

Rolnummer 6726
Arrest nr. 175/2019 van 14 november 2019

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de wet van 19 maart 2017 « tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven inzake de toekenning door Belgocontrol van disponibiliteit met wachtgeld en van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen », ingesteld door de Algemene Centrale der Openbare Diensten (ACOD).

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen en M. Pâques, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus rechter E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 11 september 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 september 2017, heeft de Algemene Centrale der Openbare Diensten (ACOD) beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 19 maart 2017 « tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven inzake de toekenning door Belgocontrol van disponibiliteit met wachtgeld en van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 11 april 2017).

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Jacubowitz en Mr. D. Gutierrez Caceres, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 17 juli 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 31 juli 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 31 juli 2019 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

A.1. De verzoekende partij is een representatieve vakorganisatie in de zin van de artikelen 7 en 8 van de wet van 19 december 1974 « tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel », in de zin van artikel 30, § 5, 1°, van de wet van 21 maart 1991 « betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven » (hierna : de wet van 21 maart 1991), en in de zin van artikel 5 van het vakbondsstatuut van Belgocontrol.

Zij verantwoordt haar belang om in rechte te treden door het feit dat de bestreden wet haar een van haar essentiële prerogatieven onttrekt, dat erin bestaat over de aanneming en de wijziging van de grondregelen met betrekking tot het administratief en geldelijk statuut van het personeel van Belgocontrol te kunnen onderhandelen, ongeacht of zulks binnen het paritair comité van het bedrijf dan wel binnen een ander onderhandelingsorgaan geschiedt.

Ten aanzien van de context van de bestreden wet

A.2.1. De verzoekende partij legt uit dat de Regie der Luchtwegen, instelling van openbaar nut van categorie A in de zin van de wet van 16 maart 1954 « betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut », historisch gezien onder de toepassing van de voormelde wet van 19 december 1974 viel, zodat het administratief statuut en het geldelijk statuut van de luchtverkeersleiders waren vastgesteld door de Koning, na onderhandelingen met de representatieve vakorganisaties.

Een koninklijk besluit van 14 september 1997 bepaalde, bij de Regie der Luchtwegen, de voorwaarden tot toekenning van een disponibiliteit wegens functionele ongeschiktheid als gevolg van directe en effectieve luchtverkeersleiding : de luchtverkeersleiders konden vooruitlopen op de stopzetting van hun beroepsactiviteit vóór hun pensionering, via een disponibiliteit op de leeftijd van 55 jaar, waarbij zij tevens, tot de leeftijd van 60 jaar, een wachtgeld behielden dat overeenstemde met 75 % van hun laatste activiteitswedde, verhoogd met 1 % per gewerkt jaar boven 20 jaar graadanciënniteit, met een maximum van 10 %.

A.2.2. In 1998 werden de opdrachten van de Regie der Luchtwegen overgenomen door Belgocontrol, autonoom overheidsbedrijf dat onder de toepassing van de wet van 21 maart 1991 valt. Overeenkomstig de artikelen 32 tot 35 van de wet van 21 maart 1991 heeft de raad van bestuur van Belgocontrol zijn eigen personeelsstatuut en zijn eigen vakbondsstatuut vastgesteld. De verzoekende partij geeft evenwel aan dat het koninklijk besluit van 14 september 1997, zo niet in rechte, dan toch in feite, van toepassing is gebleven voor het personeel van Belgocontrol.

A.2.3. In februari 2016 heeft de minister van Mobiliteit beslist om het koninklijk besluit van 14 september 1997 te wijzigen, teneinde zich te voegen naar de beginselen die door de federale Regering zijn aangenomen in het kader van de pensioenhervorming, die ertoe strekten de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen. In het sociaal akkoord van 12 april 2016, waarover met de vakorganisaties binnen het paritair comité van het bedrijf is onderhandeld, werd erin voorzien dat de personeelsleden vanaf 1 januari 2030, na een overgangsperiode, in disponibiliteit zouden kunnen worden gesteld voor de laatste vijf jaren vóór het pensioen, zonder vóór de leeftijd van 58 jaar in die toestand te kunnen worden geplaatst.

De raad van bestuur - die zich wellicht niet bevoegd achtte om een koninklijk besluit te wijzigen - heeft dat akkoord evenwel niet opgenomen in het personeelsstatuut, zodat de Regering de inhoud van dat akkoord heeft willen opnemen in een ontwerp van koninklijk besluit, waarvan de afdeling wetgeving van de Raad van State evenwel heeft geoordeeld dat het geen wettelijke grondslag had.

Het is in die context dat de Regering ervoor heeft gekozen de bestreden wet aan te nemen, die de Koning ertoe machtigt de regelingen van disponibiliteit met wachtgeld en van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen voor het personeel van Belgocontrol bij koninklijk besluit vast te stellen. Het koninklijk besluit van 23 april 2017 werd ter uitvoering van die wet genomen.

A.3. De Ministerraad preciseert dat het koninklijk besluit van 14 september 1997, sedert de omzetting van Belgocontrol in een autonoom overheidsbedrijf, zijn wettelijke grondslag was verloren, ook al bleef Belgocontrol dat besluit toepassen ten aanzien van zijn personeelsleden. Hij preciseert ook dat de raad van bestuur van Belgocontrol in april 2017, na onderhandelingen in het paritair comité op 18 april 2017, heeft beslist om de bepalingen van het koninklijk besluit van 14 september 1997 op te nemen in het administratief statuut van zijn personeel, met ingang van 2 oktober 1998.

In het sociaal akkoord over de eindeloopbaanbepalingen dat op 12 april 2016 in het paritair comité van Belgocontrol is ondertekend, werd aangegeven dat de sociale partners aan de minister van Mobiliteit zouden vragen om het nodige te doen teneinde het koninklijk besluit van 14 september 1997 aan te passen. De Ministerraad preciseert dat, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij aanvoert, het in juni 2016 aangenomen ontwerp van koninklijk besluit niet tot doel had om een stilzitten van de raad van bestuur van Belgocontrol te verhelpen, maar wel om artikel 16 van de wet van 6 januari 2014 « met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet » (hierna : de wet van 6 januari 2014) in acht te nemen, krachtens hetwelk Belgocontrol ter zake niet langer over autonomie beschikt, aangezien de Koning ermee is belast de bepalingen aan te nemen die een impact hebben op de berekening van het rustpensioen.

De bestreden wet beoogde dus de situatie van de personeelsleden van Belgocontrol aan te passen in het kader van de inzake pensioen doorgevoerde hervormingen, waarbij de bekrachtiging van het sociaal akkoord bij koninklijk besluit sedert 2014 wettelijk vereist is.

A.4. De verzoekende partij antwoordt dat de verwijzing naar artikel 16 van de wet van 6 januari 2014 noch relevant, noch onderbouwd is. Zij stelt daarenboven vast dat het, aangezien de raad van bestuur van Belgocontrol de inhoud van het koninklijk besluit van 14 september 1997 met terugwerkende kracht tot 2 oktober 1998 heeft vastgelegd in het statuut, nog duidelijker wordt dat het mogelijk was om die procedure te volgen teneinde de inhoud van het akkoord van april 2016 op te nemen, zonder noch aan Belgocontrol zijn prerogatieven, noch aan de vakorganisaties de mogelijkheid te ontfemen om over die grondregelen te onderhandelen.

Ten aanzien van het eerste middel

A.5.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 23 en 27 van de Grondwet.

De verzoekende partij is van mening dat de bestreden wet afwijkt van de artikelen 33 en 34 van de wet van 21 maart 1991 door de Koning ertoe te machtigen bij koninklijk besluit de regelingen van disponibiliteit met wachtgeld en van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen vast te stellen voor het personeel van Belgocontrol, zonder dat vooraf met de vakorganisaties over dat koninklijk besluit is onderhandeld, ongeacht of zulks binnen het paritair comité van Belgocontrol dan wel binnen een ander onderhandelingsorgaan geschiedt.

Die regelingen vormen echter grondregelen in de zin van artikel 34, § 2, van de wet van 21 maart 1991, waarvan de wijzigingen moeten worden aangenomen met inachtneming van artikel 35 van dezelfde wet. Niet alleen ontzegt de bestreden wet aan de raad van bestuur van Belgocontrol de bevoegdheid om die grondregelen vast te stellen of te wijzigen, maar zij ontzegt het paritair comité van Belgocontrol ook zijn prerogatieven ter zake, waarbij de bestreden wet daarenboven in geen enkele andere wijze van collectief onderhandelen vóór het aannemen van een koninklijk besluit in die aangelegenheden voorziet.

A.5.2. De verzoekende partij is van mening dat de in de bestreden wet vervatte machtiging aan de Koning Hem de mogelijkheid biedt zich te mengen in de werkwijze van Belgocontrol, hetgeen klaarblijkelijk indruist tegen de *ratio legis* van de wet van 21 maart 1991, die erin bestond aan de vroegere « regieën » constitutieve en beheersautonomie te verlenen, ook in de wijze om collectieve onderhandelingen erin te organiseren.

De bestreden maatregel is daarenboven geenszins verantwoord. Terwijl de afdeling wetgeving van de Raad van State, in haar advies over het voorontwerp dat de bestreden wet is geworden, had verzocht om de bijzondere regeling te verantwoorden die in het leven werd geroepen voor één autonoom overheidsbedrijf, werd door de Regering geen antwoord gegeven op dat bezwaar. Daaruit vloeit voort dat de bestreden wet de personeelsleden van één overheidsbedrijf verschillend behandelt, en dit zonder enige redelijke verantwoording, ten opzichte van de personeelsleden van alle andere overheidsbedrijven en, algemener, van het administratief openbaar ambt, onder wie de personeelsleden van de Belgische spoorwegen, krachtens de wet van 23 juli 1926 « betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen ».

A.6.1. De Ministerraad werpt de gedeeltelijke onontvankelijkheid van het middel op in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet, aangezien de verzoekende partij niet uitlegt in welk opzicht die bepaling zou zijn geschonden.

A.6.2. De Ministerraad beklemtoont de zeer beperkte draagwijdte van de bestreden wet, die enkel van de artikelen 33 en 34 van de wet van 21 maart 1991 afwijkt met betrekking tot (1) de overheid - de Koning in plaats van de raad van bestuur - die bevoegd is om de regels aan te nemen die van toepassing zijn op de statutaire luchtverkeersleiders die binnen Belgocontrol werken, (2) de disponibiliteit met wachtgeld en het verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen en (3) de als luchtverkeersleiders benoemde personeelsleden van Belgocontrol. De inbreuk op de beheersautonomie waarover Belgocontrol beschikt - dat bevoegd blijft voor alle andere maatregelen die in het statuut zijn vervat - is dus erg beperkt. Vóór het aannemen van de bestreden wet was de kwestie trouwens reeds geregeld bij het koninklijk besluit van 14 september 1997.

Daarenboven, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij beweert, heeft de wetgever wel degelijk geantwoord op de door de afdeling wetgeving van de Raad van State geformuleerde opmerkingen, door te preciseren dat het nagestreefde legitieme doel erin bestaat de veiligheid van het luchtverkeer in België te verzekeren, rekening houdend met het bijzondere karakter van de door de luchtverkeersleiders uitgeoefende taken en met de grote hinder die de afwezigheid van de luchtverkeersleiders binnen Belgocontrol kan veroorzaken. De bestreden maatregel is ook verantwoord in zoverre hij het sociaal akkoord van 12 april 2016 uitvoert en aan dat akkoord extra stabiliteit kan verlenen. Er wordt bijgevolg geen afbreuk gedaan aan de rechten van de vakorganisaties, aangezien het koninklijk besluit van 23 april 2017, dat ter uitvoering van de bestreden wet is aangenomen, zich ertoe beperkt de bepalingen van het voormelde sociaal akkoord vorm te geven.

Het is dus een evenredige maatregel om de Koning ertoe te machtigen het tussen de sociale partners afgesloten sociaal akkoord uit te voeren, rekening houdend met de inzet die de in het geding zijnde maatregelen inhouden, die worden verantwoord door het doel dat erin bestaat de veiligheid van het luchtverkeer te waarborgen en het sociaal akkoord van april 2016 uit te voeren.

A.7.1. De verzoekende partij antwoordt dat het middel ontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet, waarin het recht op overleg en op collectief onderhandelen is vastgelegd. Dat recht dient in samenhang te worden gelezen met artikel 27 van de Grondwet, dat de vrijheid van vereniging en de vakbondsvrijheid waarborgt, waarvan het recht op collectief onderhandelen een essentieel element vormt.

A.7.2. De verzoekende partij stelt vast dat de Ministerraad op geen enkel ogenblik betwist dat de bestreden wet de regelingen die erin worden beoogd, aan elke vorm van collectief onderhandelen onttrekt. De beperkte draagwijdte van de bestreden wet of het feit dat zij het sociaal akkoord van april 2016 zou uitvoeren, volstaan niet om een wet te verantwoorden die aan de autoriteiten van Belgocontrol definitief en onbeperkt in de tijd, voor de toekomst, elke mogelijkheid ontzegt om zelf de grondregelen in kwestie vast te stellen.

De opdracht die erin bestaat de veiligheid van het luchtverkeer te verzekeren, zou de bestreden regeling niet rechtvaardigen, maar zou integendeel verantwoorden dat Belgocontrol de volledige zeggenschap behoudt over het beheer van zijn personeel, in overleg met de vakorganisaties die zitting hebben binnen het bedrijf, die perfect op de hoogte zijn van de arbeidsvoorwaarden en de vereisten die worden opgelegd in termen van veiligheid van het luchtverkeer en die een regeling van functionele ongeschiktheid verantwoorden.

Aangezien het sociaal akkoord van april 2016 perfect kon worden uitgevoerd door de raad van bestuur van Belgocontrol, kan de bestreden wet niet evenredig worden geacht, waarbij de eindeloopbaanmodaliteiten niet van gering belang kunnen worden geacht, aangezien zij grondregelen uitmaken die een impact hebben op de wedde en op het pensioen van de personeelsleden. Die elementen zijn echter niet minder belangrijk bij Belgocontrol dan bij de andere autonome overheidsbedrijven, wel integendeel, aangezien de personeelsleden van Belgocontrol net de veiligheid van het luchtverkeer verzekeren.

In plaats van een « extra waarborg » uit te maken, zoals de Ministerraad beweert, ontzegt de exclusieve bevoegdheid van de Koning om de in het geding zijnde regeling zonder onderhandelingen met de vakbonden te wijzigen, een essentiële waarborg aan het personeel. De Raad van State is immers van oordeel dat het vakbondsstatuut een « rem op de wet van de veranderlijkheid » vormt, die de administratieve overheid verhindert om het personeelsstatuut eenzijdig te wijzigen. De verzoekende partij brengt in herinnering dat de inhoud van het sociaal akkoord van april 2016 trouwens aan Belgocontrol werd gesuggereerd door de minister van Mobiliteit, maar dat de bestreden wet het de Regering voortaan mogelijk zal maken om die regels te wijzigen zonder met de vakorganisaties te moeten onderhandelen.

A.8.1. De Ministerraad repliceert dat de memorie van antwoord de tekortkomingen in het verzoekschrift niet kan verhelpen en dat het middel onontvankelijk is in zoverre het uit de schending van artikel 23 van de Grondwet is afgeleid.

A.8.2. Het toepassingsgebied van de bestreden wet te dezen is duidelijk beperkt. De verzoekende partij betwist niet de legitimiteit van de nagestreefde doelstellingen, noch het specifieke karakter van de opdrachten van de luchtverkeersleiders, maar enkel de concretisering van die doelstellingen door een machtiging aan de Koning om de in het geding zijnde maatregelen uit te voeren.

De bestreden wet is evenwel in overeenstemming met artikel 16 van de wet van 6 januari 2014. In het kader van de toepassing van die bepaling moeten de personeelsleden van Belgocontrol - net zoals die van Proximus - worden beschouwd als personeelsleden van een federale instelling. En het zijn de sociale partners, die het sociaal akkoord van april 2016 hebben aangenomen, die om het aannemen van de bestreden maatregel hebben verzocht.

Ten aanzien van het tweede middel

A.9. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 23, derde lid, 1°, 26 en 27 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, met artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met de artikelen 12 en 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest, met artikel 4 van het Verdrag nr. 98 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) betreffende de toepassing van de grondbeginselen van het recht van organisatie en collectief overleg, met artikel 7 van het Verdrag nr. 151 van de IAO betreffende de bescherming van het vakverenigingsrecht en procedures voor het vaststellen van arbeidsvoorwaarden in de openbare dienst en met het Verdrag nr. 154 van de IAO betreffende de bevordering van het collectief overleg.

De verzoekende partij is van mening dat de bestreden wet, door de Koning ertoe te machtigen bij koninklijk besluit de regelingen van disponibiliteit met wachtgeld en van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen vast te stellen voor het personeel van Belgocontrol zonder dat de representatieve vakorganisaties van dat personeel de mogelijkheid hebben om met de auteur ervan, noch met hun werkgever over die bepalingen te onderhandelen, de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen schendt, krachtens welke de wetgever ertoe is gehouden collectieve onderhandelingen en onderhandelde wijzen van vaststelling van de arbeidsvoorwaarden te bevorderen.

Te dezen ontzegt de bestreden wet aan de representatieve vakorganisaties elke mogelijkheid tot collectief onderhandelen in een autonoom overheidsbedrijf over elementen die de wetgever zelf als grondregelen heeft erkend. Er bestaat geen enkele redelijke en legitieme verantwoording voor een dergelijke beperking, voor één autonoom overheidsbedrijf, van de vakbondsvrijheid en van het recht op collectief onderhandelen.

A.10.1. In hoofddorde werpt de Ministerraad de onontvankelijkheid van het middel op in zoverre het uit de rechtstreekse schending van Europese en internationale bepalingen is afgeleid. Hij beklemtoont ook dat artikel 12 van het Europees Sociaal Handvest niet meer van toepassing is sedert de inwerkingtreding van het herziene Europees Sociaal Handvest.

A.10.2. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat het middel niet gegrond is. Te dezen wordt bij een wetsbepaling voorzien in de aantasting van het recht op onderhandelen met de vakbonden en wordt daarmee een legitiem doel nagestreefd, dat erin bestaat de veiligheid van het luchtverkeer te verzekeren en het sociaal akkoord van 12 april 2016 uit te voeren. Die aantasting is evenredig, aangezien zij enkel betrekking heeft op de luchtverkeersleiders van Belgocontrol en een bijzonder beperkt toepassingsgebied heeft. Ten slotte hebben de maatregelen die door de Koning met toepassing van de bestreden wet zijn aangenomen, het akkoord van april 2016 alleen maar uitgevoerd, dat bepalingen bevat die van toepassing zijn tot in 2030, zodat die maatregelen zijn aangenomen ingevolge de onderhandelingen met de vakbonden waaraan de verzoekende partij daadwerkelijk heeft deelgenomen. Voor het overige verwijst de Ministerraad naar de uiteenzettingen met betrekking tot het eerste middel.

A.11.1. De verzoekende partij antwoordt dat het Hof een middel kan onderzoeken dat is afgeleid uit de schending van verdragsbepalingen die, zoals te dezen, in samenhang worden gelezen met grondwetsbepalingen. Het middel is dus ontvankelijk.

Zij preciseert eveneens dat zij niet de schending van artikel 12 van het Europees Sociaal Handvest heeft aangevoerd, maar die van artikel 6 van hetzelfde Handvest, waarbij de inhoud van het verzoekschrift voldoende aangeeft dat het de herziene versie van dat Handvest betreft.

A.11.2. Ten gronde antwoordt de verzoekende partij dat het te dezen niet gaat om een beperking van de uitoefening van het recht op collectief onderhandelen, maar om een totale ontzegging ervan, terwijl de in het geding zijnde elementen, die grondregelen betreffen, overal elders in het openbaar ambt onderhandelbaar blijven. Een dergelijke maatregel leidt ertoe dat de veiligheid van het luchtverkeer in gevaar wordt gebracht.

Indien het daarenboven de bedoeling was om het sociaal akkoord van april 2016 uit te voeren, was de bestreden wet niet noodzakelijk, aangezien de concretisering van dat akkoord onder de bevoegdheid van de raad van bestuur valt, die bevoegd is om het personeelsstatuut van het bedrijf te wijzigen. Ten slotte is de bestreden wet algemeen en onbeperkt in de tijd, zodat over geen enkele latere wijziging van de in het geding zijnde elementen nog zal kunnen worden onderhandeld.

A.12.1. De Ministerraad antwoordt dat de uiteenzetting van het middel, ook al worden verschillende bepalingen in samenhang gelezen aangevoerd, volledig gewijd is aan de rechtstreekse schending van de internationaalrechtelijke normen, zodat het middel onontvankelijk is.

A.12.2. Met toepassing van artikel 16 van de wet van 6 januari 2014 kan Belgocontrol geen autonome regels meer vaststellen die de berekening van het wettelijk pensioen raken, aangezien die bevoegdheid aan de Koning is toegewezen. Ten slotte is het louter hypothetisch te oordelen dat het sociaal akkoord van april 2016 anderszins had kunnen worden vastgelegd. Voor het overige worden in de aangevoerde verdragsbepalingen evenredige beperkingen van het recht op collectief onderhandelen, door de invoering van bijzondere regelingen in sectoren die ofwel de continuïteit van de Staat, ofwel de veiligheid betreffen, aanvaard.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

A.13. In ondergeschikte orde verzoekt de Ministerraad het Hof om, gesteld dat het het beroep gegrond acht, de gevolgen van de bestreden wet te handhaven.

De door de verzoekende partij geformuleerde kritiek met betrekking tot de toekomstige gevolgen van de bestreden wet is niet steekhoudend, aangezien de bestreden wet zich ertoe beperkt een wettelijke grondslag aan het koninklijk besluit van 23 april 2017 te verlenen, en zulks in antwoord op de door de afdeling wetgeving van de Raad van State geformuleerde opmerkingen. Dat koninklijk besluit is echter zelf het resultaat van het sociaal akkoord van april 2016.

Er moet dus worden vermeden dat een vernietiging van de bestreden wet de wettigheid van de bepalingen van dat koninklijk besluit in het geding brengt, waarvan een aantal personeelsleden van Belgocontrol reeds het voordeel hebben kunnen genieten.

A.14. De verzoekende partij is van mening dat er geen reden bestaat om dat verzoek tot handhaving van de gevolgen in te willigen, aangezien de raad van bestuur van Belgocontrol de inhoud van het sociaal akkoord van april 2016 perfect kan overnemen in het personeelsstatuut, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2017, en aldus de situaties kan regulariseren die zijn gecreëerd op basis van dat koninklijk besluit dat zijn wettelijke grondslag wegens de vernietiging zou zijn verloren.

A.15. De Ministerraad repliceert dat het, gesteld dat de uitvoering van het sociaal akkoord van 12 april 2016 aan de raad van bestuur van Belgocontrol kan worden toegewezen, een administratieve overheid in de regel niet is toegestaan bepalingen aan te nemen met schending van het beginsel van de niet-retroactiviteit van bestuurshandelingen.

- B -

B.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen de wet van 19 maart 2017 « tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven inzake de toekenning door Belgocontrol van disponibiliteit met wachtgeld en van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen » (hierna : de wet van 19 maart 2017).

De wet van 19 maart 2017 bepaalt :

« Artikel 1. Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2. In artikel 29, § 1, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, wordt het eerste lid vervangen als volgt :

‘ § 1. De personeelsleden van een autonoom overheidsbedrijf worden aangeworven en tewerkgesteld krachtens het personeelskader en het personeelsstatuut die door de raad van bestuur of, in voorkomend geval, door de Koning, overeenkomstig deze titel en artikel 176, § 7, worden vastgesteld. ’.

Art. 3. Artikel 176 van dezelfde wet wordt aangevuld met een paragraaf 7, luidende :

‘ § 7. In afwijking van de artikelen 33 en 34 wordt vanaf 1 januari 2017 elke nieuwe vorm van disponibiliteit met wachtgeld of van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen toegestaan door Belgocontrol aan zijn personeelsleden benoemd in de graden die op de loopbaan van luchtverkeersleider betrekking hebben, bij koninklijk besluit vastgesteld. ’.

Art. 4. Deze wet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2017 ».

B.2. De maatschappelijke benaming van Belgocontrol werd gewijzigd in « skeyes » bij de wet van 13 april 2019 « tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven teneinde de maatschappelijke benaming van het autonoom overheidsbedrijf ‘ Belgocontrol ’ te wijzigen in ‘ skeyes ’ ». Overeenkomstig artikel 4 ervan heeft de voormelde wet van 13 april 2019 uitwerking met ingang van 7 november 2018.

In de bestreden wet dient de term « Belgocontrol » bijgevolg te worden vervangen door « skeyes ».

Ten aanzien van de context van de bestreden wet

B.3.1. De Regie der Luchtwegen (hierna : de RLW), die na de Tweede Wereldoorlog is opgericht, was een instelling van openbaar nut van categorie A, die onder de toepassing van de wet van 16 maart 1954 « betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut » ressorteerde. Het statuut van haar personeel was vastgesteld bij koninklijk besluit.

Het is in die context dat het koninklijk besluit van 14 september 1997 « tot het bepalen, bij de Regie der Luchtwegen, van de voorwaarden tot toekenning van een disponibiliteit wegens functionele ongeschiktheid als gevolg van directe en effectieve verkeersleiding » (hierna : het koninklijk besluit van 14 september 1997) is genomen. Overeenkomstig dat koninklijk besluit, dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 1997 (artikel 9), konden de luchtverkeersleiders en experts belast met directe en effectieve luchtverkeersleiding in disponibiliteit worden gesteld vanaf de eerste van de maand die volgt op die waarin zij de leeftijd van 55 jaar bereiken tot de eerste van de maand die volgt op die waarin zij de leeftijd van 60 jaar bereiken (artikel 2). Die ambtenaren behielden een wachtgeld dat was vastgesteld op 75 % van de laatste activiteitswedde, verhoogd met 1 %, met een maximum van 10 % voor ieder jaar dienst doorgebracht boven twintig jaar graadanciënniteit (artikel 4).

B.3.2.1. In 1998 werd de RLW gesplitst in twee entiteiten : enerzijds, werd het beheer van de infrastructuur en van de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal toevertrouwd aan « Brussels International Airport Company » (BIAC), dat sindsdien een privaatrechtelijke naamloze vennootschap, « Brussels Airport Company » (BAC), is geworden, terwijl, anderzijds, de veiligheid van het luchtverkeer werd toevertrouwd aan Belgocontrol, dat werd opgericht onder het statuut van autonoom overheidsbedrijf (zie het koninklijk besluit van 2 april 1998 « tot hervorming van de beheersstructuren van de luchthaven Brussel-Nationaal », het koninklijk besluit van 25 augustus 1998 « tot indeling van de Regie der Luchtwegen als autonoom overheidsbedrijf » en het koninklijk besluit van 25 augustus 1998 « tot goedkeuring van het beheerscontract [van 14 augustus 1998] tussen de Staat en de Regie der Luchtwegen »).

Vanaf 2 oktober 1998 is Belgocontrol een autonoom overheidsbedrijf dat aan de toepassing van de wet van 21 maart 1991 « betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven » (hierna : de wet van 21 maart 1991) is onderworpen. Het ressorteert onder de minister tot wiens bevoegdheid het vervoer behoort (artikel 169 van de wet van 21 maart 1991) en zijn voornaamste taak van openbare dienst bestaat erin de veiligheid van het luchtverkeer te waarborgen in het luchtruim waarvoor de Belgische Staat verantwoordelijk is (artikelen 170 en 171 van de wet van 21 maart 1991).

B.3.2.2. Overeenkomstig de artikelen 32 tot 35 van de wet van 21 maart 1991 worden het personeelsstatuut en het syndicaal statuut van een autonoom overheidsbedrijf vastgesteld door de raad van bestuur, na het optreden van het paritair comité.

Artikel 32 van de wet van 21 maart 1991 bepaalt in dat verband dat « de wettelijke en reglementaire bepalingen [...] die het personeelsstatuut en het syndicaal statuut regelen, [...] van toepassing [blijven] op een autonoom overheidsbedrijf tot op de datum van inwerkingtreding van een desbetreffende regeling, in een personeelsstatuut of in een syndicaal statuut, die overeenkomstig deze titel werd vastgesteld ».

Wat het eerste personeelsstatuut en het eerste syndicaal statuut betreft, bepaalt artikel 33 van de wet van 21 maart 1991 :

« § 1. De raad van bestuur stelt, onverminderd de bepalingen van deze titel, het eerste personeelsstatuut en het eerste syndicaal statuut vast op eensluidend advies van het paritair comité.

Het paritair comité brengt het eensluidend advies uit met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen.

De Regeringscommissaris kan de werkzaamheden van het paritair comité wat het eerste personeelsstatuut en het eerste syndicaal statuut betreft, bijwonen.

De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, onverminderd de bepalingen van deze titel, wettelijke bepalingen met betrekking tot het personeelsstatuut en het syndicaal statuut opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen teneinde deze in overeenstemming te brengen met de bepalingen in het overeenkomstig het eerste lid vastgestelde eerste personeelsstatuut en eerste syndicaal statuut.

§ 2. Ingeval geen eerste personeelsstatuut of syndicaal statuut zou zijn vastgesteld overeenkomstig § 1, eerste lid, binnen een termijn van één jaar na de datum met ingang waarvan het organisme werd ingedeeld onder de autonome overheidsbedrijven, kan de Koning, binnen een bijkomende termijn van drie maanden, bij een in Ministerraad overlegd besluit, het eerste personeelsstatuut en het eerste syndicaal statuut vaststellen zonder afbreuk te doen aan de rechten van de personeelsleden inzake werkzekerheid, pensioen en bezoldiging.

De Koning kan bij het in het eerste lid bedoelde besluit wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen, zonder evenwel afbreuk te doen :

1° aan de rechten van de personeelsleden inzake werkzekerheid, pensioen en bezoldiging;

2° aan de bepalingen van deze titel;

3° aan de regels betreffende de oprichting en de samenstelling van de Nationale Paritaire Commissie bedoeld in artikel 13 van de wet van 23 juli 1926 tot oprichting van de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen.

Een regeling in het door de Koning vastgesteld eerste personeelsstatuut blijft van toepassing tot op het ogenblik dat een desbetreffende regeling wordt vastgesteld door de raad van bestuur, overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 34, § 1, of 35 ».

Zodra het eerste statuut is vastgesteld overeenkomstig artikel 33, bepalen de artikelen 34 en 35 van de wet van 21 maart 1991 :

« Art. 34. § 1. Eens het eerste statuut is vastgesteld overeenkomstig artikel 33, doch uiterlijk met ingang van het verstrijken van een termijn van vijftien maanden na de datum van inwerkingtreding van de indeling van het organisme bij de autonome overheidsbedrijven, worden het personeelsstatuut en het syndicaal statuut vastgesteld door de raad van bestuur, onverminderd de wettelijke en reglementaire bepalingen die het betrokken statuut regelen. Echter, wat de overeenkomstig § 2 aangeduide grondregelen betreft, beslist de raad overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 35.

§ 2. De volgende regelen van het personeelsstatuut, respectievelijk syndicaal statuut, worden vastgesteld overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 35 indien zij vooraf door het paritair comité, bij meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen, werden aangeduid als grondregel of als algemeen beginsel, zoals bedoeld in artikel 35, § 3, 1° :

A) De grondregelen betreffende het administratief statuut van het statutair personeel inzake :

- 1° de aanwerving, de toelating tot de stage en de benoeming;
- 2° de rechten, de plichten en de aansprakelijkheid van het personeel;
- 3° de tuchtregeling;
- 4° de administratieve standen, met name de dienstactiviteit, de non-activiteit en de disponibiliteit;
- 5° de verlofregeling;
- 6° de anciënniteitsberekening;
- 7° de definitieve ambtsneerlegging;
- 8° de maximum arbeidsduur;
- 9° de regelen betreffende de arbeidsongevallen, de ongevallen op de weg naar het werk en de beroepsziekten.

[...]

Art. 35. § 1. De raad van bestuur of de delegatie van een representatieve vakorganisatie die in het paritair comité zetelt, legt elk voorstel tot vaststelling of wijziging van de overeenkomstig artikel 34, § 2, aangeduide grondregelen van het personeelsstatuut of van het syndicaal statuut voor aan het paritair comité.

§ 2. Elke regeling vastgesteld door het paritair comité met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen betreffende aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van een voorstel is bindend voor de raad van bestuur.

§ 3. Bij ontstentenis van een voor de raad van bestuur bindende regeling vastgesteld door het paritair comité binnen een termijn van één maand nadat het voorstel is overgezonden aan de voorzitter van het paritair comité :

1° kan de raad van bestuur of de delegatie van een representatieve vakorganisatie die in het paritair comité zetelt, het voorstel voorleggen aan het Comité Overheidsbedrijven, ingeval het voorstel strekt tot vaststelling of wijziging van één der grondregelen bedoeld in artikel 34, § 2, onderafdelingen B, C, D en E, of van een algemeen beginsel betreffende één van de grondregels bedoeld in onderafdeling A;

2° kan de raad van bestuur over het voorstel beslissen met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen, voor elk ander voorstel.

In het in 1° van het eerste lid bedoelde geval wordt de termijn van één maand verlengd met een bijkomende termijn van één maand, ingeval de raad van bestuur of de delegatie van een representatieve vakorganisatie, die zetelt in het paritair comité, de voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven belast met een voorafgaande bemiddelingsopdracht.

§ 4. In geval van beroep zoals bedoeld in § 3, eerste lid, 1°, is elke regeling vastgesteld door het Comité Overheidsbedrijven met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen betreffende aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van een voorstel, dat aan de basis ligt van het beroep, bindend voor de raad van bestuur.

Bij ontstentenis van een voor de raad van bestuur bindende regeling binnen een termijn van één maand nadat het beroep is overgezonden aan de voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven, kan de raad van bestuur over het voorstel beslissen bij tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen. De Regeringscommissaris deelt de beslissing mede aan de minister onder wie het autonoom overheidsbedrijf ressorteert. De minister kan binnen een termijn van acht vrije dagen de beslissing vernietigen. Deze termijn gaat in op de dag van de vergadering waarop de beslissing werd genomen, voor zover de Regeringscommissaris daarop regelmatig was uitgenodigd, en, in het tegenovergestelde geval, de dag waarop hij van de beslissing kennis heeft gekregen.

§ 5. De §§ 3 en 4 zijn niet van toepassing op de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen. Geen wijziging kan in de overeenkomstig artikel 34, § 2, aangeduide grondregelen worden aangebracht dan bij [een] voor de raad van bestuur bindende regeling vastgesteld door de Nationale Paritaire Commissie bij deze Maatschappij ».

B.3.3. Het koninklijk besluit van 14 september 1997 is blijkbaar toegepast gebleven op de luchtverkeersleiders van Belgocontrol.

In de context van een pensioenhervorming en van een uniformisering van de regels voor vervroegde uittreding in de openbare sector werd op 12 april 2016 een sociaal akkoord gesloten waarover met de vakorganisaties binnen het paritair comité van Belgocontrol werd onderhandeld. Dat sociaal akkoord voorzag in nieuwe voorwaarden, geleidelijk ten uitvoer te leggen tot in 2030, inzake disponibiliteit wegens functionele ongeschiktheid als gevolg van een directe en effectieve verkeersleiding.

De Regering heeft de inhoud van dat akkoord willen opnemen in een ontwerp van koninklijk besluit.

Volgens de afdeling wetgeving van de Raad van State was de Koning, bij gebrek aan een wettelijke grondslag, niet bevoegd om dat koninklijk besluit te nemen :

« Het koninklijk besluit van 14 september 1997 ‘ tot het bepalen, bij de Regie der Luchtwegen, van de voorwaarden tot toekenning van een disponibiliteit wegens functionele ongeschiktheid als gevolg van directe en effectieve verkeersleiding ’, dat bij het ontwerpbesluit wordt vervangen, steunt op zijn beurt op artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 ‘ betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut ’. Dat artikel is echter niet meer van toepassing. Belgocontrol is immers geschrapt uit de lijst van de in de wet van 16 maart 1954 vermelde instellingen van openbaar nut doordat het bij het koninklijk besluit van 25 augustus 1998 ‘ tot indeling van de Regie der Luchtwegen als autonoom overheidsbedrijf ’ omgezet is in een autonoom overheidsbedrijf » (advies 59.732/2/V, aangehaald in *Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2291/001, p. 18).

B.3.4.1. Het is in die context dat de wet van 19 maart 2017 is genomen, die de Koning ertoe machtigt vanaf 1 januari 2017 de voorwaarden te bepalen tot toekenning van disponibiliteit wegens functionele ongeschiktheid als gevolg van een directe en effectieve verkeersleiding.

B.3.4.2. In de memorie van toelichting bij de wet van 19 maart 2017 wordt aangegeven :

« 1. De disponibiliteit wegens functionele ongeschiktheid als gevolg van directe en effectieve verkeersleiding is een verlof voorafgaand aan het pensioen voor luchtverkeersleiders.

Die regeling is van toepassing op de statutaire ambtenaren van Belgocontrol die benoemd zijn in een graad van verkeersleider sinds 1997. Echter, de pensioenhervorming van 2011-2012 en 2015 heeft gevolgen voor de pensioengerechtigde leeftijd.

2. Er diende dan ook opnieuw een sociaal akkoord te worden onderhandeld om deze periodes van verlof voorafgaand aan het pensioen na de datum van disponibiliteit zoveel mogelijk te beperken. Een gespreide tenuitvoerlegging is nodig opdat de verkeersleiders de impact van de verhoging van de pensioenleeftijd kunnen opvangen. Op 12 april 2016 werd binnen de paritaire Commissie een sociaal akkoord over de eindeloopbaanbepalingen voor verkeersleiders aangenomen tussen de vakbonden en Belgocontrol.

3. De Ministerraad heeft op 20 mei 2016 zijn goedkeuring verleend aan het sociaal akkoord dat op 12 april 2016 werd ondertekend. In het licht van deze elementen is het gerechtvaardigd, in afwijking van de algemene regels, het sociaal akkoord bij koninklijk besluit te bekrachtigen. Dit uitzonderingsregime laat zich verantwoorden omwille van de eigenheid van de taak van luchtverkeersleider als onderdeel van de opdracht van Belgocontrol om continu in de veiligheid van het luchtverkeer in België te voorzien. We stellen voor om een technische correctie uit te voeren die ertoe strekt de wet van 21 maart 1991 te wijzigen teneinde bevoegdheid te verlenen aan de Koning om de bepalingen inzake verlof voorafgaand aan het pensioen aan te nemen » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2291/001, p. 4).

B.3.5.1. Het koninklijk besluit van 23 april 2017 « tot het bepalen, bij het autonoom overheidsbedrijf Belgocontrol, van de voorwaarden tot toekenning van een disponibiliteit met wachtgeld en een verlof voorafgaand aan het pensioen met wachtgeld » (hierna : het koninklijk besluit van 23 april 2017) werd genomen ter uitvoering van de wet van 19 maart 2017.

In het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 23 april 2017, zoals vervangen bij het *erratum* dat in het *Belgisch Staatsblad* van 15 juni 2017 is bekendgemaakt, werd in dat verband vermeld :

« Het ontwerp van besluit waarvan wij de eer hebben het ter ondertekening aan Uwe Majesteit voor te leggen, voorziet in een wijziging van het bestaande stelsel van disponibiliteit met wachtgeld voor de luchtverkeersleiders tewerkgesteld door het autonoom overheidsbedrijf Belgocontrol en vervangt het koninklijk besluit van 14 september 1997. Het stelsel van disponibiliteit werd aangepast teneinde het in overeenstemming te brengen met de Federale Pensioenhervormingen en de algehele maatschappelijke evolutie tot langer werken.

Het nieuwe stelsel van disponibiliteit gaat in op 1 januari 2017. Tot die datum geldt het verplichte stelsel van disponibiliteit op de leeftijd van 55 jaar overeenkomstig het collectief akkoord zoals totstandgekomen in het paritair comité van Belgocontrol op 4 juli 2014, waarbij aan de ambtenaren een verlof voorafgaand aan het pensioen wordt toegekend mits het aangaan van een individuele overeenkomst met Belgocontrol.

Onder dit stelsel geldt derhalve dat de ambtenaar die in de loop van 2016 (of de jaren ervoor) de leeftijd van 55 jaar bereikt en wiens recht op de disponibiliteit ontstaat (de eerste van de maand [...] die volgt op deze waarin de leeftijd van 55 jaar werd bereikt) vóór 1 januari 2017, verplicht op disponibiliteit wordt gesteld. Indien de ambtenaar bij het bereiken van de leeftijd van 60 jaar en dus na verloop van vijf jaren disponibiliteit, over onvoldoende dienstjaren zou beschikken om het vervroegd pensioen op te nemen, wordt deze ontbrekende periode overbrugd middels de toekenning van een verlof voorafgaand aan het pensioen.

Het nieuwe stelsel van disponibiliteit geldt op vrijwillige basis en dient door de ambtenaar te worden aangevraagd en gaat de opname van het vervroegd pensioen of het rustpensioen vooraf. De aanvraag daartoe kan slechts geschieden indien aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan, te weten een minimale leeftijd [van] 58 jaar (vanaf 2030) en de voorwaarden voor het vervroegd pensioen zodat de periode van disponibiliteit zich niet verder kan uitstrekken dan vijf jaren (deze laatste voorwaarde omschrijven we als de regel : ‘ P - 5 ’) » (*Erratum, Belgisch Staatsblad* van 15 juni 2017, pp. 64685-64686).

B.3.5.2. Het koninklijk besluit van 23 april 2017 bepaalt dat de betrokken ambtenaren op vrijwillige basis, op de leeftijd van 58 jaar vanaf 1 januari 2030, in disponibiliteit zullen kunnen worden gesteld voor de vijf laatste jaren voorafgaand aan het pensioen (artikel 3), na een overgangsperiode waarbij de leeftijd om in disponibiliteit te worden gesteld geleidelijk wordt verhoogd van 55 tot 58 jaar (artikel 2). Die disponibiliteit zal kunnen worden aangevuld met een periode van verlof voorafgaand aan het pensioen (artikel 4).

Dat koninklijk besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2017 (artikel 11).

B.3.5.3. Over het ontwerp van dat koninklijk besluit heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State met name de volgende opmerkingen gemaakt :

« Artikel 176, § 7, van de voornoemde wet van 21 maart 1991 luidt als volgt :

‘ In afwijking van de artikelen 33 en 34 wordt vanaf 1 januari 2017 elke nieuwe vorm van disponibiliteit met wachtgeld of van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen toegestaan door Belgocontrol aan zijn personeelsleden benoemd in de graden die op de loopbaan van luchtverkeersleider betrekking hebben, bij koninklijk besluit vastgesteld. ’

Bij die bepaling wordt de Koning niet gemachtigd om te voorzien in een dergelijke regeling van een situatie die betrekking heeft op een periode vóór 1 januari 2017. Dat is echter wel wat gebeurt wanneer een koninklijk besluit, in dit geval het koninklijk besluit van 14 september 1997, opnieuw volle uitwerking krijgt, aangezien artikel 10 er duidelijk toe strekt een regeling inzake disponibiliteit, ook wat het verleden betreft, te valideren, ook al vindt die regeling in geen enkele tekst nog rechtsgrond, doordat Belgocontrol geschrapt is uit de lijst instellingen van openbaar nut waarop de wet van 16 maart 1954 betrekking heeft. Dat koninklijk besluit geldt dus niet meer sinds het geen rechtsgrond meer heeft, dat wil zeggen sinds 2 oktober 1998, ook al is men het *de facto* blijven toepassen.

Ter wille van de rechtszekerheid zou de wetgever moeten zorgen voor de validatie van de beslissingen van de organen van Belgocontrol ten gunste van de vastbenoemde ambtenaren voor wie men het koninklijk besluit van 14 september 1997 *de facto* is blijven toepassen tot 31 december 2016 » (*Erratum, Belgisch Staatsblad* van 15 juni 2017, p. 64689).

B.3.6.1. De disponibiliteit en het verlof voorafgaand aan het pensioen, bedoeld in het koninklijk besluit van 23 april 2017, werden daarenboven toegevoegd aan de lijst in de bijlage bij de wet van 6 januari 2014 « met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet » (hierna : de wet van 6 januari 2014), bij het koninklijk besluit van 2 december 2018 « tot aanvulling van de lijst in de bijlage van de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet met de disponibiliteit en het verlof voorafgaand aan het pensioen vermeld in het koninklijk besluit van 23 april 2017 tot het bepalen, bij het autonoom overheidsbedrijf Belgocontrol, van de voorwaarden tot toekenning van een disponibiliteit met wachtgeld en een verlof voorafgaand aan het pensioen met wachtgeld » (hierna : het koninklijk besluit van 2 december 2018).

Het koninklijk besluit van 2 december 2018 is genomen ter uitvoering van artikel 16 van de voormelde wet van 6 januari 2014, dat bepaalt :

« In afwijking van artikel 2 van de wet van 10 januari 1974 tot regeling van de inaanmerkingneming van bepaalde diensten en van met dienstactiviteit gelijkgestelde perioden voor het toekennen en berekenen van pensioenen ten laste van de Staatskas wordt de tijd gedurende [...] welke een personeelslid van een federale, gemeenschaps- of gewestinstelling in een in artikel 2 van de voormelde wet van 10 januari 1974, § 1, 2° tot 4°, bedoelde toestand wordt geplaatst op grond van een bepaling in zijn statuut die na de inwerkingtreding van deze wet is bekendgemaakt slechts voor de toekenning en de berekening van het rustpensioen in aanmerking genomen op voorwaarde dat de voormelde bepaling bij een koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, werd toegevoegd aan de lijst in de bijlage van deze wet.

Onder ‘ personeelslid van een federale instelling of een gemeenschaps- of gewestinstelling ’ moet een personeelslid worden verstaan van een federale, gemeenschaps- of gewestinstelling, een personeelslid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat of een Gemeenschaps- of Gewestparlement, of een personeelslid dat in de weddentoelageregeling van een gemeenschap is opgenomen, waarvan het pensioen gefinancierd wordt door de Federale Staat of door de bij de wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden ingestelde pensioenregeling ».

B.3.6.2. In het verslag aan de Koning dat aan het koninklijk besluit van 2 december 2018 voorafgaat, wordt dienaangaande vermeld :

« Bij het koninklijk besluit van 23 april 2017 tot het bepalen, bij het autonoom overheidsbedrijf Belgocontrol, van de voorwaarden tot toekenning van een disponibiliteit met wachtgeld en een verlof voorafgaand aan het pensioen met wachtgeld, werd een nieuw stelsel van disponibiliteit en verlof voorafgaand aan de pensionering ingevoerd ter vervanging van het stelsel van disponibiliteit ingesteld bij koninklijk besluit van 14 september 1997 tot het bepalen, bij de Regie der Luchtwezen, van de voorwaarden tot toekenning van een disponibiliteit wegens functionele ongeschiktheid als gevolg van directe en effectieve verkeersleiding. Dit nieuwe stelsel van disponibiliteit en verlof voorafgaand aan de pensionering plaatst de betrokken personeelsleden in een situatie zoals bedoeld in artikel 2, § 1, 2° tot 4°, van de wet van 10 januari 1974.

[...]

Omdat de publicatie van de statutaire grondslag van het nieuwe stelsel van disponibiliteit en verlof voorafgaand aan de pensionering in kwestie dateert van na de inwerkingtreding, op 1 juli 2014, van voormelde wet van 6 januari 2014, kan deze disponibiliteit of verlof slechts voor de toekenning en de berekening van het ambtenarenpensioen in aanmerking worden genomen voor zover de lijst in de bijlage van de wet van 6 januari 2014 wordt aangevuld met deze statutaire grondslag » (*Belgisch Staatsblad* van 14 december 2018, pp. 98771-98772).

B.3.7. Ten slotte heeft de wet van 31 juli 2017 « tot wijziging van artikel 176 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven » in het voormelde artikel 176 een paragraaf 8 ingevoegd, die bepaalt :

« Voor de verplichtingen van [skeyes] inzake voorzieningen voor risico's en kosten voor disponibiliteit en verlof voorafgaand aan het pensioen van zijn personeel moet [skeyes] geen voorziening aanleggen ».

In de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet van 31 juli 2017 heeft de minister gepreciseerd dat « minder dan vijf personen in aanmerking komen » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2520/002, p. 5) met betrekking tot de in de wet van 19 maart 2017 bedoelde regeling van disponibiliteit, maar dat « dat [...] nog [kan] veranderen » (*ibid.*).

Ten gronde

B.4. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 23 en 27 van de Grondwet.

De verzoekende partij bekritiseert het feit dat de bestreden wet afwijkt van de artikelen 33 en 34 van de wet van 21 maart 1991, door de Koning ertoe te machtigen de regelingen van disponibiliteit met wachtgeld en van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen, voor het personeel van « skeyes », zonder enige voorafgaande collectieve onderhandelingen, bij besluit vast te stellen. Daaruit zou een onverantwoord verschil in behandeling voortvloeien tussen de personeelsleden van « skeyes » en de personeelsleden van alle andere autonome overheidsbedrijven, in zoverre de bestreden wet, ten aanzien van één autonoom overheidsbedrijf, aan de raad van bestuur de bevoegdheid ontzegt om grondregelen betreffende het administratief statuut van het statutair personeel vast te stellen of te wijzigen, en in zoverre de bestreden wet aan het paritair comité zijn prerogatieven inzake collectief onderhandelen ontzegt.

B.5.1. Artikel 2 van de wet van 19 maart 2017 vervangt artikel 29, § 1, eerste lid, van de wet van 21 maart 1991, dat is opgenomen in een afdeling I (« Beginselen betreffende het statuut van het personeel en het syndicaal statuut ») van hoofdstuk VIII (« Personeel ») van titel I van de wet van 21 maart 1991.

Door die wijziging worden de personeelsleden van een autonoom overheidsbedrijf niet langer enkel aangeworven en tewerkgesteld krachtens het personeelskader en het personeelsstatuut die door de raad van bestuur of, in voorkomend geval, door de Koning, overeenkomstig die titel, worden vastgesteld, maar ook krachtens het personeelskader en het personeelsstatuut die, in voorkomend geval, door de Koning overeenkomstig artikel 176, § 7, worden vastgesteld.

Die wijziging is verantwoord omdat « het gestelde in artikel 176, § 7, [...] immers een uitzondering [is] op de regel voorzien in artikel 29, § 1, eerste lid, van de wet van 21 maart 1991 » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2291/001, p. 5).

Die wijziging van artikel 29, § 1, eerste lid, van de wet van 21 maart 1991 heeft bijgevolg enkel betrekking op het personeel van « skeyes ».

B.5.2. Bij artikel 3 van de wet van 19 maart 2017 wordt in artikel 176, dat is opgenomen in titel VI (« Skeyes ») van de wet van 21 maart 1991, een paragraaf 7 ingevoegd die, in afwijking van de artikelen 33 en 34, bepaalt dat elke nieuwe vorm van disponibiliteit met wachtgeld of van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen, toegestaan door « skeyes » aan zijn personeelsleden benoemd in de graden die op de loopbaan van luchtverkeersleider betrekking hebben, vanaf 1 januari 2017 bij koninklijk besluit wordt vastgesteld.

Het bestreden artikel 3 « bepaalt de toepasselijke procedure voor de implementatie van de nieuwe regeling van disponibiliteit met wachtgeld en van verlof voorafgaand aan het pensioen met wachtgeld die, ingevolge het op 12 april 2016 gesloten sociaal akkoord, van toepassing is op de door het autonoom overheidsbedrijf Belgocontrol tewerkgestelde luchtverkeersleiders », sociaal akkoord dat ertoe strekte « gelet op de federale pensioenhervormingen te voorzien in een verhoging van de leeftijd voor disponibiliteit » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2291/001, p. 5). In de parlementaire voorbereiding van de wet van 19 maart 2017 wordt gepreciseerd dat « het sociaal akkoord en het koninklijk besluit [...] enkel van toepassing [zijn] op de vastbenoemde ambtenaren van Belgocontrol » die bekleed zijn met een van de volgende graden : « 1° verkeersleider 3de klasse/eerste verkeersleider 3de klasse », « 2° verkeersleider 1ste klasse/eerste verkeersleider 1ste klasse », « 3° eerstaanwezend verkeersleider », « 4° chef verkeersleider » of « 5° expert ATS » (*ibid.*).

B.5.3. Daarenboven is de wet van 19 maart 2017 in werking getreden op 1 januari 2017 omdat « het nieuwe sociaal akkoord van 12 april 2016 [...] in werking [moest] treden op 1 januari 2017, namelijk de datum waarop de overgangsregeling die de Raad van bestuur in 2014 heeft aangenomen, eindigt » (*ibid.*, p. 6).

B.6.1. Over het voorontwerp van wet dat de wet van 19 maart 2017 is geworden, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt :

« De vraag rijst met welke redenen kan worden gerechtvaardigd dat de wetgever voor één enkel autonoom overheidsbedrijf, te weten Belgocontrol, ingrijpt in het geheel van de regels die vervat zijn in de voornoemde artikelen 33 en 34. Die artikelen zijn evenwel niets meer dan de uitdrukking van de principiële autonomie die verleend is aan de bedrijven die onder de toepassing van de wet van 21 maart 1991 vallen en die in het bijzonder geldt voor de vaststelling van het personeelsstatuut en het vakbondsstatuut van die bedrijven.

In de bespreking van het artikel wordt alleen melding gemaakt van een sociaal akkoord dat op 12 april 2016 is gesloten tussen Belgocontrol en de representatieve werknemersorganisaties. In die bespreking zou op zijn minst de strekking van dat akkoord moeten worden uiteengezet, alsook de redenen die rechtvaardigen dat de Koning voor de uitvoering van dat akkoord zorgt door op algemene wijze te regelen onder welke voorwaarden een disponibiliteit met wachtgeld en een verlof voorafgaand aan het pensioen met wachtgeld kan worden toegestaan en dat alleen voor Belgocontrol en op dergelijke wijze dat dit autonoom overheidsbedrijf voor dit aspect van het personeelsstatuut een andere behandeling te beurt valt dan andere bedrijven die onder de toepassing van diezelfde wet van 21 maart 1991 vallen.

De bespreking van het artikel moet op dat punt naar behoren worden aangevuld » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2291/001, pp. 17-18).

B.6.2. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft, met betrekking tot het koninklijk besluit van 14 september 1997, eveneens opgemerkt dat « sinds de inwerkingtreding van de wet van 21 maart 1991 [...] de inhoud van dat besluit [...] door overname of door verwijzing [is] opgenomen in de overeenkomsten tussen Belgocontrol en zijn werknemers, zodat hun contractuele betrekkingen door die regelgevende tekst bepaald worden », en dat « de wetgever [derhalve] zelf het toepassingsgebied van de nieuwe bepaling nauwkeurig aldus [dient] vast te stellen dat alle werknemers van Belgocontrol voor wie die bepaling moet gelden onder dat toepassingsgebied met naleving van het gelijkheidsbeginsel vallen » (*ibid.*, pp. 18-19).

B.6.3. In antwoord op de opmerking van de afdeling wetgeving van de Raad van State vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« *De minister* antwoordt dat de specifieke regeling geldt voor de specifieke beroepsgroep van de luchtverkeersleiders, die allen statutaire ambtenaren [zijn]. De bevestiging bij koninklijk besluit van het sociaal akkoord is sinds 2014 wettelijk vereist. De voorliggende reglementering zal tijdens de huidige overgangsfase twee personen aanbelangen » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2291/002, p. 3).

B.7.1. Krachtens de wet van 21 maart 1991 gaat de indeling van sommige instellingen van openbaar nut bij de autonome overheidsbedrijven uit van de idee dat die instellingen « over beheersautonomie [moeten] beschikken in een gegeven industriële of commerciële sector » en dat die autonomie kan worden verkregen door het sluiten van een beheerscontract met de Staat (artikel 1 van de wet van 21 maart 1991).

Als autonoom overheidsbedrijf, bedoeld in artikel 1, § 4, 4°, van de wet van 21 maart 1991, beschikt « skeyes » in beginsel over die beheersautonomie die, met betrekking tot het personeelsstatuut en het syndicaal statuut, is geconcretiseerd in de procedure die is bedoeld in de artikelen 32 tot 35 van de wet van 21 maart 1991, die met name voorafgaande collectieve onderhandelingen in het paritair comité regelen.

B.7.2. Aan « skeyes » als autonoom overheidsbedrijf zouden bepaalde aspecten met betrekking tot de beheersautonomie, die in de wet van 21 maart 1991 ten voordele van alle autonome overheidsbedrijven zijn geregeld, enkel kunnen worden ontzegd en aan het paritair comité zouden zijn prerogatieven inzake collectief onderhandelen enkel kunnen worden ontzegd indien die afwijking bestaanbaar is met het door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.7.3. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.8.1. De bestreden wet maakt het de Koning mogelijk om, vanaf 1 januari 2017, elke nieuwe vorm van disponibiliteit met wachtgeld of van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen, toegestaan door « skeyes » aan zijn personeelsleden benoemd in de graden die op de loopbaan van luchtverkeersleider betrekking hebben, bij besluit vast te stellen. Die wet wijkt dus af van de bij de artikelen 33 en 35 van de wet van 21 maart 1991 vastgestelde procedure.

Overeenkomstig die procedure ressorteren de vaststelling of de wijziging van de in artikel 34, § 2, bedoelde grondregelen van het administratief statuut, waaronder de disponibiliteit en de verlofregeling, in beginsel onder de bevoegdheid van de raad van bestuur van het autonoom overheidsbedrijf, na collectieve onderhandelingen in het paritair comité, bij tweederdemeerderheid van de stemmen.

B.8.2. Door de machtiging die het, vanaf 1 januari 2017, aan de Koning verleent, wijkt artikel 176, § 7, van de wet van 21 maart 1991, zoals ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 19 maart 2017, enkel voor « skeyes » af van de procedure die voor de grondregelen is vastgesteld bij de artikelen 33 tot 35 van de wet van 21 maart 1991.

Die maatregel ontzegt « skeyes » aldus zijn beheersautonomie, op algemene wijze vanaf 1 januari 2017, en ontzegt het paritair comité eveneens zijn prerogatieven inzake collectief onderhandelen, ten aanzien van elementen die grondregelen inzake het personeelsstatuut betreffen, meer bepaald ten aanzien van « elke nieuwe vorm van disponibiliteit met wachtgeld of van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen toegestaan door [skeyes] aan zijn personeelsleden benoemd in de graden die op de loopbaan van luchtverkeersleider betrekking hebben ».

B.8.3. In de in B.3.4 en B.6.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding wordt als enige verantwoording voor de bestreden maatregel de noodzaak aangevoerd om het sociaal akkoord van 12 april 2016 uit te voeren, teneinde de veiligheid van het luchtverkeer in België te verzekeren.

De bekommernis om het sociaal akkoord van 12 april 2016 uit te voeren volstaat evenwel niet om de invoering te verantwoorden van een maatregel zoals die waarin de wet van 19 maart 2017 voorziet, die aan « skeyes » zijn beheersautonomie ontzegt en die eveneens aan het paritair comité zijn prerogatieven inzake collectief onderhandelen ontzegt, ten aanzien van elementen die grondregelen inzake het personeelsstatuut betreffen. De wetgever heeft immers als beginsel gesteld dat autonome overheidsbedrijven autonomie genieten voor de wijziging van de grondregelen, volgens de in de artikelen 33 tot 35 van de wet van 21 maart 1991 vastgestelde procedure, na collectieve onderhandelingen in het paritair comité. Die keuze om de eventuele wijzigingen in het personeelsstatuut met betrekking tot de disponibiliteit en de verlofregeling onder de raad van bestuur te laten ressorteren, na collectieve onderhandelingen in het paritair comité, werd daarenboven niet ter discussie gesteld bij de oprichting, in 1998, van Belgocontrol als autonoom overheidsbedrijf dat onder de wet van 21 maart 1991 ressorteert.

Hoewel de noodzaak om de veiligheid van het luchtverkeer continu te verzekeren een legitiem doel uitmaakt, ziet het Hof niet in in welk opzicht de bestreden maatregel het mogelijk zou maken dat doel specifiek te bereiken, in tegenstelling tot de in de artikelen 33 tot 35 van de wet van 21 maart 1991 bedoelde procedure.

Noch de omstandigheid, gesteld dat zij vaststaat, dat de inhoud van het sociaal akkoord van 12 april 2016 in een koninklijk besluit moet worden opgenomen, noch het legitieme doel dat erin bestaat de veiligheid van het luchtverkeer te verzekeren, volstaan om de invoering te verantwoorden van een veralgemeende en in de tijd onbeperkte afwijkende regeling voor elke nieuwe vorm van disponibiliteit met wachtgeld of van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen die door « skeyes » aan de luchtverkeersleiders wordt toegestaan.

Ten slotte maakt niets het mogelijk te oordelen dat de raad van bestuur van « skeyes », met betrekking tot de wijziging van de in het koninklijk besluit van 14 september 1997 bedoelde regeling, in gebreke is gebleven.

B.8.4. Het is bijgevolg niet verantwoord om « skeyes », zijn personeelsleden en de representatieve vakorganisaties die zitting hebben in het paritair comité, anders te behandelen dan de andere autonome overheidsbedrijven die onder de wet van 21 maart 1991 ressorteren, hun personeel en de representatieve vakorganisaties die zitting hebben in het paritair comité.

B.8.5. Voor het overige volstaat het feit dat de bestreden wet maar voor bepaalde aspecten afwijkt van de beheersautonomie die bij de artikelen 33 en 35 van de wet van 21 maart 1991 aan de autonome overheidsbedrijven is toegekend en enkel van toepassing is op de personeelsleden van « skeyes » die zijn benoemd in de graden die op de loopbaan van luchtverkeersleider betrekking hebben, niet om te oordelen dat de maatregel maar een beperkte en bijgevolg evenredige aantasting van de beheersautonomie en van het recht op collectief onderhandelen binnen « skeyes » met zich meebrengt, aangezien die afwijkende regeling betrekking heeft op elementen die de wetgever, voor alle autonome overheidsbedrijven, opvat als grondregelen betreffende het personeelsstatuut van het statutair personeel.

B.9. Het eerste middel is gegrond.

B.10. Het tweede middel, dat niet tot een ruimere vernietiging zou kunnen leiden, dient niet te worden onderzocht.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

B.11. Om te vermijden dat rechtsonzekerheid wordt gecreëerd, in de in B.3 in herinnering gebrachte context, dienen de gevolgen van de vernietigde bepalingen, met toepassing van artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, te worden gehandhaafd zoals aangegeven in het dictum.

B.12. Die handhaving van de gevolgen heeft tot gevolg dat het koninklijk besluit van 23 april 2017, dat ter uitvoering van de vernietigde wet van 19 maart 2017 is genomen, van toepassing kan blijven. Dat koninklijk besluit moet worden beschouwd als de norm waarbij de inhoud van het sociaal akkoord van 12 april 2016 is opgenomen in de regeling inzake disponibiliteit met wachtgeld of verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen, die van toepassing is op de personeelsleden van « skeyes » die zijn benoemd in de graden die op de loopbaan van luchtverkeersleider betrekking hebben.

De wettelijke en reglementaire bepalingen die naar dat koninklijk besluit verwijzen, behouden bijgevolg een voorwerp en de rechten van de betrokken personen worden gevrijwaard. Te dezen is trouwens niet afgeweken van het voorafgaand sociaal overleg waarop de verzoekende partij aanspraak maakt, aangezien het koninklijk besluit van 23 april 2017 het sociaal akkoord van 12 april 2016 ten uitvoer legt.

Voor het overige verhindert het feit dat het koninklijk besluit van 23 april 2017 definitief wordt gehandhaafd en toegepast kan blijven, de raad van bestuur van « skeyes » niet om de inhoud van dat koninklijk besluit op te nemen of te wijzigen in de toekomst, overeenkomstig de in de artikelen 33 tot 35 van de wet van 21 maart 1991 bedoelde procedure.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt de wet van 19 maart 2017 « tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven inzake de toekenning door Belgocontrol van disponibiliteit met wachtgeld en van verlof met wachtgeld voorafgaand aan het pensioen »;

- handhaaft definitief de gevolgen die de vernietigde wet heeft teweeggebracht vóór de bekendmaking van dit arrest in het *Belgisch Staatsblad*.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 14 november 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût