



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 59.732/2/V
du 24 août 2016

advies 59.732/2/V
van 24 augustus 2016

sur

over

un projet d'arrêté royal
'déterminant à l'entreprise
publi[que] autonome
belgocontrol, les conditions
d'octroi d'une disponibilité
avec traitement d'attente et
d'un congé préalable à la
pension avec traitement
d'attente'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot het bepalen, bij het
autonoom overheidsbedrijf
belgocontrol, van de
voorwaarden tot toekenning
van een beschikbaarheid met
wachtgeld en een verlof
voorafgaand aan het pensioen
met wachtgeld'

Le 5 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fer belges à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant à l'entreprise publi[que] autonome belgocontrol, les conditions d'octroi d'une disponibilité avec traitement d'attente et d'un congé préalable à la pension avec traitement d'attente'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 24 août 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wanda VOGEL, conseiller d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 août 2016.

*

Op 5 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen verzocht binnen een termijn van zestig dagen, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot het bepalen, bij het autonoom overheidsbedrijf belgocontrol, van de voorwaarden tot toekenning van een beschikbaarheid met wachtgeld en een verlof voorafgaand aan het pensioen met wachtgeld'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 24 augustus 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Wanda VOGEL, staatsraad, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pauline LAGASSE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 augustus 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. Conformément aux articles 33, 105 et 108 de la Constitution, le pouvoir réglementaire du Roi doit soit reposer sur une habilitation particulière prévue par la loi ou la Constitution, soit relever du pouvoir d'exécution général qui permet au Roi, malgré le silence de la loi, de dégager de l'économie générale de celle-ci les conséquences qui en dérivent naturellement, sans pouvoir ni en étendre, ni en restreindre la portée.

2. La création et la réglementation d'un régime de disponibilité avec traitement d'attente et d'un congé préalable à la pension avec traitement d'attente touche à la fixation du statut du personnel de Belgocontrol.

3. Le préambule du projet se réfère à l'article 176 de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques' (ci-après : « la loi du 21 mars 1991 ») et à l'article 46 de la loi du 15 mai 1984 'portant mesures d'harmonisation dans les régimes des pensions'. Cependant aucune de ces dispositions ne sert de fondement juridique au projet. Ces dispositions font uniquement partie du contexte juridique dans lequel celui-ci s'inscrit.

Il est vrai que ces articles prévoient certains des effets juridiques qui s'attachent à des régimes de congés préalables à la pension tels que celui qui fait l'objet du projet. Ces dispositions n'autorisent cependant pas, en tant que telles, le Roi à adopter de tels régimes. Au contraire, on observe que l'article 176, § 5, 5.3, C, de la loi du 21 mars 1991 parle d'une nouvelle forme de congé préalable à la retraite « autorisée par Belgocontrol ».

4. Dès lors qu'il s'agit d'une entreprise publique autonome, le Roi ne peut pas non plus fonder sa compétence sur l'article 107 de la Constitution qui L'autorise uniquement à fixer le statut des agents de l'administration centrale de l'État.

5. L'arrêté royal du 14 septembre 1997 'déterminant à la Régie des voies aériennes, les conditions d'octroi d'une mise en disponibilité pour incapacité fonctionnelle résultant de l'exercice du contrôle aérien direct effectif', que le projet d'arrêté entend remplacer, se fonde, pour sa part, sur l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public'. Cette disposition n'est cependant plus applicable. Belgocontrol a, en effet, été supprimée de la liste des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 à la suite de sa transformation en entreprise publique autonome par l'arrêté royal du 25 août 1998 'portant classement de la Régie des Voies aériennes en entreprise publique autonome'.

6.1. Il ressort de l'examen de la loi du 21 mars 1991 que c'est au conseil d'administration de Belgocontrol qu'il appartient de définir le statut du personnel.

6.2. L'article 29, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 précise que :

« Les membres du personnel d'une entreprise publique autonome sont recrutés et employés en vertu du cadre et du statut du personnel arrêtés par le conseil d'administration, ou, le cas échéant, le Roi, conformément au présent titre ».

C'est uniquement dans les limites prévues par le titre I^{er} de la loi du 21 mars 1991 que le Roi est habilité à adopter le statut du personnel des entreprises publiques autonomes.

6.3. Il ressort de l'article 33, § 2, de la loi du 21 mars 1991 que le Roi est, le cas échéant, habilité à fixer le premier statut du personnel de l'entreprise publique autonome. L'article 33, § 2, alinéa 3, de cette loi précise cependant qu' :

« Une réglementation dans le premier statut arrêté par le Roi restera applicable jusqu'à la fixation d'une réglementation y afférente par le conseil d'administration, conformément à la procédure visée à l'article 34, § 1^{er}, ou 35 ».

L'article 34, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 précise que :

« Une fois le premier statut établi conformément à l'article 33, et au plus tard à partir de l'expiration du délai de quinze mois après la date d'entrée en vigueur du classement de l'organisme parmi les entreprises publiques autonomes, le statut du personnel et le statut syndical sont fixés par le conseil d'administration, sans préjudice des dispositions légales et réglementaires qui règlent le statut concerné. Toutefois, pour ce qui concerne les réglementations de base désignée conformément au paragraphe 2, le conseil décide conformément la procédure visée à l'article 35 ».

Le fait que ce statut soit établi « sans préjudice des dispositions légales et réglementaires qui règlent le statut concerné » ne constitue pas une habilitation autorisant le Roi à régler Lui-même le statut du personnel mais impose uniquement le respect, par le conseil d'administration, de la hiérarchie des normes.

L'article 34, § 2, de la loi du 21 mars 1991 précise d'ailleurs expressément que les réglementations de base relatives au statut administratif du personnel ayant trait (A, 4^o) aux positions administratives, notamment la disponibilité, ainsi que les réglementations de base relatives au régime des pensions du personnel statutaire ayant trait (C, 4^o) aux conditions d'ouverture du droit à la pension, sont fixées « conformément à la procédure fixée à l'article 35 », c'est-à-dire par le conseil d'administration ou à l'initiative de celui-ci selon les modalités déterminées dans cet article 35.

Par conséquent, à l'exception de la fixation du premier statut du personnel, le législateur attribue la compétence de régler ce statut au conseil d'administration des entreprises publiques autonomes.

7. Le Roi n'est dès lors pas compétent pour adopter le présent projet, dont l'examen ne sera en conséquence pas poursuivi plus avant.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

RECHTSGROND

1. Overeenkomstig de artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet moet de verordenende bevoegdheid van de Koning hetzij steunen op een bijzondere machtiging waarin de wet of de Grondwet voorziet, hetzij vallen onder de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning toelaat om, ondanks het stilzwijgen van de wet, uit de algemene economie van de wet de Hem noodzakelijk toeschijnende gevolgtrekkingen te halen zonder dat Hij daarbij de draagwijdte van de wet kan verruimen of inperken.

2. De invoering van en de regelgeving inzake een disponibiliteitsregeling met wachtgeld en een verlof voorafgaand aan het pensioen met wachtgeld heeft gevolgen wat betreft de vaststelling van het statuut van het personeel van Belgocontrol.

3. In de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 176 van de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’ (hierna “de wet van 21 maart 1991” genoemd) en naar artikel 46 van de wet van 15 mei 1984 ‘houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’. Geen van die bepalingen vormt evenwel de rechtsgrond van het ontwerp. Die bepalingen maken enkel deel uit van het wettelijk kader waarin het ontwerp tot stand komt.

Die artikelen bepalen weliswaar een aantal van de rechtsgevolgen die verbonden zijn aan verlofregelingen voorafgaand aan het pensioen, zoals de regeling waarover het ontwerp handelt. Die bepalingen als zodanig machtigen de Koning evenwel niet om dergelijke regelingen vast te stellen. Integendeel, er kan worden opgemerkt dat in artikel 176, § 5, 5.3, C, van de wet van 21 maart 1991 sprake is van een “nieuwe vorm van verlof voorafgaandelijk aan de pensionering” “toegestaan door Belgocontrol”.

4. Aangezien het om een autonoom overheidsbedrijf gaat, kan de Koning voor zijn bevoegdheid evenmin steunen op artikel 107 van de Grondwet, dat Hem alleen de bevoegdheid verleent om het statuut van de ambtenaren bij het centraal bestuur van de Staat vast te stellen.

5. 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.

6.1. Uit het onderzoek van de wet van 21 maart 1991 blijkt dat het aan de raad van bestuur van Belgocontrol staat om het personeelsstatuut vast te stellen.

6.2. Artikel 29, § 1, van de wet van 21 maart 1991 luidt als volgt:

“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 worden vastgesteld.”

De Koning is alleen gemachtigd om binnen de grenzen bepaald in titel I van de wet van 21 maart 1991 het statuut van het personeel van de autonome overheidsbedrijven vast te stellen.

6.3. Uit artikel 33, § 2, van de wet van 21 maart 1991 blijkt dat de Koning, in voorkomend geval, gemachtigd is om het eerste statuut van het personeel van het autonoom overheidsbedrijf vast te stellen. In artikel 33, § 2, derde lid, van die wet wordt evenwel het volgende gepreciseerd:

“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.”

In artikel 34, § 1, van de wet van 21 maart 1991 wordt het volgende vermeld:

“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.”

Het feit dat dit statuut wordt vastgesteld “onverminderd de wettelijke en reglementaire bepalingen die het betrokken statuut regelen” machtigt de Koning niet om zelf het personeelsstatuut te regelen, maar het houdt voor de raad van bestuur de verplichting in de hiërarchie van de normen na te leven.

In artikel 34, § 2, van de wet van 21 maart 1991 wordt trouwens uitdrukkelijk gesteld dat de grondregelen betreffende het administratief statuut van het personeel inzake (A, 4°) de administratieve standen, met name de disponibiliteit, en de grondregelen betreffende het pensioenstelsel van het statutair personeel inzake (C, 4°) de voorwaarden voor het verkrijgen van recht op pensioen worden vastgesteld “overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 35”, dat wil zeggen door de raad van bestuur of op initiatief van die raad volgens de nadere regels die in dat artikel 35 vastgesteld zijn.

De vaststelling van het eerste personeelsstatuut niet te na gesproken verleent de wetgever dus de bevoegdheid om dat statuut te regelen aan de raad van bestuur van de autonome overheidsbedrijven.

7. De Koning is derhalve niet bevoegd om het voorliggende ontwerp aan te nemen en het wordt bijgevolg niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY