



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.535/4
du 20 décembre 2016

sur

un avant-projet de loi 'visant à
l'octroi par l'entreprise
publique autonome
Belgocontrol d'une
disponibilité avec traitement
d'attente et d'un congé
préalable à la pension avec
traitement d'attente'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.535/4
van 20 december 2016

over

een voorontwerp van wet
'toekenning van disponibiliteit
met wachtgeld en verlof
voorafgaand aan het pensioen
met wachtgeld door het
autonoom overheidsbedrijf
Belgocontrol'

Le 25 novembre 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 fers belges à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'visant à l'octroi par l'entreprise publique autonome Belgocontrol d'une disponibilité avec traitement d'attente et d'un congé préalable à la pension avec traitement d'attente'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 décembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, 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 LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 décembre 2016.

*

Op 25 november 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 dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'toekenning van disponibiteit met wachtgeld en verlof voorafgaand aan het pensioen met wachtgeld door het autonoom overheidsbedrijf Belgocontrol'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 december 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, 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 LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 december 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet¹, 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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALES

1. Le présent avant-projet fait suite à l'avis 59.732/2/V donné le 24 août 2016 sur un projet d'arrêté royal 'déterminant à l'entreprise publique 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'. À l'issue de l'examen consacré au fondement juridique de ce projet, la section de législation a conclu que le Roi n'était pas compétent, à défaut de base légale, pour l'adopter.

L'avant-projet de loi complète 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 ») afin de conférer au Roi le soin de fixer à partir du 1^{er} janvier 2017, par dérogation aux articles 33 et 34 de la loi du 21 mars 1991, « toute nouvelle forme de mise en disponibilité avec traitement d'attente ou de congé préalable à la pension avec traitement d'attente accordés par Belgocontrol ».

2. Il ressort de l'article 33, § 2, de la loi du 21 mars 1991 que le Roi est, sous certaines conditions, 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 désignées conformément au paragraphe 2, le conseil décide conformément la procédure visée à l'article 35 ».

La question se pose de savoir quels sont les motifs de nature à justifier l'intervention du législateur, pour une seule entreprise publique autonome, à savoir Belgocontrol, dans le jeu des règles énoncées par les articles 33 et 34 précités. Ces articles ne sont cependant que l'expression du principe d'autonomie reconnu aux entreprises entrant dans le champ

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

d'application de la loi du 21 mars 1991² et notamment consacré en ce qui concerne la détermination du statut du personnel et du statut syndical de ces mêmes entreprises.

Le commentaire de l'article se borne à mentionner un accord social conclu le 12 avril 2016 entre Belgocontrol et les organisations représentatives de travailleurs. Il conviendrait à tout le moins qu'il expose la teneur de cet accord ainsi que les raisons justifiant que le Roi en opère la mise en œuvre en réglant de manière générale les conditions d'octroi d'une disponibilité avec traitement d'attente et d'un congé préalable à la pension avec traitement d'attente, et ce uniquement pour Belgocontrol en manière telle que cette entreprise publique autonome se voit réserver un sort différent, pour cet aspect du statut du personnel, de celui accordé à d'autres entreprises qui relèvent du champ d'application de la même loi du 21 mars 1991.

Le commentaire de l'article doit être dûment complété sur ce point.

3. Le commentaire de l'article précise également que

« L'arrêté royal du 14 septembre 1997 applicable actuellement a été adopté sur base de la loi du 16 mars 1954, laquelle n'est plus applicable à Belgocontrol suite à sa transformation en entreprise publique autonome par l'arrêté royal du 25 août 1998. La loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, prévoit l'adoption des mesures statutaires sur base d'une décision du Conseil d'administration. Nous proposons d'opérer une adaptation visant à modifier la loi du 21 mars 1991 pour donner compétence au Roi d'adopter les dispositions en matière de congé préalable à la pension ».

Comme l'a relevé l'avis 59.732/2/V,

« 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' ».

Toutefois si, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 1991, le contenu de cet arrêté a été intégré par reproduction ou référence dans les contrats liant Belgocontrol et ses employés, les termes de cette réglementation régissent leurs relations contractuelles. Il appartient dès lors au législateur lui-même de déterminer précisément le champ d'application du dispositif nouveau en manière telle qu'il vise tous les employés de Belgocontrol auxquels il est destiné à s'appliquer dans le respect du principe d'égalité.

L'avant-projet de loi doit être complété en conséquence.

² Dans ce cadre, il ne sera pas perdu de vue qu'une atteinte trop importante à l'autonomie peut être de nature à modifier la situation des entreprises publiques autonomes au regard du règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 'relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne'.

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

« 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 ».

Compte tenu de la modification envisagée, il convient d'ajouter, dans cet article, après les mots « conformément au présent titre » ceux de « et à l'article 176, § 7 ».

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

L'avant-projet doit être présenté dans les formes de légistique requises. Il convient dès lors de prévoir, notamment, un intitulé complet, clair, précis et concis³, un arrêté de présentation⁴. Il convient également de prévoir un article 1^{er} précisant que l'avant-projet de loi règle une matière visée par l'article 74 de la Constitution⁵, conformément à l'article 83 de celle-ci.

*

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 14.

⁴ *Ibid.*, recommandations n°s 226 et 227 et formule F 5.

⁵ *Ibid.*, recommandation n° 88 et formule F 4-1-1-1.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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 voorontwerp,¹ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorliggende voorontwerp sluit aan bij advies 59.732/2/V, dat op 24 augustus 2016 is gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit ‘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’. Na het onderzoek van de rechtsgrond van dat ontwerp heeft de afdeling Wetgeving besloten dat de Koning, bij ontstentenis van wettelijke basis, niet bevoegd was dat besluit vast te stellen.

Bij het voorontwerp van wet wordt artikel 176 van de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’ (hierna “de wet van 21 maart 1991” genoemd) aangevuld teneinde in afwijking van de artikelen 33 en 34 van die wet, aan de Koning de bevoegdheid op te dragen om vanaf 1 januari 2017 “iedere nieuwe vorm van disponibiliteit met wachtgeld of van verlof voorafgaandelijk aan het pensioen met wachtgeld toegestaan door Belgocontrol” vast te stellen.

2. Uit artikel 33, § 2, van de wet van 21 maart 1991 blijkt dat de Koning onder bepaalde voorwaarden 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.”

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

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 vallen² 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.

3. In de bespreking van het artikel wordt ook het volgende gepreciseerd:

“Het momenteel toepasselijke koninklijk besluit van 14 september 1997 werd aangenomen op basis van de wet van 16 maart 1954, welke niet meer toepasselijk is op Belgocontrol als gevolg van diens omvorming tot een autonoom overheidsbedrijf door het koninklijk besluit van 25 augustus 1998. De wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven bepaalt dat de statutaire maatregelen worden aangenomen op basis van een beslissing van de Raad van bestuur. We stellen voor om een aanpassing door 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”.

In advies 59.732/2/V is het volgende gesteld:

“Het 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’, 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 Luchtwezen als autonoom overheidsbedrijf’ omgezet is in een autonoom overheidsbedrijf”.

Sinds de inwerkingtreding van de wet van 21 maart 1991 is de inhoud van dat besluit evenwel door overname of door verwijzing opgenomen in de overeenkomsten tussen Belgocontrol en zijn werknemers, zodat hun contractuele betrekkingen door die regelgevende

² In die context mag niet over het hoofd gezien worden dat een te grote aantasting van die autonomie van dien aard kan zijn dat ze de situatie van de autonome overheidsbedrijven wijzigt ten aanzien van verordening (EU) 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 maart 2013 ‘betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie’.

tekst bepaald worden. Derhalve dient de wetgever zelf het toepassingsgebied van de nieuwe bepaling nauwkeurig aldus vast te stellen dat alle werknemers van Belgocontrol voor wie die bepaling moet gelden onder dat toepassingsgebied met naleving van het gelijkheidsbeginsel vallen.

Het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

4. Artikel 29, § 1, eerste lid, 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”.

Gelet op de ontworpen wijziging, moeten in dat artikel de woorden “en artikel 176, § 7”, worden ingevoegd na de woorden “overeenkomstig deze titel”.

WETGEVINGSTECHNISCHE SLOTOPMERKING

Het voorontwerp moet overeenkomstig de wetgevingstechnische voorschriften worden geredigeerd. Het moet dus onder meer een volledig, duidelijk, nauwkeurig en beknopt opschrift³ en een indieningsbesluit⁴ bevatten. Overeenkomstig artikel 83 van de Grondwet moet daarin voorts een artikel 1 opgenomen worden waarin bepaald dient te worden dat het voorontwerp van wet een aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.⁵

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

PIERRE LIÉNARDY

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 14.

⁴ *Ibid.*, aanbevelingen 226 en 227 en formule F 5.

⁵ *Ibid.*, aanbeveling 88 en formule F 4-1-1-1.