

Numéro du rôle : 6726
Arrêt n° 175/2019 du 14 novembre 2019

ARRÊT

En cause : le recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en ce qui concerne l’octroi par Belgocontrol d’une disponibilité avec traitement d’attente et d’un congé préalable à la pension avec traitement d’attente », introduit par la Centrale générale des services publics (CGSP).

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen et M. Pâques, et, conformément à l’article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du juge émérite E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 11 septembre 2017 et parvenue au greffe le 14 septembre 2017, la Centrale générale des services publics (CGSP) a introduit un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en ce qui concerne l’octroi par Belgocontrol d’une disponibilité avec traitement d’attente et d’un congé préalable à la pension avec traitement d’attente » (publiée au *Moniteur belge* du 11 avril 2017).

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Jacobowitz et Me D. Gutierrez Caceres, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 17 juillet 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que l’affaire était en état, qu’aucune audience ne serait tenue, à moins qu’une partie n’ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu’en l’absence d’une telle demande, les débats seraient clos le 31 juillet 2019 et l’affaire mise en délibéré.

Aucune demande d’audience n’ayant été introduite, l’affaire a été mise en délibéré le 31 juillet 2019.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l’emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

– A –

A.1. La partie requérante est une organisation syndicale représentative au sens des articles 7 et 8 de la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités », au sens de l’article 30, § 5, 1^o, de la loi du 21 mars 1991 « portant réforme de certaines entreprises publiques économiques » (ci-après : la loi du 21 mars 1991), et au sens de l’article 5 du statut syndical de Belgocontrol.

Elle justifie son intérêt à agir par le fait que la loi attaquée la prive d’une de ses prérogatives essentielles, qui consiste à pouvoir négocier, que ce soit au sein de la commission paritaire de l’entreprise ou d’un autre organe de négociation, l’adoption et la modification des réglementations de base relatives au statut administratif et pécuniaire du personnel de Belgocontrol.

Quant au contexte de la loi attaquée

A.2.1. La partie requérante explique qu'historiquement, la Régie des voies aériennes, organisme d'intérêt public de catégorie A au sens de la loi du 16 mars 1954 « relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public », relevait de l'application de la loi du 19 décembre 1974 précitée, de sorte que le statut administratif et le statut pécuniaire des contrôleurs aériens étaient fixés par le Roi, après négociation avec les organisations syndicales représentatives.

Un arrêté royal du 14 septembre 1997 déterminait, 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 et effectif : les contrôleurs aériens pouvaient anticiper la cessation de leur activité professionnelle avant leur départ à la retraite, par une mise en disponibilité à l'âge de 55 ans, tout en conservant, jusqu'à l'âge de 60 ans, un traitement d'attente correspondant à 75 % de leur dernier traitement d'activité, augmenté de 1 % par année prestée au-delà de 20 ans d'ancienneté de grade, avec un maximum de 10 %.

A.2.2. En 1998, les missions assumées par la Régie des voies aériennes ont été reprises par Belgocontrol, entreprise publique autonome relevant de l'application de la loi du 21 mars 1991. Conformément aux articles 32 à 35 de la loi du 21 mars 1991, le conseil d'administration de Belgocontrol a établi son propre statut du personnel et son propre statut syndical. La partie requérante indique toutefois que l'arrêté royal du 14 septembre 1997 est resté d'application, sinon de droit en tout cas de fait, pour le personnel de Belgocontrol.

A.2.3. En février 2016, le ministre de la Mobilité a décidé de modifier l'arrêté royal du 14 septembre 1997 afin de se conformer aux principes adoptés par le Gouvernement fédéral dans le cadre de la réforme des pensions, qui tendaient à augmenter l'âge de l'accès à la pension. L'accord social du 12 avril 2016, négocié avec les organisations syndicales au sein de la commission paritaire de l'entreprise, prévoyait qu'à compter du 1er janvier 2030, après une période transitoire, les agents pourraient accéder à la mise en disponibilité pour les cinq dernières années précédant la pension, sans pouvoir être placés dans cette position avant l'âge de 58 ans.

Le conseil d'administration – qui ne se sentait sans doute pas le pouvoir de modifier un arrêté royal – n'a toutefois pas intégré cet accord dans le statut du personnel, de sorte que le Gouvernement a voulu intégrer le contenu de cet accord dans un projet d'arrêté royal, dont la section de législation du Conseil d'État a cependant estimé qu'il était dépourvu de fondement légal.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement a choisi d'adopter la loi attaquée, qui habilite le Roi à régler par arrêté royal les régimes de disponibilité avec traitement d'attente et de congé préalable à la pension avec traitement d'attente pour le personnel de Belgocontrol. L'arrêté royal du 23 avril 2017 a été pris en exécution de cette loi.

A.3. Le Conseil des ministres précise que, depuis la conversion de Belgocontrol en entreprise publique autonome, l'arrêté royal du 14 septembre 1997 avait perdu son fondement légal, même si Belgocontrol continuait à appliquer cet arrêté à l'égard des membres de son personnel. Il précise aussi qu'en avril 2017, le conseil d'administration de Belgocontrol a décidé, après négociation menée en commission paritaire le 18 avril 2017, d'intégrer les dispositions de l'arrêté royal du 14 septembre 1997 dans le statut administratif de son personnel, avec effet au 2 octobre 1998.

Dans l'accord social sur les dispositions de fin de carrière signé le 12 avril 2016 en commission paritaire de Belgocontrol, il était indiqué que les partenaires sociaux demanderaient au ministre de la Mobilité de faire le nécessaire pour adapter l'arrêté royal du 14 septembre 1997. Le Conseil des ministres précise que, contrairement à ce que soutient la partie requérante, le projet d'arrêté royal adopté en juin 2016 avait pour but non pas de pallier une inaction du conseil d'administration de Belgocontrol, mais de respecter l'article 16 de la loi du 6 janvier 2014 « relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution » (ci-après : la loi du 6 janvier 2014), en vertu duquel Belgocontrol ne dispose plus d'autonomie en la matière, le Roi étant chargé d'adopter les dispositions ayant un impact sur le calcul de la pension de retraite.

La loi attaquée visait donc à adapter la situation des membres du personnel de Belgocontrol dans le cadre des réformes menées en matière de pension, la confirmation de l'accord social par arrêté royal étant légalement requise depuis 2014.

A.4. La partie requérante répond que la référence à l'article 16 de la loi du 6 janvier 2014 n'est ni pertinente, ni étayée. Elle constate par ailleurs que, dès lors que le conseil d'administration de Belgocontrol a consacré dans le statut le contenu de l'arrêté royal du 14 septembre 1997 avec effet rétroactif au 2 octobre 1998, il devient encore plus évident qu'il était possible de suivre cette procédure pour intégrer le contenu de l'accord d'avril 2016 sans priver ni Belgocontrol de ses prérogatives, ni les organisations syndicales de la possibilité de négocier ces réglementations de base.

Quant au premier moyen

A.5.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 23 et 27 de la Constitution.

La partie requérante estime que la loi attaquée déroge aux articles 33 et 34 de la loi du 21 mars 1991 en habilitant le Roi à fixer par arrêté royal les régimes de disponibilité avec traitement d'attente et de congé préalable à la pension avec traitement d'attente pour le personnel de Belgocontrol, sans que cet arrêté royal soit préalablement négocié avec les organisations syndicales, que ce soit au sein de la commission paritaire de Belgocontrol ou d'un autre organe de négociation.

Or, ces régimes constituent des réglementations de base au sens de l'article 34, § 2, de la loi du 21 mars 1991, dont les modifications doivent être adoptées dans le respect de l'article 35 de la même loi. La loi attaquée prive non seulement le conseil d'administration de Belgocontrol du pouvoir de fixer ou de modifier ces réglementations de base, mais elle prive également la commission paritaire de Belgocontrol de ses prérogatives en la matière, la loi attaquée ne prévoyant par ailleurs aucun autre mode de négociation collective préalable à l'adoption d'un arrêté royal en ces matières.

A.5.2. La partie requérante estime que l'habilitation au Roi contenue dans la loi attaquée Lui permet d'interférer dans le mode de fonctionnement de Belgocontrol, ce qui contrevient manifestement à la *ratio legis* de la loi du 21 mars 1991, qui consistait à donner aux anciennes « régies » une autonomie constitutive et de gestion, y compris dans la manière d'organiser les négociations collectives en leur sein.

La mesure attaquée n'est par ailleurs nullement justifiée. Alors que, dans son avis sur l'avant-projet devenu la loi attaquée, la section de législation du Conseil d'État avait invité à justifier le régime particulier créé pour une seule entreprise publique autonome, aucune réponse n'a été donnée par le Gouvernement à cette objection. Il en résulte que la loi attaquée traite différemment, sans aucune justification raisonnable, les membres du personnel d'une seule entreprise publique par rapport aux membres du personnel de toutes les autres entreprises publiques et, de manière plus générale, de la fonction publique administrative, parmi lesquels les membres du personnel des chemins de fer belges, en vertu de la loi du 23 juillet 1926 « relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges ».

A.6.1. Le Conseil des ministres soulève l'irrecevabilité partielle du moyen en ce qu'il est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, la partie requérante n'expliquant pas en quoi cette disposition aurait été violée.

A.6.2. Le Conseil des ministres souligne la portée très limitée de la loi attaquée, qui ne déroge aux articles 33 et 34 de la loi du 21 mars 1991 qu'en ce qui concerne (1) l'autorité compétente – le Roi plutôt que le conseil d'administration – pour adopter les règles applicables aux contrôleurs aériens statutaires qui travaillent au sein de Belgocontrol, (2) la mise en disponibilité avec traitement d'attente et de congé préalable à la pension avec traitement d'attente et (3) les membres du personnel de Belgocontrol nommés en qualité de contrôleurs aériens. L'atteinte à l'autonomie de gestion dont dispose Belgocontrol – qui reste compétent pour toutes les autres mesures contenues dans le statut – est donc très limitée. Avant l'adoption de la loi attaquée, la question était d'ailleurs déjà réglée par l'arrêté royal du 14 septembre 1997.

Par ailleurs, contrairement à ce que prétend la partie requérante, le législateur a répondu aux remarques formulées par la section de législation du Conseil d'État, en précisant que l'objectif légitime poursuivi est d'assurer la sécurité de la circulation aérienne en Belgique, compte tenu de la particularité des tâches exercées par les contrôleurs aériens et des grands désagréments que peut générer l'absence des contrôleurs aériens au sein de Belgocontrol. La mesure attaquée est aussi justifiée en ce qu'elle met en œuvre l'accord social du 12 avril 2016 et est de nature à conférer à cet accord une stabilité supplémentaire. Il n'est dès lors pas porté atteinte aux droits des organisations syndicales, dès lors que l'arrêté royal du 23 avril 2017, adopté en exécution de la loi attaquée, se limite à matérialiser les dispositions de l'accord social précité.

Habiller le Roi à mettre en œuvre l'accord social conclu entre les partenaires sociaux constitue donc une mesure proportionnée, compte tenu des enjeux que représentent les mesures en question, lesquelles sont justifiées par l'objectif de garantir la sécurité aérienne et de mettre en œuvre l'accord social d'avril 2016.

A.7.1. La partie requérante répond que le moyen est recevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution, qui consacre le droit à la concertation et à la négociation collective. Ce droit doit être lu en combinaison avec l'article 27 de la Constitution, qui garantit la liberté d'association et la liberté syndicale, dont le droit à la négociation collective constitue un élément essentiel.

A.7.2. La partie requérante constate qu'à aucun moment le Conseil des ministres ne conteste le fait que la loi attaquée soustrait les régimes qu'elle vise à toute forme de négociation collective. La portée limitée de la loi attaquée ou le fait qu'elle mettrait en œuvre l'accord social d'avril 2016 ne suffit pas à justifier une loi qui prive les autorités de Belgocontrol, définitivement et de manière illimitée dans le temps, pour le futur, de toute possibilité de fixer elles-mêmes les réglementations de base en question.

La mission d'assurer la sécurité aérienne ne légitimerait pas le régime attaqué, mais justifierait au contraire que Belgocontrol conserve la maîtrise pleine et entière de la gestion de son personnel, en concertation avec les organisations syndicales siégeant au sein de l'entreprise, qui sont parfaitement informées des conditions de travail et des impératifs qui s'imposent en termes de sécurité aérienne et qui justifient un régime d'incapacité fonctionnelle.

Dès lors que l'accord social d'avril 2016 pouvait parfaitement être mis en œuvre par le conseil d'administration de Belgocontrol, la loi attaquée ne peut être considérée comme proportionnée, dès lors que les modalités de fin de carrière ne peuvent être jugées d'importance minime, puisqu'elles constituent des réglementations de base qui ont un impact sur le traitement et sur la pension des agents. Or, ces éléments ne sont pas moins importants au sein de Belgocontrol qu'au sein des autres entreprises publiques autonomes, bien au contraire, puisque les agents de Belgocontrol assurent précisément la sécurité aérienne.

Loin de constituer une « garantie supplémentaire », comme le prétend le Conseil des ministres, la compétence exclusive du Roi Lui permettant de modifier le régime en question sans négociation syndicale prive le personnel d'une garantie essentielle. Le Conseil d'État considère en effet que le statut syndical constitue un « frein à la loi du changement », qui empêche l'autorité administrative de modifier unilatéralement le statut du personnel. La partie requérante rappelle que le contenu de l'accord social d'avril 2016 a d'ailleurs été suggéré à Belgocontrol par le ministre de la Mobilité, mais que, désormais, la loi attaquée permettra au Gouvernement de modifier ces règles sans devoir négocier avec les organisations syndicales.

A.8.1. Le Conseil des ministres réplique que le mémoire en réponse ne peut pallier les carences de la requête et que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution.

A.8.2. Le champ d'application de la loi attaquée en l'espèce est clairement limité. La partie requérante ne conteste pas la légitimité des buts poursuivis, ni la spécificité des missions des contrôleurs aériens, mais uniquement la concrétisation de ces objectifs par une habilitation du Roi à mettre en œuvre les mesures en cause.

Or, la loi attaquée est conforme à l'article 16 de la loi du 6 janvier 2014. Dans le cadre de l'application de cette disposition, les membres du personnel de Belgocontrol – comme ceux de Proximus – doivent être considérés comme les membres du personnel d'une institution fédérale. Et ce sont les partenaires sociaux, lesquels ont adopté l'accord social d'avril 2016, qui ont sollicité l'adoption de la mesure attaquée.

Quant au second moyen

A.9. Le second moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 23, alinéa 3, 1°, 26 et 27 de la Constitution, combinés avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec les articles 12 et 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 6 de la Charte sociale européenne, avec l'article 4 de la Convention n° 98 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur le droit d'organisation et de négociation collective, avec l'article 7 de la Convention n° 151 de l'OIT « concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique » et avec la Convention n° 154 de l'OIT « concernant la promotion de la négociation collective ».

La partie requérante estime qu'en habilitant le Roi à fixer par arrêté royal les régimes de disponibilité avec traitement d'attente et de congé préalable à la pension avec traitement d'attente pour le personnel de Belgocontrol sans que les organisations syndicales représentatives de ce personnel aient la possibilité de négocier ces dispositions ni avec l'auteur de celles-ci, ni avec leur employeur, la loi attaquée viole les dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées, en vertu desquelles le législateur est tenu de favoriser la négociation collective et les modes négociés de fixation des conditions de travail.

En l'espèce, la loi attaquée prive les organisations syndicales représentatives de toute possibilité de négociation collective dans une entreprise publique autonome sur des éléments reconnus par le législateur lui-même comme relevant des réglementations de base. Il n'existe aucune justification raisonnable et légitime à une telle restriction, pour une seule entreprise publique autonome, à la liberté syndicale et au droit de négociation collective.

A.10.1. À titre principal, le Conseil des ministres soulève l'irrecevabilité du moyen en ce qu'il est pris de la violation directe de dispositions européennes et internationales. Il souligne aussi que l'article 12 de la Charte sociale européenne n'est plus applicable depuis l'entrée en vigueur de la Charte sociale européenne révisée.

A.10.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que le moyen n'est pas fondé. En l'espèce, l'atteinte portée au droit à la négociation syndicale est prévue par une disposition législative et vise un objectif légitime, qui consiste à assurer la sécurité aérienne et à mettre en œuvre l'accord social du 12 avril 2016. Cette atteinte est proportionnée, puisqu'elle ne concerne que les contrôleurs aériens de Belgocontrol et qu'elle a un champ d'application particulièrement restreint. Enfin, les mesures adoptées par le Roi en application de la loi attaquée n'ont fait que mettre en œuvre l'accord d'avril 2016, qui comprend des dispositions applicables jusqu'en 2030, de sorte que ces mesures ont été adoptées à la suite de négociations syndicales auxquelles la partie requérante a effectivement participé. Pour le surplus, le Conseil des ministres se réfère aux développements relatifs au premier moyen.

A.11.1. La partie requérante répond que la Cour peut examiner un moyen pris de la violation de dispositions conventionnelles combinées, comme en l'espèce, avec des dispositions constitutionnelles. Le moyen est donc recevable.

Elle précise également avoir invoqué la violation non pas de l'article 12 de la Charte sociale européenne, mais de l'article 6 de la même Charte, le contenu de la requête indiquant à suffisance qu'il s'agit de la version révisée de cette Charte.

A.11.2. Sur le fond, la partie requérante répond qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une restriction, mais d'une privation totale de l'exercice du droit de négociation collective alors que les éléments en cause, relevant des réglementations de base, restent négociables partout ailleurs dans la fonction publique. Une telle mesure est de nature à mettre en péril la sécurité aérienne.

S'il s'agissait, par ailleurs, de mettre en œuvre l'accord social d'avril 2016, la loi attaquée n'était pas nécessaire, puisque la concrétisation de cet accord relève du conseil d'administration, qui est compétent pour modifier le statut du personnel de l'entreprise. Enfin, la loi attaquée est générale et illimitée dans le temps, de sorte qu'aucune modification ultérieure des éléments en cause ne pourra plus être négociée.

A.12.1. Le Conseil des ministres répond que, même si plusieurs dispositions sont invoquées de manière combinée, le développement du moyen est entièrement consacré à la violation directe des normes de droit international, de sorte que le moyen est irrecevable.

A.12.2. En application de l'article 16 de la loi du 6 janvier 2014, Belgocontrol ne peut plus établir de règles autonomes qui affectent le calcul de la pension légale, cette compétence ayant été attribuée au Roi. Enfin, il est purement hypothétique de considérer que l'accord social d'avril 2016 aurait pu être consacré par ailleurs. Pour le surplus, les dispositions conventionnelles invoquées admettent des restrictions proportionnées au droit de négociation collective, par la mise en place de régimes particuliers au sein de secteurs qui touchent soit à la continuité de l'État, soit à la sécurité.

Quant au maintien des effets

A.13. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres demande que la Cour, à supposer qu'elle juge le recours fondé, maintienne les effets de la loi attaquée.

Les critiques émises par la partie requérante en ce qui concerne les effets futurs de la loi attaquée ne tiennent pas, dès lors que la loi attaquée se limite à donner un fondement légal à l'arrêté royal du 23 avril 2017, et ce, en réponse aux observations émises par la section de législation du Conseil d'État. Or, cet arrêté royal est lui-même le fruit de l'accord social d'avril 2016.

Il faut donc éviter qu'une annulation de la loi attaquée mette en cause la légalité des dispositions de cet arrêté royal, dont certains agents de Belgocontrol ont déjà pu bénéficier.

A.14. La partie requérante estime qu'il n'y a pas de raison de faire droit à cette demande de maintien des effets, dès lors que le conseil d'administration de Belgocontrol peut parfaitement reprendre le contenu de l'accord social d'avril 2016 dans le statut du personnel, avec effet rétroactif au 1er janvier 2017, et régulariser ainsi les situations qui ont été créées sur la base de cet arrêté royal qui aurait perdu son fondement légal en raison de l'annulation.

A.15. Le Conseil des ministres réplique qu'à supposer que la mise en œuvre de l'accord social du 12 avril 2016 puisse être conférée au conseil d'administration de Belgocontrol, il n'est en règle pas permis à une autorité administrative d'adopter des dispositions en violation du principe de la non-rétroactivité des actes administratifs.

– B –

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre la loi du 19 mars 2017 « modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en ce qui concerne l'octroi par Belgocontrol d'une disponibilité avec traitement d'attente et d'un congé préalable à la pension avec traitement d'attente » (ci-après : la loi du 19 mars 2017).

La loi du 19 mars 2017 dispose :

« Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2. Dans l'article 29, § 1er, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, l'alinéa 1er est remplacé par ce qui suit :

‘ § 1er. 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 et à l'article 176, § 7. ’.

Art. 3. L'article 176 de la même loi est complété par le paragraphe 7 rédigé comme suit :

‘ § 7. Par dérogation aux articles 33 et 34, à partir du premier janvier 2017, 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 à ses membres du personnel, nommés dans les grades liés à la carrière de contrôleur de la circulation aérienne, est fixée par arrêté royal. ’.

Art. 4. La présente loi produit ses effets le 1er janvier 2017 ».

B.2. La dénomination sociale de Belgocontrol a été modifiée en « skeyes » par la loi du 13 avril 2019 « modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en vue de modifier la dénomination sociale de l'entreprise publique autonome ' Belgocontrol ' en ' skeyes ' ». Conformément à son article 4, la loi du 13 avril 2019 précitée produit ses effets le 7 novembre 2018.

Il convient dès lors de remplacer, dans la loi attaquée, le terme « Belgocontrol », par le terme « skeyes ».

Quant au contexte de la loi attaquée

B.3.1. Créée après la Seconde Guerre mondiale, la Régie des Voies Aériennes (ci-après : la R.V.A.) était un organisme d'intérêt public de la catégorie A, relevant de l'application de la loi du 16 mars 1954 « relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ». Le statut de son personnel était fixé par arrêté royal.

C'est dans ce contexte qu'a été pris 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 et effectif » (ci-après : l'arrêté royal du 14 septembre 1997). Conformément à cet arrêté royal, qui produit ses effets le 1er janvier 1997 (article 9), les contrôleurs aériens et experts chargés du contrôle aérien direct et effectif pouvaient être mis en disponibilité à partir du premier du mois qui suit celui où ils atteignent l'âge de 55 ans jusqu'au premier du mois qui suit celui où ils atteignent l'âge de 60 ans (article 2). Ces agents conservaient un traitement d'attente égal à 75 % du dernier traitement d'activité, augmenté de 1 %, avec un maximum de 10 %, pour chaque année de service passée au-delà de vingt ans d'ancienneté de grade (article 4).

B.3.2.1. En 1998, la R.V.A. a été scindée en deux entités : d'une part, la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles National a été confiée à « Brussels International Airport Company » (BIAC), devenue depuis lors une société anonyme de droit privé, « Brussels Airport Company » (BAC), et, d'autre part, la sécurité du trafic aérien a été confiée à Belgocontrol, créée sous le statut d'entreprise publique autonome (voy. l'arrêté royal du 2 avril 1998 « portant réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National », l'arrêté royal du 25 août 1998 « portant classement de la Régie des Voies aériennes en entreprise publique autonome » et l'arrêté royal du 25 août 1998 « portant approbation du contrat de gestion [du 14 août 1998] entre l'Etat et la Régie des Voies aériennes »).

À partir du 2 octobre 1998, Belgocontrol est une entreprise publique autonome soumise à l'application de la loi du 21 mars 1991 « portant réforme de certaines entreprises publiques économiques » (ci-après : la loi du 21 mars 1991). Elle relève du ministre qui a les transports dans ses attributions (article 169 de la loi du 21 mars 1991) et sa principale mission de service public consiste à assurer la sécurité de la navigation aérienne dans les espaces aériens dont l'État belge est responsable (articles 170 et 171 de la loi du 21 mars 1991).

B.3.2.2. Conformément aux articles 32 à 35 de la loi du 21 mars 1991, le statut du personnel et le statut syndical d'une entreprise publique autonome sont fixés par le conseil d'administration, après l'intervention de la commission paritaire.

L'article 32 de la loi du 21 mars 1991 dispose à cet égard que « les dispositions légales et réglementaires qui règlent le statut du personnel et le statut syndical restent applicables à une entreprise publique autonome jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation y afférente dans un statut du personnel ou dans un statut syndical, arrêtée conformément au présent titre ».

En ce qui concerne le premier statut du personnel et le premier statut syndical, l'article 33 de la loi du 21 mars 1991 dispose :

« § 1. Le conseil d'administration fixe, sans préjudice des dispositions du présent titre, le premier statut du personnel et le premier statut syndical sur avis conforme de la commission paritaire.

La commission paritaire émet l'avis conforme à la majorité des deux tiers des voix exprimées.

Le commissaire du Gouvernement peut assister aux travaux de la commission paritaire relatifs à la fixation du premier statut du personnel et du premier statut syndical.

Le Roi peut, sans préjudice des dispositions du présent titre, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, abroger, compléter, modifier ou remplacer des dispositions légales relatives au statut du personnel et au statut syndical afin de les rendre compatibles avec les dispositions du premier statut du personnel et du premier statut syndical arrêtés conformément au premier alinéa.

§ 2. Au cas où un premier statut du personnel ou statut syndical ne serait pas arrêté conformément au § 1er, premier alinéa, dans un délai d'un an à partir de la date d'entrée en vigueur du classement de l'entreprise parmi les entreprises publiques autonomes, le Roi peut, dans un délai supplémentaire de trois mois, fixer le premier statut du personnel et le premier statut syndical par arrêté délibéré en Conseil des Ministres sans préjudice des droits du personnel en ce qui concerne la sécurité d'emploi, la pension et la rémunération.

Le Roi peut, dans l'arrêté visé au premier alinéa, abroger, compléter, modifier ou remplacer des dispositions légales, sans préjudice :

1° des droits du personnel en ce qui concerne la sécurité d'emploi, la pension et la rémunération;

2° des dispositions du présent titre;

3° des règles relatives à la constitution et la composition de la Commission paritaire nationale visée à l'article 13 de la loi du 23 juillet 1926 portant création de la Société nationale des chemins de fer belges.

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, § 1er, ou 35 ».

Une fois le premier statut établi conformément à l'article 33, les articles 34 et 35 de la loi du 21 mars 1991 disposent :

« Art. 34. § 1. 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 § 2, le conseil décide conformément à la procédure visée à l'article 35.

§ 2. Les réglementations suivantes du statut du personnel, respectivement du statut syndical, qui au préalable ont été désignées par la commission paritaire, statuant à la majorité des deux tiers des voix exprimées, soit comme réglementations de base, soit comme principes généraux visés à l'article 35, § 3, 1°, sont fixées conformément à la procédure visée à l'article 35 :

A) Les réglementations de base relatives au statut administratif du personnel statutaire ayant trait :

- 1° au recrutement, à l'admission, au stage et à la nomination;
- 2° aux droits, aux devoirs et à la responsabilité du personnel;
- 3° au régime disciplinaire;
- 4° aux positions administratives, notamment l'activité de service, la non-activité de service et la disponibilité;
- 5° aux règles applicables en matière de congés;
- 6° au calcul de l'ancienneté;
- 7° à la cessation définitive des fonctions;
- 8° à la durée maximale du travail;
- 9° au régime relatif aux accidents du travail, aux accidents sur le chemin du travail et aux maladies professionnelles.

[...]

Art. 35. § 1. Le conseil d'administration ou la délégation d'une organisation syndicale représentative siégeant dans la commission paritaire soumet chaque proposition portant fixation ou modification des réglementations de base du statut du personnel ou du statut syndical, désignées conformément à l'article 34, § 2, à la commission paritaire.

§ 2. Le conseil d'administration est lié par toute réglementation arrêtée par la commission paritaire à la majorité des deux tiers des voix exprimées au sujet de matières qui font l'objet d'une proposition.

§ 3. A défaut d'une réglementation liant le conseil d'administration arrêtée par la commission paritaire dans un délai d'un mois après la communication de la proposition au président de la commission paritaire :

1° le conseil d'administration ou la délégation d'une organisation syndicale représentative siégeant dans la commission paritaire peut soumettre la proposition à la Commission Entreprises publiques, au cas où la proposition vise à arrêter ou modifier l'une des réglementations de base visées, à l'article 34, § 2, subdivisions B, C, D et E, ou l'un des principes généraux des réglementations de base visées à la subdivision A;

2° le conseil d'administration peut décider sur la proposition à la majorité des deux tiers des voix exprimées, pour toutes les autres propositions.

Dans le cas visé au 1° de l'alinéa premier, le délai d'un mois est prorogé d'un délai supplémentaire d'un mois, au cas où le conseil d'administration ou la délégation d'une organisation syndicale représentative siégeant dans la commission paritaire charge le président de la Commission Entreprises publiques d'une mission de conciliation préalable.

§ 4. En cas de recours visé au 1° de l'alinéa premier du § 3, le conseil d'administration est lié par toute réglementation arrêtée par la Commission Entreprises publiques à la majorité des deux tiers des voix exprimées au sujet de matières qui font l'objet de la proposition à l'origine du recours.

A défaut d'une réglementation liant le conseil d'administration dans un délai d'un mois après la communication du recours au président de la Commission Entreprises publiques, le conseil d'administration peut décider sur la proposition à la majorité des deux tiers des voix exprimées. Le commissaire du Gouvernement communique la décision au ministre dont relève l'entreprise publique autonome. Le ministre dispose d'un délai de huit jours francs pour annuler la décision. Ce délai court à partir du jour de la réunion à laquelle la décision a été prise, pour autant que le commissaire du Gouvernement y ait été régulièrement convoqué et, dans le cas contraire, à partir du jour où il en a reçu connaissance.

§ 5. Les §§ 3 et 4 ne sont pas applicables à la Société nationale des chemins de fer belges. Aucune modification ne pourra être apportée aux réglementations de base désignées conformément à l'article 34, § 2, sauf conformément à une réglementation liant le conseil d'administration, arrêtée par la Commission paritaire nationale auprès de cette Société ».

B.3.3. L'arrêté royal du 14 septembre 1997 a apparemment continué à être appliqué aux contrôleurs aériens de Belgocontrol.

Dans le contexte d'une réforme des pensions et d'une uniformisation des règles de départ anticipé dans le secteur public, un accord social négocié avec les organisations syndicales au sein de la commission paritaire de Belgocontrol a été conclu le 12 avril 2016. Cet accord social prévoyait la mise en œuvre progressive, jusqu'en 2030, de nouvelles conditions de mise en disponibilité pour incapacité fonctionnelle résultant de l'exercice du contrôle aérien direct et effectif.

Le Gouvernement a voulu intégrer le contenu de cet accord dans un projet d'arrêté royal.

Selon la section de législation du Conseil d'État, le Roi n'était pas compétent, faute de base légale, pour prendre cet arrêté royal :

« 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 ' » (avis 59.732/2/V, cité dans *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2291/001, p. 18).

B.3.4.1. C'est dans ce contexte qu'a été adoptée la loi du 19 mars 2017, qui habilite le Roi à déterminer, à partir du 1er janvier 2017, les conditions d'octroi de la mise en disponibilité pour incapacité fonctionnelle résultant de l'exercice du contrôle aérien direct et effectif.

B.3.4.2. L'exposé des motifs de la loi du 19 mars 2017 indique :

« 1. La mise en disponibilité pour incapacité fonctionnelle résultant de l'exercice du contrôle aérien direct et effectif est un congé préalable à la pension pour les contrôleurs de la circulation aérienne.

Ce système s'applique aux agents statutaires de Belgocontrol qui sont nommés dans un grade de contrôleur de la circulation aérienne depuis 1997. Toutefois, la réforme des pensions de 2011-2012 et 2015 a des conséquences sur l'âge du départ à la retraite.

2. Il convenait donc de renégocier un accord social pour limiter au maximum ces périodes de congé préalable à la pension après la date de la disponibilité. Une mise en œuvre échelonnée est nécessaire afin de permettre aux contrôleurs aériens d'absorber l'impact d'une augmentation de l'âge de la pension. Un accord social sur les dispositions en matière de fin de carrières des contrôleurs aériens a été adopté en date du 12 avril 2016 au sein de la Commission paritaire, entre les organisations syndicales et Belgocontrol.

3. Le Conseil des ministres du 20 mai 2016 a approuvé l'accord social signé le 12 avril 2016. Au regard de ces éléments, il se justifie, par dérogation aux règles générales, de consacrer l'accord social par un arrêté royal. Ce régime d'exception se justifie en raison de la spécificité de la tâche de contrôleur aérien en tant qu'élément de la mission de Belgocontrol d'assurer de façon continue la sécurité de la circulation aérienne en Belgique. Nous proposons d'opérer une correction technique 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 et d'octroi d'une disponibilité » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2291/001, p. 4).

B.3.5.1. L'arrêté royal du 23 avril 2017 « 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 » (ci-après : l'arrêté royal du 23 avril 2017) a été pris en exécution de la loi du 19 mars 2017.

Dans le rapport au Roi ayant précédé l'arrêté royal du 23 avril 2017, tel qu'il a été remplacé par l'*erratum* publié au *Moniteur belge* du 15 juin 2017, il a été indiqué, à cet égard :

« Le projet d'arrêté que nous avons l'honneur de soumettre à la signature de Votre Majesté apporte une modification au régime existant de mise en disponibilité avec traitement d'attente pour les contrôleurs aériens employés par l'entreprise publique autonome Belgocontrol, et remplace l'arrêté royal du 14 septembre 1997. Le régime de mise en disponibilité a été adapté afin de le mettre en concordance avec les réformes fédérales des pensions et l'évolution générale vers une société où l'on travaille plus longtemps.

Le nouveau régime de mise en disponibilité prend cours le 1er janvier 2017. Jusqu'à cette date, c'est le régime obligatoire de mise en disponibilité à l'âge de 55 ans qui prévaut conformément à l'accord collectif intervenu le 4 juillet 2014 en commission paritaire de Belgocontrol, qui octroie aux agents un congé préalable à la pension moyennant la conclusion d'une convention individuelle avec Belgocontrol.

Ce régime implique que l'agent qui atteint l'âge de 55 ans dans le courant de 2016 (ou des années qui précèdent) et dont le droit à la mise en disponibilité s'ouvre (le premier du mois qui suit celui au cours duquel l'âge de 55 ans a été atteint) avant le 1er janvier 2017, est obligatoirement mis en disponibilité. Si au moment où il atteint l'âge de 60 ans, soit au terme de cinq années de mise en disponibilité, l'agent ne possède pas suffisamment d'années de service pour bénéficier de la pension anticipée, cette période manquante sera comblée au moyen de l'octroi d'un congé préalable à la pension.

Le nouveau régime de mise en disponibilité est applicable sur une base volontaire; il doit être sollicité par l'agent et précède la prise de la pension anticipée ou de la pension de la retraite. La demande à cet effet peut être formulée si deux conditions cumulatives sont réunies, à savoir un âge minimal de 58 ans (à partir de 2030) et les conditions pour la pension de retraite, pour que la période de mise en disponibilité ne puisse s'étendre au-delà de cinq années (appelons cette dernière condition la règle ' P - 5 ') » (*Erratum, Moniteur belge* du 15 juin 2017, pp. 64685-64686).

B.3.5.2. L'arrêté royal du 23 avril 2017 prévoit que les agents concernés pourront, sur une base volontaire, à l'âge de 58 ans à compter du 1er janvier 2030, accéder à la mise en disponibilité pour les cinq dernières années précédant la pension (article 3), après une période transitoire portant progressivement l'âge d'accès à cette position de 55 à 58 ans (article 2). Cette mise en disponibilité pourra être complétée par une période de congé préalable à la pension (article 4).

Cet arrêté royal produit ses effets le 1er janvier 2017 (article 11).

B.3.5.3. Au sujet du projet devenu l'arrêté royal, la section de législation du Conseil d'État a notamment fait les observations suivantes :

« L'article 176, § 7, de la loi du 21 mars 1991 dispose :

‘ Par dérogation aux articles 33 et 34, à partir du premier janvier 2017, 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 à ses membres du personnel, nommés dans les grades liés à la carrière de contrôleur de la circulation aérienne, est fixée par arrêté royal ’.

Ce faisant, le Roi n'a pas été habilité à régler, comme telle, une situation qui concerne une période antérieure au 1er janvier 2017. Or faire ' revivre ' un arrêté royal, en l'occurrence l'arrêté royal du 14 septembre 1997 relève d'une telle démarche, l'article 10 ayant clairement pour objet de valider, pour le passé également, un régime de mise en disponibilité qui ne trouve plus de base légale dans aucun texte suite à la suppression de Belgocontrol de la liste des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954. Cet arrêté royal n'est donc plus applicable, même si dans les faits il a continué à l'être, depuis qu'il a perdu son fondement juridique, à savoir depuis le 2 octobre 1998.

Dans un souci de sécurité juridique, il convient que le législateur intervienne pour valider les décisions prises par les organes de Belgocontrol en faveur des agents statutaires auxquels l'arrêté royal du 14 septembre 1997 a continué d'être appliqué *de facto* jusqu'au 31 décembre 2016 » (*Erratum, Moniteur belge* du 15 juin 2017, p. 64689).

B.3.6.1. La disponibilité et le congé préalable à la pension visés à l'arrêté royal du 23 avril 2017 ont par ailleurs été ajoutés à la liste annexée à la loi du 6 janvier 2014 « relative à la Sixième Réforme de l'Etat concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution » (ci-après : la loi du 6 janvier 2014), par l'arrêté royal du 2 décembre 2018 « complétant la liste annexée à la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution par la disponibilité et le congé préalable à la pension visés à l'arrêté royal du 23 avril 2017 déterminant, au sein de 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 » (ci-après : l'arrêté royal du 2 décembre 2018).

L'arrêté royal du 2 décembre 2018 a été pris en exécution de l'article 16 de la loi du 6 janvier 2014 précitée, qui dispose :

« Par dérogation à l'article 2 de la loi du 10 janvier 1974 réglant l'admissibilité de certains services et périodes assimilées à l'activité de service pour l'octroi et le calcul des pensions à charge du Trésor public, le temps durant lequel un membre du personnel d'une institution fédérale, communautaire ou régionale est placé dans une situation visée à l'article 2, § 1er, 2° à 4°, de la loi précitée du 10 janvier 1974 sur la base d'une disposition de son statut publiée après l'entrée en vigueur de la présente loi, n'est pris en considération pour l'octroi et le calcul de la pension de retraite qu'à la condition que la disposition en question ait été ajoutée, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, à la liste annexée à la présente loi.

Par ' membre du personnel d'une institution fédérale, communautaire ou régionale ', il y a lieu d'entendre un membre du personnel d'une administration fédérale, communautaire ou régionale, un membre du personnel de la Chambre des représentants, du Sénat ou d'un Parlement de communauté ou de région, ou un membre du personnel admis aux subventions-traitements d'une communauté, dont la pension est à charge de l'Etat fédéral ou du régime de pension instauré par la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droit ».

B.3.6.2. Le rapport au Roi ayant précédé l'arrêté royal du 2 décembre 2018 indique à ce sujet :

« Par l'arrêté royal du 23 avril 2017 déterminant, au sein de 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, un nouveau régime de disponibilité et de congé préalable à la pension a été instauré, remplaçant le régime de disponibilité instauré par 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 et effectif. Ce nouveau régime de disponibilité et de congé préalable à la pension place les membres du personnel concernés dans une situation visée à l'article 2, § 1er, 2° à 4°, de la loi du 10 janvier 1974.

[...]

Comme la publication du fondement statutaire du nouveau régime de disponibilité et de congé préalable à la pension en question se situe après l'entrée en vigueur, le 1er juillet 2014, de la loi précitée du 6 janvier 2014, cette disponibilité ou ce congé ne peut être pris en considération pour l'octroi et le calcul de la pension des fonctionnaires qu'à la condition que la liste annexée à la loi du 6 janvier 2014 soit complétée par ce fondement statutaire » (*Moniteur belge* du 14 décembre 2018, pp. 98771-98772).

B.3.7. Enfin, la loi du 31 juillet 2017 « modifiant l'article 176 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques » a inséré, dans l'article 176 précité, un paragraphe 8, qui dispose :

« En ce qui concerne les obligations de [skeyes] en matière de provisions pour risques et charges pour la disponibilité et le congé préalable à la pension de son personnel, [skeyes] ne doit pas constituer de provision ».

Dans les travaux préparatoires de la loi du 31 juillet 2017 précitée, le ministre a précisé que « moins de cinq personnes entrent en considération » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2520/002, p. 5) en ce qui concerne le régime de mise en disponibilité visé par la loi du 19 mars 2017, mais que « cela peut encore changer » (*ibid.*).

Quant au fond

B.4. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 23 et 27 de la Constitution.

La partie requérante critique le fait que la loi attaquée déroge aux articles 33 et 34 de la loi du 21 mars 1991, en habilitant le Roi à fixer par arrêté les régimes de disponibilité avec traitement d'attente et de congé préalable à la pension avec traitement d'attente, pour le personnel de « skeyes », sans aucune négociation collective préalable. Il en résulterait une différence de traitement injustifiée entre les membres du personnel de « skeyes » et les membres du personnel de toutes les autres entreprises publiques autonomes, en ce qu'à l'égard d'une seule entreprise publique autonome, la loi attaquée prive le conseil d'administration du pouvoir de fixer ou de modifier des réglementations de base relatives au statut administratif du personnel statutaire, et en ce que la loi attaquée prive la commission paritaire de ses prérogatives en matière de négociation collective.

B.5.1. L'article 2 de la loi du 19 mars 2017 remplace l'article 29, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 21 mars 1991, qui figure dans la section I (« Principes gouvernant le statut du personnel et le statut syndical ») du chapitre VIII (« Personnel ») du titre Ier de la loi du 21 mars 1991.

Par cette modification, les membres du personnel d'une entreprise publique autonome ne sont plus seulement recrutés et employés en vertu du cadre et du statut du personnel arrêtés par le conseil d'administration ou, le cas échéant, par le Roi, conformément à ce titre, mais ils le sont aussi en vertu du cadre et du statut du personnel arrêté, le cas échéant, par le Roi conformément à l'article 176, § 7.

Cette modification est justifiée parce que « le prescrit de l'article 176, § 7, constitue une exception à la règle contenue à l'article 29, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 21 mars 1991 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2291/001, p. 5).

Cette modification de l'article 29, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 21 mars 1991 ne concerne dès lors que le personnel de « skeyes ».

B.5.2. L'article 3 de la loi du 19 mars 2017 insère, dans l'article 176, figurant sous le titre VI (« Skeyes ») de la loi du 21 mars 1991, un paragraphe 7, qui prévoit que, par dérogation aux articles 33 et 34, toute nouvelle forme de mise en disponibilité avec traitement d'attente ou de congé préalable à la pension avec traitement d'attente accordée par « skeyes » aux membres de son personnel, nommés dans les grades liés à la carrière de contrôleur de la circulation aérienne, est fixée par arrêté royal à partir du 1er janvier 2017.

L'article 3 attaqué « précise la procédure applicable à la mise en œuvre d'un nouveau régime de mise en disponibilité avec traitement d'attente et de congé préalable à la pension avec traitement d'attente applicable aux contrôleurs aériens employés par l'entreprise publique autonome Belgocontrol, suite à la conclusion de l'accord social conclu le 12 avril 2016 », qui visait « compte tenu des réformes des pensions fédérales, à relever l'âge de la disponibilité » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2291/001, p. 5). Les travaux préparatoires de la loi du 19 mars 2017 précisent que « l'accord social et l'arrêté royal ne s'appliquent qu'aux contrôleurs aériens, c'est-à-dire aux agents définitifs de Belgocontrol », titulaires d'un des grades de « 1° contrôleur de 3e classe de la circulation aérienne/premier contrôleur de 3e classe de la circulation aérienne », « 2° contrôleur de 1re classe de la circulation aérienne/premier contrôleur de 1re classe de la circulation aérienne », « 3° contrôleur principal de la circulation aérienne », « 4° contrôleur en chef de la circulation aérienne » ou « 5° expert ATS » (*ibid.*).

B.5.3. Par ailleurs, la loi du 19 mars 2017 est entrée en vigueur le 1er janvier 2017 parce que « [le] nouvel accord social du 12 avril 2016 devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2017, date à laquelle le régime transitoire adopté par le Conseil d'Administration en 2014 prend fin » (*ibid.*, p. 6).

B.6.1. Au sujet du projet de loi, qui est devenu la loi du 19 mars 2017, la section de législation du Conseil d'État a observé :

« 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 d'application de la loi du 21 mars 1991 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 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2291/001, pp. 17-18).

B.6.2. La section de législation du Conseil d'État a également observé, en ce qui concerne l'arrêté royal du 14 septembre 1997, que « 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 » et qu'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 » (*ibid.*, pp. 18-19).

B.6.3. En réponse à l'observation formulée par la section de législation du Conseil d'État, les travaux préparatoires indiquent :

« *Le ministre* répond que la réglementation spécifique à l'examen s'applique à la catégorie professionnelle particulière des contrôleurs aériens, qui ont tous la qualité de fonctionnaire statutaire. La confirmation de l'accord social par arrêté royal est légalement requise depuis 2014. Deux personnes sont concernées par la réglementation à l'examen au cours de la phase transitive actuelle » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2291/002, p. 3).

B.7.1. En vertu de la loi du 21 mars 1991, la classification de certains organismes d'intérêt public parmi les entreprises publiques autonomes procède de l'idée que ces organismes doivent « disposer d'une autonomie de gestion dans un secteur industriel ou commercial donné » et que cette autonomie peut être obtenue par la conclusion d'un contrat de gestion avec l'État (article 1er de la loi du 21 mars 1991).

En tant qu'entreprise publique autonome visée à l'article 1er, § 4, 4°, de la loi du 21 mars 1991, « skeyes » dispose en principe de cette autonomie de gestion, concrétisée, en ce qui concerne le statut du personnel et le statut syndical, dans la procédure prévue par les articles 32 à 35 de la loi du 21 mars 1991, qui organisent notamment une négociation collective préalable en commission paritaire.

B.7.2. En qualité d'entreprise publique autonome, « skeyes » ne pourrait être privée de certains aspects relevant de l'autonomie de gestion, organisée dans la loi du 21 mars 1991 au bénéfice de toutes les entreprises publiques autonomes, et la commission paritaire ne pourrait être privée de ses prérogatives en matière de négociation collective que si cette dérogation est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.7.3. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.8.1. La loi attaquée permet au Roi de fixer par arrêté, à partir du 1er janvier 2017, toute nouvelle forme de mise en disponibilité avec traitement d'attente ou de congé préalable à la pension avec traitement d'attente accordée par « skeyes » aux membres de son personnel nommés dans les grades liés à la carrière de contrôleur de la circulation aérienne. Cette loi déroge donc à la procédure fixée par les articles 33 et 35 de la loi du 21 mars 1991.

Conformément à cette procédure, la fixation ou la modification des réglementations de base du statut administratif visées à l'article 34, § 2, parmi lesquelles la disponibilité et les règles applicables en matière de congé, relèvent en principe de la compétence du conseil d'administration de l'entreprise publique autonome, après négociation collective, en commission paritaire, à la majorité des deux tiers de voix.

B.8.2. Par l'habilitation qu'il confère au Roi à partir du 1er janvier 2017, l'article 176, § 7, de la loi du 21 mars 1991, tel qu'il a été inséré par l'article 3 de la loi du 19 mars 2017, déroge, uniquement pour « skeyes », à la procédure fixée, pour les réglementations de base, par les articles 33 à 35 de la loi du 21 mars 1991.

Cette mesure prive ainsi « skeyes » de son autonomie de gestion, de manière générale à partir du 1er janvier 2017, et prive également la commission paritaire de ses prérogatives en matière de négociation collective, à l'égard d'éléments relevant des réglementations de base relatives au statut du personnel, plus précisément à l'égard de « toute nouvelle forme de mise en disponibilité avec traitement d'attente ou de congé préalable à la pension avec traitement d'attente accordés par [skeyes] à ses membres du personnel, nommés dans les grades liés à la carrière de contrôleur de la circulation aérienne ».

B.8.3. Les travaux préparatoires, cités en B.3.4 et B.6.3, invoquent comme seule justification de la mesure attaquée la nécessité de mettre en œuvre l'accord social du 12 avril 2016, afin d'assurer la sécurité de la circulation aérienne en Belgique.

Or, le souci de mettre en œuvre l'accord social du 12 avril 2016 ne suffit pas à justifier l'instauration d'une mesure telle que celle qui est prévue par la loi du 19 mars 2017, qui prive « skeyes » de son autonomie de gestion et la commission paritaire de ses prérogatives en matière de négociation collective, à l'égard d'éléments relevant des réglementations de base relatives au statut du personnel. En effet, le législateur a posé pour principe que les entreprises publiques autonomes jouissent d'une autonomie en ce qui concerne la modification des réglementations de base, selon la procédure fixée aux articles 33 à 35 de la loi du 21 mars 1991, après négociation collective en commission paritaire. Ce choix de faire relever du conseil d'administration les éventuelles modifications apportées au statut du personnel quant à la disponibilité et aux règles applicables en matière de congé, après négociation collective en commission paritaire, n'a par ailleurs pas été remis en cause en 1998, lors de la création de Belgocontrol comme entreprise publique autonome relevant de l'application de la loi du 21 mars 1991.

Si la nécessité d'assurer de façon continue la sécurité de la circulation aérienne constitue un objectif légitime, la Cour n'aperçoit toutefois pas en quoi la mesure attaquée permettrait d'atteindre spécifiquement cet objectif, à la différence de la procédure prévue par les articles 33 à 35 de la loi du 21 mars 1991.

Ni le fait, à le supposer établi, qu'il faille intégrer dans un arrêté royal le contenu de l'accord social du 12 avril 2016 ni l'objectif légitime d'assurer la sécurité du trafic aérien ne suffisent à justifier l'instauration d'un régime dérogatoire généralisé et illimité dans le temps pour toute nouvelle forme de mise en disponibilité avec traitement d'attente ou de congé préalable à la pension avec traitement d'attente accordée par « skeyes » aux contrôleurs aériens.

Enfin, rien ne permet de considérer qu'il y existe, en ce qui concerne la modification du régime prévu par l'arrêté royal du 14 septembre 1997, une carence dans le chef du conseil d'administration de « skeyes ».

B.8.4. Il n'est dès lors pas justifié de traiter « skeyes », les membres de son personnel et les organisations syndicales représentatives siégeant au sein de la commission paritaire différemment des autres entreprises publiques autonomes relevant de la loi du 21 mars 1991, de leur personnel et des organisations syndicales représentatives siégeant au sein de la commission paritaire.

B.8.5. Pour le surplus, le fait que la loi attaquée ne déroge que pour certains aspects à l'autonomie de gestion que les articles 33 et 35 de la loi du 21 mars 1991 ont accordée aux entreprises publiques autonomes et qu'elle ne s'applique qu'aux membres du personnel de « skeyes » nommés dans les grades liés à la carrière de contrôleur de la circulation aérienne ne suffit pas à considérer que la mesure n'emporte qu'une atteinte limitée, et, partant, proportionnée à l'autonomie de gestion et au droit de négociation collective au sein de « skeyes », dès lors que ce régime dérogatoire concerne des éléments que le législateur conçoit, pour toutes les entreprises publiques autonomes, comme des réglementations de base relatives au statut du personnel statutaire.

B.9. Le premier moyen est fondé.

B.10. Il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen, qui ne pourrait conduire à une annulation plus étendue.

Quant au maintien des effets

B.11. Afin d'éviter de créer une insécurité juridique, dans le contexte rappelé en B.3, il y a lieu, en application de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de maintenir les effets des dispositions annulées comme indiqué dans le dispositif.

B.12. Ce maintien des effets a pour conséquence que l'arrêté royal du 23 avril 2017, pris en exécution de la loi, annulée, du 19 mars 2017, peut continuer à s'appliquer. Cet arrêté royal doit être considéré comme la norme intégrant le contenu de l'accord social du 12 avril 2016 dans le régime de mise en disponibilité avec traitement d'attente ou de congé préalable à la pension avec traitement d'attente, applicable aux membres du personnel de « skeyes » nommés dans les grades liés à la carrière de contrôleur de la circulation aérienne.

Les dispositions légales et réglementaires se référant à cet arrêté royal conservent dès lors un objet et les droits des personnes concernées sont préservés. Il n'a d'ailleurs pas été dérogé, en l'espèce, à la concertation sociale préalable que revendique la partie requérante, puisque l'arrêté royal du 23 avril 2017 met en œuvre l'accord social du 12 avril 2016.

Pour le surplus, le fait que l'arrêté royal du 23 avril 2017 soit définitivement maintenu et qu'il puisse continuer à s'appliquer n'empêche pas le conseil d'administration de « skeyes » d'intégrer ou de modifier, à l'avenir, le contenu de cet arrêté royal, conformément à la procédure prévue aux articles 33 à 35 de la loi du 21 mars 1991.

Par ces motifs,

la Cour

- annule la loi du 19 mars 2017 « modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en ce qui concerne l’octroi par Belgocontrol d’une disponibilité avec traitement d’attente et d’un congé préalable à la pension avec traitement d’attente »;

- maintient définitivement les effets que la loi annulée a produits avant la publication du présent arrêt au *Moniteur belge*.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l’article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 novembre 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût