

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.328/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 februari 2007 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 september 1984 houdende uitbreiding van de toepassing van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités tot de openbare kredietinstellingen", heeft op 8 maart 2007 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het toepassingsgebied van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités uit te breiden tot de maatschappijen voor sociale huisvesting erkend overeenkomstig de huisvestingscodes van de gewesten.

Met dat oogmerk worden het opschrift en artikel 1 gewijzigd van het koninklijk besluit van 4 september 1984 houdende uitbreiding van de toepassing van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités tot de openbare kredietinstellingen.

Het ontworpen besluit treedt in werking zes maanden na de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

2. De uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 5 december 1968 tot de maatschappijen voor sociale huisvesting wordt in de aanhef van het ontwerp, overeenkomstig artikel 2, § 3, 1/, tweede lid, van die wet, als volgt gemotiveerd:

"Overwegende de onduidelijke sociaalrechtelijke positie van de werknemers van de door de Gewesten erkende huisvestings- en vastgoedmaatschappijen, voornamelijk met het oog op het toekennen van tijdskrediet, deeltijdse arbeid, brugpensioen, en dergelijke, gelet op het feit dat noch de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, noch de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel op deze maatschappijen toepasselijk werd verklaard".

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Voor de beoogde uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 5 december 1968, beogen de stellers van het ontwerp, luidens het eerste lid van de aanhef ervan, rechtsgrond te vinden in artikel 2, § 3, 1/, tweede lid, van die wet. Artikel 2, § 3, 1/, luidt:

.../...

"§ 3. Deze wet is niet van toepassing op:

1/ degenen die in dienst zijn van de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten, de Gemeenschapscommissies, de provincies, de gemeenten, de daaronder ressorterende openbare instellingen en de instellingen van openbaar nut met uitzondering van de NV Federale Participatiemaatschappij, van de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen, van het Participatiefonds, van de Nationale Delcrederedienst, van de Nationale Bank van België, van de NV CREDIBE en van de NV Nationale Loterij.

De Koning kan evenwel, bij gemotiveerd en in Ministerraad overlegd besluit, de toepassing van deze wet geheel of gedeeltelijk uitbreiden tot die personen of bepaalde categorieën ervan.

De in het tweede lid bedoelde bevoegdheden van de Koning verstrijken de dag waarop de regeling, ingevoerd bij de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel toepasselijk wordt verklaard op de betrokken personen, die in dienst zijn van de Staat, de provincies, de gemeenten, de openbare instellingen en de instellingen van openbaar nut".

2. Aangezien de regeling ingevoerd bij de wet van 19 december 1974, waaraan wordt gerefereerd in het derde lid van voornoemd artikel 2, § 3, 1/, nog niet uitdrukkelijk van toepassing is verklaard op de personen in dienst van de maatschappijen voor sociale huisvesting, kan de Koning, vanuit dat oogpunt bekeken, bevoegd worden geacht om de wet van 5 december 1968 tot die personen uit te breiden op grond van het tweede lid van artikel 2, § 3, 1/.

3.1. Evenwel kan op die rechtsgrond slechts een beroep worden gedaan, voor zover de maatschappijen voor sociale huisvesting, erkend overeenkomstig de huisvestingscodes van de gewesten, beschouwd kunnen worden als onder de gewesten ressorterende openbare instellingen of instellingen van openbaar nut, zoals bedoeld in voornoemd artikel 2, § 3, 1/, eerste lid.

3.2. In verband met de rechtsvorm van bedoelde maatschappijen voor sociale huisvesting in de verschillende gewesten, heeft de gemachtigde ambtenaar de volgende toelichting verstrekt:

.../...

"Waalse Gewest: de openbare huisvestingsmaatschappijen zijn publiekrechtelijke rechtspersonen. Zij worden erkend door de «Société wallonne du Logement» en zijn opgericht als een coöperatieve vereniging met beperkte aansprakelijkheid die onderworpen is aan het Wetboek van vennootschappen, onder voorbehoud van de bepalingen gesteld door het decreet (artikel 130 van het decreet van 29 oktober 1998 tot invoering van de Waalse huisvestingscode);

Brussels Hoofdstedelijke Gewest: de openbare vastgoedmaatschappijen nemen de rechtsvorm aan van een naamloze of een coöperatieve vennootschap en zijn onderworpen aan het Wetboek van vennootschappen, onder voorbehoud van de bepalingen gesteld door de ordonnantie. Zij worden door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij erkend (artikel 44, § 1, van de ordonnantie van 1 april 2004 tot aanvulling van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode);

Vlaamse Gewest: de sociale huisvestingsmaatschappijen nemen, zonder hun burgerlijk karakter te verliezen, de vorm aan van coöperatieve of naamloze vennootschappen met een sociaal oogmerk. Het Wetboek van vennootschappen is van toepassing op die maatschappijen voor zover daarvan niet wordt afgeweken in de Vlaamse Wooncode of in de statuten. De Vlaamse Regering kan vennootschappen met een maatschappelijk doel dat beantwoordt aan de bijzondere doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid erkennen als sociale huisvestingsmaatschappijen (artikel 44 van het decreet van 24 maart 2006 houdende wijziging van decretale bepalingen inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid)".

3.3. Uit de toelichting door de gemachtigde ambtenaar moet worden afgeleid dat de door de gewesten erkende maatschappijen voor sociale huisvesting in geen geval op ondubbelzinnige wijze als publiekrechtelijke openbare instellingen kunnen worden aangemerkt. Die maatschappijen hebben integendeel veeleer een hybride aard, aangezien zij opgericht worden in de vorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon en tegelijk de kenmerken vertonen van een openbare dienst in functionele zin. Die tweeledigheid heeft in de rechtspraak overigens aanleiding gegeven tot uiteenlopende standpunten omtrent de precieze juridische aard van bedoelde maatschappijen ¹.

(1) Zie onder meer: R.v.St., Elewaut Gebroeders, nr. 5.707, 18 juni 1957, Rhodius-Deville, nr. 6.331, 6 juni 1958, Aannemingen Janssen, nr. 43.011, 18 mei 1993, Damoiseau, nr. 85.245, 9 februari 2000; Cass., 22 oktober 1970, Arr. Cass. 1971, 168, 5 april 1973, Arr. Cass. 1973, 783-784, 10 februari 1983, Arr. Cass. 1982-83, 751 en 10 juni 2005, A.R. C. 04.0278.N; Arbh. Antwerpen, 20 maart 1995, R.W.1995-96, 1031; Arbh. Luik, 7 december 1994, J.T.T. 1995, 172; Arbh. Bergen, 8 oktober 1999, J.T.T. 2000, 161.

4. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de maatschappijen voor sociale huisvesting, erkend overeenkomstig de huisvestingscodes van de gewesten, niet op ondubbelzinnige wijze kunnen worden aangemerkt als openbare instellingen in de zin van artikel 2, § 3, 1/, eerste lid, van de wet van 5 december 1968, zodat ernstig moet worden betwijfeld of de Koning, met toepassing van het tweede lid van dat artikel 2, § 3, 1/, bevoegd is om die wet tot het personeel van die maatschappijen uit te breiden. Aangenomen moet immers worden dat de Koning die bevoegdheid enkel kan uitoefenen ten aanzien van instellingen waarvan het publiekrechtelijke karakter vaststaat, doch die bevoegdheid niet vermag aan te wenden om betwistingen op dat vlak op te lossen.

De conclusie is bijgevolg dat het met het ontwerp beoogde doel, zoals verwoord in de aanhef van het ontwerp, naar het oordeel van de Raad van State, afdeling wetgeving, slechts op een rechtszekere wijze kan worden bereikt door een optreden van de wetgever, waarbij het toepassingsgebied van de wet van 5 december 1968 wordt uitgebreid tot het personeel van de maatschappijen voor sociale huisvesting.

Gelet hierop, onthoudt de afdeling wetgeving zich van een nader onderzoek van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. I. VOS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.328/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 15 février 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 4 septembre 1984 portant extension aux institutions publiques de crédit de l'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires", a donné le 8 mars 2007 l'avis suivant:

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend étendre le champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires aux sociétés de logement social agréées conformément aux codes du logement des régions.

À cet effet, l'intitulé et l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 4 septembre 1984 portant extension aux institutions publiques de crédit de l'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires sont modifiés.

L'arrêté en projet entre en vigueur six mois après le jour de sa publication au Moniteur belge.

2. L'extension du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 aux sociétés de logement social est motivée comme suit dans le préambule du projet, conformément à l'article 2, § 3, 1/, alinéa 2, de cette loi:

"Considérant la situation précaire des travailleurs des sociétés de logement et des sociétés immobilières agréées par les Régions au niveau du droit social, notamment en matière de crédit-temps, travail à temps partiel, prépension, etc ., vu le fait que ni la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, ni la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités n'a été déclarée applicable à ces sociétés".

FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. En ce qui concerne l'extension visée du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968, les auteurs du projet entendent, aux termes du premier alinéa de son préambule, trouver un fondement juridique à l'article 2, § 3, 1/, alinéa 2, de cette loi. L'article 2, § 3, 1/, s'énonce comme suit:

.../...

"§ 3. La présente loi ne s'applique pas:

1/ aux personnes occupées par l'État, les Communautés, les Régions, les Commissions communautaires, les provinces, les communes, les établissements publics qui en dépendent et les organismes d'intérêt public à l'exception de la SA Société Fédérale de Participations, de la Commission Bancaire et Financière et des Assurances, du Fonds de Participation, de l'Office National du Ducroire, de la Banque Nationale de Belgique, de la SA CREDIBE et de la SA Loterie Nationale.

Toutefois, le Roi peut, par arrêté motivé et délibéré en Conseil des Ministres, étendre en tout ou en partie, l'application de la présente loi à ces personnes ou certaines catégories d'entre elles.

Les pouvoirs du Roi visés à l'alinéa 2, expirent à la date à laquelle le régime institué par la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités est rendu applicable aux personnes intéressées occupées par l'État, les provinces, les communes, les établissements publics et les organismes d'intérêt public".

2. Dès lors que le régime institué par la loi du 19 décembre 1974 auquel fait référence l'alinéa 3 de l'article 2, § 3, 1/, susmentionné n'a pas encore été explicitement rendu applicable aux personnes occupées par les sociétés de logement social, on peut considérer, sous cet angle, que le Roi a la compétence d'étendre la loi du 5 décembre 1968 à ces personnes en vertu de l'alinéa 2 de l'article 2, § 3, 1/.

3.1. Il ne peut toutefois être recouru à ce fondement juridique que dans la mesure où les sociétés de logement social, agréées conformément aux codes du logement des régions, peuvent être considérées comme des établissements publics ou des organismes d'intérêt public dépendant des régions, au sens de l'article 2, § 3, 1/, alinéa 1^{er}, susmentionné.

3.2. En ce qui concerne la forme juridique des sociétés visées de logement social dans les différentes régions, le fonctionnaire délégué a fourni les explications suivantes:

"Waalse Gewest: de openbare huisvestingsmaatschappijen zijn publiek-rechtelijke rechtspersonen. Zij worden erkend door de «Société wallonne du Logement» en zijn opgericht als een coöperatieve vereniging met beperkte aansprakelijkheid die onderworpen is aan het Wetboek van vennootschappen, onder voorbehoud van de bepalingen gesteld door het decreet (artikel 130 van het decreet van 29 oktober 1998 tot invoering van de Waalse huisvestingscode);

Brussels Hoofdstedelijke Gewest: de openbare vastgoedmaatschappijen nemen de rechtsvorm aan van een naamloze of een coöperatieve vennootschap en

.../...

zijn onderworpen aan het Wetboek van vennootschappen, onder voorbehoud van de bepalingen gesteld door de ordonnantie. Zij worden door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij erkend (artikel 44, § 1, van de ordonnantie van 1 april 2004 tot aanvulling van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode);

Vlaamse Gewest: de sociale huisvestingsmaatschappijen nemen, zonder hun burgerlijk karakter te verliezen, de vorm aan van coöperatieve of naamloze vennootschappen met een sociaal oogmerk. Het Wetboek van vennootschappen is van toepassing op die maatschappijen voor zover daarvan niet wordt afgeweken in de Vlaamse Wooncode of in de statuten. De Vlaamse Regering kan vennootschappen met een maatschappelijk doel dat beantwoordt aan de bijzondere doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid erkennen als sociale huisvestingsmaatschappijen (artikel 44 van het decreet van 24 maart 2006 houdende wijziging van decretale bepalingen inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid)".

3.3. Il convient de déduire des explications du fonctionnaire délégué que les sociétés de logement social agréées par les régions ne peuvent en aucun cas être qualifiées sans équivoque d'établissements de droit public. Au contraire, ces sociétés ont plutôt un caractère hybride, dès lors qu'elles sont constituées sous la forme d'une personne morale de droit privé et présentent simultanément les caractéristiques d'un service public au sens fonctionnel. Cette mixité a d'ailleurs donné lieu dans la jurisprudence à des positions divergentes quant à la nature juridique exacte des sociétés visées ¹.

4. Il résulte de ce qui précède que les sociétés de logement social, agréées conformément aux codes du logement des régions, ne peuvent être considérées sans équivoque comme des établissements publics au sens de l'article 2, § 3, 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 décembre 1968, de sorte qu'il est extrêmement douteux que le Roi ait, en application de l'alinéa 2 de l'article 2, § 3, 1^{er}, la compétence d'étendre cette loi au personnel de ces sociétés. En effet, il convient d'admettre que le Roi peut uniquement exercer cette compétence à l'égard d'établissements dont le caractère public est constant mais qu'il ne peut y recourir pour résoudre des litiges sur ce point.

Le Conseil d'État, section de législation, estime donc devoir conclure que l'objectif visé par le projet, tel qu'il est présenté dans le préambule du projet, ne peut être atteint en toute sécurité juridique que par la voie d'une intervention du législateur étendant

(1) Voir notamment: CE, Elewaut Gebroeders, n/ 5.707, 18 juin 1957, Rhodius-Deville, n/ 6.331, 6 juin 1958, Aannemingen Janssen, n/ 43.011, 18 mai 1993, Damoiseau, n/ 85.245, 9 février 2000, Cass., 22 octobre 1970, Pas. 1971, p. 144, 5 avril 1973, Pas. 1973, I, p. 759-760, 10 février 1983, Pas. 1983, I, p. 661 et 10 juin 2005, A.R.C. 04.0278.N; C. trav. Anvers, 20 mars 1995, R.W. 1995-96, p. 1031; C. trav. Liège, 7 décembre 1994, J.T.T. 1995, p. 172; C. trav. Mons, 8 octobre 1999, J.T.T. 2000, p. 161.

le champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 au personnel des sociétés de logement social.

La section de législation s'abstient dès lors d'examiner plus avant le projet.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme I. VOS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME