

KONINKRIJK BELGIE.
-----ROYAUME DE BELGIQUE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 3e juli 1984 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot oprichting van een tijdelijk buitenlands kader (ingediend door de heer Lestienne)", heeft de 10e oktober 1984 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 3 juillet 1984, d'une demande d'avis sur un projet de loi "créant un cadre extérieur temporaire (déposée par M. Lestienne)", a donné le 10 octobre 1984 l'avis suivant :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voorstel heeft tot doel een "tijdelijk buitenlandse kader" op te richten bestaande uit jonge werklozen die door de Staat zouden worden ter beschikking gesteld van ontwikkelingslanden waarmee België een samenwerkingsakkoord heeft gesloten, of van in een dergelijk land gevestigde Belgische ondernemingen.

Dat land of die onderneming zouden instaan voor de kosten van vervoer, voeding, verblijf en geneeskundige verzorging van de ter beschikking gestelde werkloze, op wiens rekening in België de R.V.A. de tegenwaarde van een werkloosheidsuitkering zou overmaken.

2. Voor zoveel als nodig mag erop gewezen worden dat, ofschoon het voorstel gericht is op het terugdringen van de werkloosheid door het organiseren van een speciale wijze van plaatsen van werklozen, de nationale wetgever zijn bevoegdheid ter zake behouden heeft. Krachtens artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is, wat het tewerkstellingsbeleid betreft, de bevoegdheid van de Gewesten inzake het plaatsen van werklozen als bedoeld in het voorstel, beperkt tot de uitvoering van de maatregelen die door de nationale overheid zijn vastgesteld.

3. Vastgesteld kan worden dat qua opzet en doel een gedeelte van het voorstel overeenstemt met het koninklijk besluit nr 25 van 24 maart 1982 tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector, waarbij in die sector een zogenaamde derde arbeidscircuit werd opgericht. Dit bestaat erin dat de Staat de lonen en sociale lasten op zich neemt van in de regel structureel werklozen die in de overheidsdiensten of de "non-profit-organisaties" worden tewerkgesteld voor het

.../...

verwezenlijken van taken die voldoen aan collectieve behoeften waaraan anders niet voldaan had kunnen worden en waarvan de overeenstemmende permanente arbeidsplaatsen geen aanleiding kunnen geven tot een subsidie vanwege de overheid.

De in aanmerking komende werkgevers zijn opgesomd in artikel 14 van het koninklijk besluit nr 25; het zijn onder meer de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, de daaronder ressorterende instellingen van openbaar nut, alsmede de rechts- of feitelijke verenigingen van personen die geen enkel winstoogmerk nastreven.

Het oprichten van dergelijke arbeidsplaatsen in onder meer de ontwikkelingslanden is uitdrukkelijk in het vooruitzicht gesteld door artikel 2, tweede lid, van het besluit. Het koninklijk besluit van 8 augustus 1983 tot uitvoering van de artikelen 13, derde lid, en 16bis van het koninklijk besluit nr 25 van 24 maart 1982 tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector, tot aanmoediging van vormingsactiviteiten in de ontwikkelingslanden, regelt de toepassing op verenigingen zonder winstoogmerk die de opleiding en de vorming in die landen willen bevorderen.

Bij koninklijk besluit kan dit toepassingsgebied verder worden uitgebreid in de zin van het wetsvoorstel.

Ook het Bijzonder Tijdelijk Kader, ingesteld door de wet van 22 december 1977 betreffende de budgettaire voorstellen 1977-1978, zoals onder meer gewijzigd bij het koninklijk besluit nr 20 van 8 december 1978, bij de wet van 8 augustus 1980 en bij het koninklijk besluit nr 27 van 24 maart 1982, lijkt mogelijkheden te bieden tot het bereiken van een gedeelte van het doel nagestreefd door het wetsvoorstel.

.../...

4. Uit de tekst van het voorstel is niet met zekerheid op te maken wie, in het raam van dit voorstel van wet werkgever zal of kan zijn. Is het de Belgische Staat of zijn het de buitenlandse regeringen c. q. de bedoelde ondernemingen ? Gelet op de bepaling van artikel 4 is men geneigd te besluiten tot de laatste onderstelling, maar zeker is het niet.

5. Volgens artikel 5 van het voorstel stort de R.V.A. "tijdens de hele duur van de tewerkstelling in het buitenland de tegenwaarde van een werkloosheidsuitkering op een "bankrekening" in België, ten behoeve van de in het tijdelijk buitenlands kader aangeworven werknemer".

Maar welke is de eigenlijke aard van het betaalde ? Gaat het om een loon - met toepassing van onder meer de sociale zekerheidsbijdragen - of is het een werkloosheidsuitkering ? Het antwoord op deze vraag is natuurlijk uitermate belangrijk, onder meer voor de rechten van de betrokkenen na afloop van hun "terbeschikkingstelling". Uit de bepaling van artikel 6, volgens welke "een hernieuwbare overeenkomst voor een bepaalde tijd van één jaar" wordt gesloten, zou men kunnen afleiden dat het om een loon gaat.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 2.

Hier zou moeten worden gepreciseerd om welke samenwerkingsakkoorden het gaat. In de toelichting wordt weliswaar gesproken over de ontwikkelingslanden, maar met die landen worden akkoorden van zeer uiteenlopende aard gesloten zodat een verduidelijking nodig lijkt.

Mocht het in de bedoeling liggen de wet een zo ruim mogelijk toepassingsgebied te geven, dan kan worden volstaan met de term "ontwikkelingslanden", zonder de beperking van het samenwerkingsakkoord.

Artikel 3.

In dit artikel zou moeten gepreciseerd worden dat ofwel met de betrokken regering ofwel met de onderneming vooraf een overeenkomst wordt gesloten, waarvan inhoud en model bij koninklijk besluit kunnen worden vastgesteld. Het ware eveneens wenselijk het begrip "Belgische onderneming" te verduidelijken.

Wat een eventuele bepaling ter beveiliging van de reeds in dienst zijnde werknemers betreft, kan worden verwezen naar artikel 3 van het koninklijk besluit nr 25 van 24 maart 1982 tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector, dat als volgt luidt :

"De in dit besluit bedoelde arbeidsplaatsen mogen niet leiden tot de afschaffing van andere betrekkingen die door dezelfde werkgever zijn opgericht of door dezelfde overheid zijn gesubsidieerd".

Artikel 8.

Dit artikel hoort te worden geschrapt omdat de Koning al aan artikel 67 van de Grondwet de bevoegdheid ontleent om de wet uit te voeren.

I. OBSERVATIONS GENERALES.

1. La proposition a pour objet de créer un "cadre extérieur temporaire" composé de jeunes chômeurs que l'Etat mettrait à la disposition de pays en voie de développement avec lesquels la Belgique a conclu un accord de coopération ou à la disposition d'entreprises belges établies dans ces pays.

Ce pays ou cette entreprise prendraient en charge les frais de transport, de gîte et de couvert ainsi que les soins de santé du chômeur mis à leur disposition. L'O.N.E.M., pour sa part, verserait sur le compte du chômeur en Belgique l'équivalent d'une allocation de chômage.

2. Pour autant que de besoin, on peut relever que la proposition de loi, bien qu'elle vise à réduire le chômage par l'organisation d'un mode de placement spécial de chômeurs, est demeurée de la compétence du législateur national. En vertu de l'article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, la compétence des Régions en matière de politique de l'emploi est limitée, en ce qui concerne le placement de chômeurs au sens de la proposition de loi, à l'exécution des mesures arrêtées par l'autorité nationale.

3. On remarquera que, du point de vue de son économie et de son objectif, la proposition se confond en partie avec l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non-marchand, arrêté

.../...

qui a instauré dans ce secteur ce que l'on appelle le troisième circuit de travail. Dans ce système, l'Etat prend en charge les rémunérations et les cotisations sociales des chômeurs, généralement structurels, qui sont mis au travail dans les services publics ou "les organisations non marchandes" pour y effectuer des tâches répondant à des besoins collectifs qui, autrement, n'auraient pas été satisfaits et dont les emplois permanents correspondants ne peuvent donner lieu à l'octroi de subventions par les pouvoirs publics.

Les employeurs qui entrent en ligne de compte pour ce troisième circuit de travail sont énumérés à l'article 14 de l'arrêté royal n° 25; il s'agit notamment de l'Etat, des Communautés et des Régions, des organismes d'intérêt public qui en dépendent, ainsi que des associations de personnes de droit ou de fait qui ne poursuivent aucun but lucratif.

La création de pareils emplois notamment dans les pays en voie de développement est expressément prévue par l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté. L'arrêté royal du 8 août 1983 d'exécution des articles 13, alinéa 3 et 16bis de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non-marchand destiné à encourager des actions de formation dans les pays en développement, règle l'application de ces dispositions aux associations sans but lucratif qui cherchent à promouvoir l'éducation et la formation dans ces pays.

Un arrêté royal peut étendre le champ d'application de ces dispositions dans le sens de la proposition de loi.

De même, le Cadre spécial temporaire, institué par la loi du 22 décembre 1977 relative aux propositions budgétaires 1977-1978, telle qu'elle a été modifiée notamment par l'arrêté royal n° 20 du 8 décembre 1978, par la loi du 8 août 1980 et par l'arrêté royal n° 27 du 24 mars 1982, paraît offrir de bonnes possibilités de réaliser une partie de l'objectif que se donne la proposition de loi.

4. Le texte de la proposition ne permet pas de déterminer avec certitude qui sera ou pourra être employeur dans le cadre de la proposition de loi. Est-ce l'Etat belge ou sont-ce respectivement les gouvernements étrangers et les entreprises visées ? Eu égard à la disposition de l'article 4, on serait tenté de conclure que c'est la dernière hypothèse qui doit être retenue mais il n'est pas certain qu'il en soit ainsi.

5. L'article 5 de la proposition prévoit que "durant toute la durée de l'occupation à l'étranger" l'O.N.E.M. verse "l'équivalent d'une allocation de chômage sur un compte bancaire" en Belgique, au bénéfice du travailleur engagé dans le cadre extérieur temporaire".

On s'interroge sur la véritable nature de la somme ainsi versée ? S'agit-il d'une rémunération - avec application, notamment, des cotisations de sécurité sociale - ou d'une allo-

.../...

cation de chômage ? La réponse à cette question est évidemment d'une importance capitale, notamment pour déterminer les droits des intéressés au terme de leur "mise à disposition". On pourrait inférer la disposition de l'article 6, aux termes de laquelle "l'engagement est conclu sur base d'un contrat à durée déterminée d'une année, renouvelable", qu'il s'agit bien d'une rémunération.

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 2.

Il conviendrait de préciser quels sont les accords de coopération que l'on a en vue. Les développements de la proposition de loi mentionnent, il est vrai, les pays en voie de développement mais les accords qui se concluent avec ces pays sont de nature tellement diverse que des précisions paraissent s'imposer.

Dans l'hypothèse où l'on entendrait donner au champ d'application de la loi le maximum d'étendue, il suffirait de viser purement et simplement les "pays en voie de développement", en omettant la restriction relative aux accords de coopération.

Article 3.

Cet article devrait préciser qu'une convention, dont le contenu et le modèle pourraient être fixés par arrêté royal, sera conclue au préalable soit avec le gouvernement, soit avec l'entreprise intéressés. Il serait également souhaitable de cerner la notion de "entreprise belge".

En ce qui concerne l'insertion éventuelle d'une disposition destinée à protéger les travailleurs déjà occupés, on se reportera à l'article 3 de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non-marchand, qui énonce :

"Les emplois visés par le présent arrêté ne peuvent entraîner la suppression d'autres emplois créés par le même employeur ou subventionnés par la même autorité publique".

Article 8.

Cet article doit être supprimé puisque le Roi tient déjà de l'article 67 de la Constitution le pouvoir d'exécuter la loi.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS,
Messieurs :

H. COREMANS,
Gh. TACQ,

G. SCHRANS,

J. GIJSSELS,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

De overeenstemming tussen
de Nederlandse en de Franse
tekst werd nagezien onder toe-
zicht van de H. Gh. TACQ.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. VERMEIRE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

La chambre était composée de

voorzitter,
président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version fran-
çaise a été vérifiée sous le con-
trôle de M. Gh. TACQ.

Le rapport a été présenté par
M. J. VERMEIRE, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. ADRIAENS.