



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.850/1
67.851/1
van 2 oktober 2020

avis 67.850/1
67.851/1
du 2 octobre 2020

over

sur

- een wetsvoorstel 'betreffende
het verenigingswerk' (*Parl.St.*
Kamer 2019-20,
nr. 55-1433/001)

- une proposition de loi
'relative au travail associatif'
(*Doc. parl.*, Chambre,
2019-2020, n° 55-1433/001)

- amendementen bij het
wetsvoorstel 'betreffende het
verenigingswerk' (*Parl.St.*
Kamer 2019-20,
nr. 55-1433/002)

- des amendements à la
proposition de loi 'relative au
travail associatif' (*Doc. parl.*,
Chambre, 2019-2020,
n° 55-1433/002)

Op 22 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege verlengd tot 7 september 2020^(*), een advies te verstrekken over

- een wetsvoorstel 'betreffende het verenigingswerk' (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1433/001) (67.850/1);

- amendementen op het wetsvoorstel 'betreffende het verenigingswerk' (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1433/002) (67.851/1).

Het voorstel en de amendementen zijn door de eerste kamer onderzocht op 17 september 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 oktober 2020.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Le 22 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 7 septembre 2020 ^(**) sur

- une proposition de loi 'relative au travail associatif' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1433/001) (67.850/1) ;

- sur des amendements à une proposition de loi 'relative au travail associatif' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1433/002) (67.851/1).

La proposition et les amendements ont été examinés par la première chambre le 17 septembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 octobre 2020.

*

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL EN DE AMENDEMENTEN

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe een nieuwe regeling inzake het verenigingswerk in te voeren. Die regeling komt in de plaats van de regeling vervat in de wet van 18 juli 2018 ‘betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie’ met betrekking tot verenigingswerk, occasionele diensten tussen burgers en deelplatformen, die bij arrest nr. 53/2020 van 23 april 2020 door het Grondwettelijk Hof is vernietigd.²

2.1. De nieuwe regeling maakt het mogelijk dat bepaalde personen bij bepaalde organisaties activiteiten kunnen verrichten als ‘verenigingswerker’. De regeling staat in beginsel open voor personen die reeds een beroepsactiviteit uitoefenen, alsook voor gepensioneerden en, onder bepaalde voorwaarden, begunstigden van diverse uitkeringen. De activiteiten die in het kader van verenigingswerk kunnen worden verricht worden op exhaustieve wijze opgesomd. Het verenigingswerk kan op jaarbasis gemiddeld maximum vijftig uur per maand worden verricht.

Tussen de verenigingswerker en de organisatie moet voorafgaandelijk een schriftelijke overeenkomst inzake verenigingswerk worden gesloten, die een duur van maximum één jaar heeft, waarbij een verenigingswerkrooster wordt opgesteld. De voorgestelde regeling bevat bepalingen inzake aansprakelijkheid, verzekering en welzijn op het werk. Het verenigingswerk wordt uitdrukkelijk uitgesloten van het toepassingsgebied van diverse arbeids- en socialezekerheidsrechtelijke wetten.

De partijen bij een overeenkomst inzake verenigingswerk kunnen een vergoeding voor het verenigingswerk overeenkomen. Een dergelijke vergoeding is niet verplicht en bedraagt, op basis van de huidige index, maximum 6340 euro op jaarbasis en 1/12^{de} daarvan op maandbasis, al kan de Koning dat maandbedrag binnen bepaalde grenzen verhogen. Voor de toepassing van het jaarplafond moeten de vergoedingen voor verenigingswerk worden samengeteld met eventuele inkomsten uit het stelsel van de deeleconomie via een erkend platform. De vergoeding voor verenigingswerk is in hoofde van de verenigingswerker vrijgesteld van fiscale en sociale bijdragen. De organisatie is op de vergoeding een solidariteitsbijdrage van 10 % verschuldigd.

¹ Aangezien het om een voorstel van wet en amendementen op dat voorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Het Grondwettelijk Hof handhaafde de gevolgen van de vernietigde bepalingen voor de activiteiten geleverd tot en met 31 december 2020.

Het voorstel bevat voorwaarden die moeten voorkomen dat reguliere arbeid wordt omgezet in verenigingswerk, voert een stelsel van elektronische aangifte van het verenigingswerk in, en regelt de verhouding tussen de voorgestelde regeling en de wet van 3 juli 2005 'betreffende de rechten van vrijwilligers'.

De aan te nemen wet treedt, met uitzondering van enkele bepalingen, in werking op 1 januari 2021.

2.2. Hoofdstuk 1 van het voorstel bevat een inleidende bepaling en hoofdstuk 2 definities. Hoofdstuk 3 bepaalt het toepassingsgebied en de toepassingsvoorwaarden van de ontworpen regeling. Hoofdstuk 4 betreft de overeenkomst inzake verenigingswerk. De hoofdstukken 5 tot 7 hebben betrekking op de aansprakelijkheid van de verenigingswerker en de organisatie, de verzekering van verenigingswerk en de bescherming van het welzijn op het werk. Hoofdstuk 8 regelt de vergoeding voor verenigingswerk. Hoofdstuk 9 regelt het statuut van uitkeringsgerechtigde verenigingswerkers. Hoofdstuk 10 bevat bijzondere voorwaarden die ertoe strekken de omzetting van reguliere arbeid in verenigingswerk te voorkomen. Hoofdstuk 11 regelt de elektronische aangifte van het verenigingswerk. De hoofdstukken 12 en 13 regelen de gevolgen van respectievelijk de naleving en de niet-naleving van de toepassingsvoorwaarden van het verenigingswerk. Hoofdstuk 14 bepaalt de solidariteitsbijdrage op de vergoeding voor verenigingswerk. Hoofdstuk 15 bevat wijzigingen aan de wet van 3 juli 2005 'betreffende de rechten van vrijwilligers'. Hoofdstuk 16 bevat fiscale bepalingen, zowel wat de inkomstenbelasting (afdeling 1) als de belasting over de toegevoegde waarde (afdeling 2) betreft. Hoofdstuk 17 bevat slotbepalingen.

3. Amendement nr. 1 strekt ertoe de activiteiten die overeenkomstig artikel 3 van het voorstel als verenigingswerk kunnen worden verricht, te beperken. Amendement nr. 2 strekt ertoe een vergoeding voor het gepresteerde verenigingswerk verplicht te maken en bepaalt dat het minimumbedrag van de vergoeding wordt vastgesteld bij een collectieve arbeidsovereenkomst.

BEVOEGDHEID

4.1. Het voorstel regelt inzonderheid het statuut van de verenigingswerker en de behandeling van de inkomsten uit verenigingswerk op fiscaal vlak en op het vlak van de sociale zekerheid. Het kan worden ingepast in de federale bevoegdheden inzake arbeidsrecht, sociale zekerheid en inkomstenbelastingen, aansprakelijkheid en verzekeringsrecht.

4.2. Het merendeel van de in artikel 3 van het voorstel opgesomde activiteiten die in het kader van het verenigingswerk kunnen worden verricht, vallen onder de bevoegdheden van andere overheden. Het betreft dan veelal gemeenschapsaangelegenheden.

De federale wetgever kan niet ingrijpen in de wijze waarop die aangelegenheden worden georganiseerd of gereguleerd door de bevoegde overheden. Het voorstel lijkt op het eerste gezicht geen afbreuk te willen doen aan die bevoegdheden. Wel bevat het bepalingen die de indruk kunnen wekken dat de federale overheid weldegelijk die bevoegdheden betreedt.

Dat geldt bijvoorbeeld voor artikel 43 van het voorstel, in zoverre daarin wordt bevestigd dat de “normen en kwaliteitsvereisten zoals bepaald door de gemeenschappen en de gewesten voor wat hun bevoegdheden betreft, blijven gelden voor wat betreft de prestaties in uitvoering van een overeenkomst inzake verenigingswerk overeenkomstig deze wet”. Aangezien het niet aan de federale wetgever toekomt om die normen en kwaliteitseisen te bepalen, te voorzien in afwijkingen daarop, of de geldigheid ervan te bevestigen, dient die bepaling te worden aangepast.

Om dezelfde reden moeten de punten 9°, 15° en 16° van artikel 3 van het voorstel worden aangepast, waarin respectievelijk sprake is van “de voorwaarden en kwaliteitscriteria die iedere gemeenschap bepaalt” inzake nacht- en dagopvang, van de “naleving van de regelgeving betreffende kwaliteitsvereisten voor het beroepshalve uitoefenen” van de betrokken activiteiten in onder meer woonzorgcentra en van de opvang van baby’s en peuters en buitenschoolse opvang van schoolgaande kinderen “volgens de voorwaarden en kwaliteitscriteria die iedere Gemeenschap bepaalt”. Naast bevoegdheidsrechtelijke bezwaren tegen die bepalingen, rijst overigens de vraag waarom bepaalde andere punten in de opsomming, die eveneens gemeenschapsaangelegenheden betreffen, geen dergelijke verwijzingen naar het regelgevend kader bevatten. Dat laatste zou dan (ten onrechte) de indruk kunnen wekken dat in die gevallen de regelgeving van de bevoegde overheid niet zou moeten worden nageleefd in het kader van het verenigingswerk.

4.3. Het voorgaande neemt niet weg dat de voorgestelde regeling een aanzienlijke weerslag heeft op sectoren waarin het verenigingsleven een belangrijk gegeven is, zoals bijvoorbeeld de sport-, de zorg- en de sociaal-culturele sector.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, ook heeft opgemerkt ten aanzien van het voorontwerp dat de wet van 18 juli 2018 is geworden, moet de federale overheid bij de uitoefening van de thans aan de orde zijnde federale bevoegdheden het evenredigheidsbeginsel in acht nemen, en moet zij derhalve erover waken dat zij de bevoegdheidsuitoefening van de gemeenschappen en gewesten niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt, meer bepaald wat betreft het georganiseerd vrijwilligerswerk in een aantal sectoren. Het verdient dan ook sterk aanbeveling om met betrekking tot de ontworpen regeling inzake het verenigingswerk in overleg te treden met de gemeenschappen en de gewesten.³

Het gegeven dat het voorstel voorziet in de voortzetting van de regeling inzake het verenigingswerk bedoeld in de wet van 18 juli 2018, die door het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 53/2020 is vernietigd, doet geen afbreuk aan die aanbeveling.

³ Adv.RvS 62.368/1/2/3/4 van 1 december 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 juli 2018 ‘betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie’, p. 50.

VORMVEREISTEN

5. Rekening houdend met de zeer algemene omschrijving van het begrip “organisatie” in artikel 2, 3°, van het voorstel en de aard van de activiteiten die onder de toepassing van de regeling vallen (artikel 3 van het voorstel), valt niet uit te sluiten dat de voorgestelde regeling in bepaalde toepassingsgevallen moet worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).

De organisaties die gebruik maken van verenigingswerk genieten immers een economisch voordeel, dat erin bestaat dat de vergoeding die zij aan de verenigingswerkers betalen volledig is vrijgesteld op fiscaal vlak en op het gebied van sociale zekerheid enkel onderworpen is aan een solidariteitsbijdrage van 10 %. Dat is aanzienlijk voordeliger dan reguliere vormen van tewerkstelling. Het verlenen van verminderingen of vrijstellingen van belastingen en sociale bijdragen wordt gelijkgesteld met een steunmaatregel die met staatsmiddelen wordt bekostigd⁴ en kan het handelsverkeer en de mededinging beïnvloeden.⁵ De voorgestelde regeling betreft verder een selectieve maatregel, aangezien het verenigingswerk overeenkomstig artikel 3 van het voorstel beperkt is tot een reeks limitatief opgesomde sectoren en activiteiten. Sommige begunstigden kunnen in bepaalde gevallen worden beschouwd als ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moet als onderneming worden beschouwd elke eenheid die een economische activiteit uitoefent. Een economische activiteit is iedere activiteit die erin bestaat goederen of diensten op een markt aan te bieden.⁶ Minstens voor een deel van de in artikel 3 opgesomde activiteiten bestaat een markt waarop de betrokken diensten worden aangeboden. Voor de kwalificatie als onderneming in het kader van het staatssteunrecht is de eventuele afwezigheid van een winstoogmerk niet relevant.⁷

Er dient bijgevolg te worden nagegaan, rekening houdend met de aard van de organisaties en het soort activiteiten die onder het toepassingsgebied van de regeling vallen, of het voorstel moet worden aangemeld bij de Europese Commissie. Krachtens artikel 108, lid 3, VWEU dient de Europese Commissie immers van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte te worden gebracht. Behalve indien een beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling, zal aan dat vormvereiste vooralsnog dienen te worden voldaan en kan aan de voorgestelde regeling geen uitvoering worden gegeven voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid. Indien de wetgever van oordeel is dat de voorgestelde regeling in een van de bestaande vrijstellingsregelingen kan worden ingepast, verdient het aanbeveling dit in het verdere parlementaire proces te verduidelijken. Mogelijk moet het voorstel dan ook worden aangevuld om de overeenstemming met en de naleving van het betrokken vrijstellingsregime te waarborgen.

⁴ Zie o.m. HvJ 15 maart 1994, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punt 14.

⁵ Zie o.m. HvJ 14 januari 2015, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punten 65 tot 68.

⁶ HvJ 18 juni 1998, Commissie/Italië, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punt 36.

⁷ HvJ 1 juli 2008, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, punten 27 en 28.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

6.1. Het voorliggende voorstel is in ruime mate gebaseerd op de regeling inzake het verenigingswerk die is ingevoerd bij de wet van 18 juli 2018 ‘betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie’ en die door het Grondwettelijk Hof is vernietigd bij arrest nr. 53/2020. De belangrijkste verschillen betreffen:

- de beperking inzake het aantal uren dat de verenigingswerker gemiddeld maandelijks kan verrichten (artikel 5 van het voorstel);
- de regeling inzake de verlenging van de overeenkomst inzake verenigingswerk en opeenvolgende overeenkomsten (artikel 7, §§ 2 en 3);
- de regeling inzake het werkrooster, de pauzes en rustperiodes (artikelen 8 tot 10);
- de regeling inzake de opzegging van de overeenkomst inzake verenigingswerk (artikelen 16 tot 19);
- de invoering van de solidariteitsbijdrage van 10 % die verschuldigd is door de organisatie (artikel 58);
- de onderlinge afstemming tussen het verenigingswerk en het vrijwilligerswerk zoals geregeld in de wet van 3 juli 2005 ‘betreffende de rechten van de vrijwilligers’ (artikelen 2, 1°, e), en 59).

6.2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in advies 62.368/1/2/3/4 van 1 december 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 juli 2018 fundamentele opmerkingen gemaakt over de regeling inzake het verenigingswerk in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Het Grondwettelijk Hof heeft bij arrest nr. 53/2020 de wet van 18 juli 2018 in haar geheel vernietigd omdat de essentiële onderdelen ervan strijdig werden bevonden met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. De eerste vraag die dan ook voorligt, is of de thans voorgestelde regeling wel de toets aan het gelijkheidsbeginsel kan doorstaan. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen, enerzijds, het invoeren van een specifiek arbeidsrechtelijk statuut voor de verenigingswerker en, anderzijds, het invoeren van een specifieke behandeling van de in dat kader verkregen vergoedingen op fiscaal en sociaalrechtelijk vlak en de regeling van de toegang tot het statuut van verenigingswerker.

6.3.1. Het bij de wet van 18 juli 2018 ingevoerde statuut voor de verenigingswerker werd door het Grondwettelijk Hof als volgt beoordeeld:

“B.5.6. In tegenstelling tot wat het geval was inzake de regeling van de zogenaamde flexi-jobs (zie het arrest nr. 107/2017 van 28 september 2017), werd bij de wet van 18 juli 2018 niet gekozen voor een aangepaste arbeidsrechtelijke regeling, gekoppeld aan een aangepaste behandeling op het vlak van sociale zekerheid en fiscaliteit, maar voor een nieuw statuut ad hoc waarbij geen van de bestaande socialezekerheidsstatuten toepasbaar is en eveneens de toepasbaarheid van een groot deel van de arbeidswetgeving wordt uitgesloten. Die uitsluiting heeft onder andere tot gevolg

dat voor de geleverde prestaties geen minimumvergoeding geldt en er geen beperking is met betrekking tot het moment waarop die activiteiten plaatsvinden. Behoudens de vereiste hoofdactiviteit, die overigens niet geldt voor gepensioneerden, is er bovendien geen beperking inzake de tijd die de betrokkene kan besteden aan die activiteiten, en zijn er evenmin verplichtingen inzake pauzes en rustperioden. Aangezien het krachtens artikel 2, eerste lid, e), van de wet van 18 juli 2018 mogelijk is om tegelijk voor dezelfde organisatie dezelfde activiteiten uit te voeren als vrijwilliger, is het in de praktijk onmogelijk om de omvang en duur van de prestaties te beoordelen. Hoewel de duur van de overeenkomst maximaal één jaar mag bedragen, is er geen minimumduur vastgelegd, noch enige beperking van het aantal opeenvolgende kortstondige overeenkomsten. Er is evenmin in een bescherming voorzien inzake het einde van de overeenkomst, waarvan de modaliteiten volledig aan de partijen worden overgelaten.”

Het Hof oordeelde vervolgens dat de invoering van het bijzondere statuut voor de verenigingswerker niet in redelijke verhouding stond tot het nagestreefde doel van administratieve vereenvoudiging.⁸

Evenmin kon dat statuut volgens het Hof worden verantwoord door de “bijzondere omstandigheden waarin dergelijke activiteiten worden uitgeoefend”:

“Noch de vereiste dat de betrokkene reeds een hoofdactiviteit uitoefent, noch de beperking van het toegestane bedrag, zijn relevante elementen om de persoonlijke bedoeling van de betrokkene te bepalen, of om te oordelen dat de eventuele vergoeding voor de verenigingswerker ‘bijkomstig’ zou zijn. De financiële impact van de prestaties en het belang van de daaraan verbonden vergoeding voor het levensonderhoud van de verenigingswerker zijn afhankelijk van de persoonlijke situatie van de betrokkene. Bovendien is het niet uitgesloten dat iemand dezelfde activiteiten voor dezelfde organisatie afwisselend als verenigingswerker en als vrijwilliger met kostenvergoeding uitvoert, waardoor het mogelijk is dat de betrokkene op maandbasis en op jaarbasis de maximale vergoedingen in beide statuten combineert. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt nochtans dat de wetgever van oordeel was dat ‘een gelijktijdige toekenning van een vrijwilligersvergoeding en een vergoeding voor verenigingswerk [...] een competitieve verloning [zou] vormen en door sommigen [zou] kunnen worden beschouwd als een alternatief voor een deeltijdse professionele tewerkstelling’ (*ibid.*, p. 162).”⁹

Tot slot kon dat statuut ook niet worden verantwoord door het risico “dat het vrijwilligersstatuut wordt misbruikt voor de uitvoering van prestaties die in werkelijkheid een professioneel karakter vertonen”.¹⁰

6.3.2. Volgens de toelichting bij het voorstel werd “[i]n het licht van dit vernietigingsarrest [...] het statuut van de verenigingswerker fundamenteel herdacht en grondig uitgebouwd”.¹¹

⁸ GwH 23 april 2020, nr. 53/2020, B.5.6.

⁹ GwH 23 april 2020, nr. 53/2020, B.5.7.

¹⁰ GwH 23 april 2020, nr. 53/2020, B.5.8.

¹¹ *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1433/1, 9-10.

6.3.3. Vastgesteld moet worden dat met het voorliggende voorstel effectief een regeling wordt getroffen voor verschillende elementen van het afwijkend statuut voor de verenigingswerker die door het Grondwettelijk Hof als problematisch werden bevonden. Dat geldt voor de begrenzing van het verenigingswerk tot gemiddeld 50 uur per maand, de invoering van een werkrooster, de regeling inzake pauzes en rustperiodes, de regeling omtrent opeenvolgende overeenkomsten inzake verenigingswerk, de opzeggingsregeling en de beperkingen inzake de combinatie van verenigingswerk en vrijwilligerswerk voor eenzelfde organisatie. Dat geldt echter niet voor de afwezigheid van een minimumvergoeding voor verenigingswerk, die in het voorstel wordt behouden.¹²

Anderzijds moet ook worden vastgesteld dat de fundamentele keuze voor een specifiek arbeidsrechtelijk statuut voor de verenigingswerker in het voorstel wordt behouden en dat aanzienlijke onderdelen van het arbeidsrecht buiten toepassing blijven in het geval van verenigingswerk. Ter illustratie kan worden gewezen op de uitsluiting van de toepassing van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende de bescherming van het loon der werknemers’ (artikel 47 van het voorstel). Het voorstel voorziet weliswaar in bepaalde gevallen in een alternatieve regeling (bijvoorbeeld wat de werkroosters betreft), maar dat is niet steeds (ten volle) het geval.

6.3.4. Vraag is of de wijzigingen die met het voorstel worden doorgevoerd ten opzichte van de regeling vervat in de vernietigde wet van 18 juli 2018, volstaan in het licht van de bezwaren die het Grondwettelijk Hof heeft geuit met betrekking tot de schending van het gelijkheidsbeginsel. Wat dat betreft is de Raad van State, afdeling Wetgeving, van oordeel dat een vergelijking tussen de twee regelingen niet voor de hand ligt, ermee rekening houdend dat de aanpassingen veeleer punctueel zijn, en geen betrekking hebben op de algemene uitgangspunten van de regeling. De toelichting bij het voorstel bevat weliswaar een opsomming van de aanpassingen die in het licht van het arrest nr. 53/2020 zijn doorgevoerd, maar geen specifieke duiding en verantwoording van die aanpassingen in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Evenzeer ontbreekt in die toelichting een globale verantwoording voor de regeling in het licht van het gelijkheidsbeginsel, waarbij bijvoorbeeld wordt ingegaan op de gebreken die wat dat betreft door het Grondwettelijk Hof zijn vastgesteld. Gelet op het voorgaande, dient een voorbehoud te worden gemaakt wat betreft de overeenstemming van het specifiek arbeidsrechtelijk statuut dat met het voorstel wordt ingevoerd met het gelijkheidsbeginsel.

6.4.1. Wat het invoeren van een specifieke behandeling van de in dat kader verkregen vergoedingen op fiscaal en sociaalrechtelijk vlak betreft, en het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling tussen personen die een vergoeding ontvangen voor identieke activiteiten, naargelang die activiteiten worden uitgevoerd als verenigingswerker dan wel als werknemer, verwees het Grondwettelijk Hof naar de opmerkingen dienaangaande in het advies 62.368/1/2/3/4 van de Raad van State, en stelde dat “in de memorie van toelichting ingevolge dat advies bijkomende verantwoordingen naar voor werden gebracht, [maar dat] die niet van dien aard [zijn]

¹² In de toelichting wordt daaromtrent gesteld: “Het Grondwettelijk Hof verwijst ook naar de afwezigheid van een minimumvergoeding. Er wordt bewust voor geopteerd om, anders dan in het arbeidsrecht, geen minimumvergoeding te voorzien voor het verenigingswerk. Een vergoeding voor het verenigingswerk is immers niet vereist.” (*Parl.St. Kamer 2019-20, nr. 55-1433/1, 11.*) Zie ook amendement nr. 2.

dat zij dit fundamentele bezwaar kunnen weerleggen”. Het Hof verwierp deze argumenten als volgt:

“B.6.9. De redenering dat de betrokken vergoeding voor verenigingswerkers en occasionele dienstverleners slechts bijkomstig is, is, zoals is vermeld in B.5.7, gebaseerd op ongefundeerde veronderstellingen en beantwoordt niet aan de voorwaarden die aan die statuten verbonden zijn. Zij kan het aangeklaagde verschil in behandeling bijgevolg niet verantwoorden. Zelfs indien de voormelde veronderstelling gegrond zou zijn, zou zij bovendien niet verantwoorden dat een vergoeding die voor de betrokkene ‘bijkomstig’ is, een gunstiger stelsel zou kunnen genieten dan een vergoeding die bedoeld is om in het levensonderhoud van de betrokkene te voorzien.

Ook de overweging dat het zou gaan om een beperkt aantal activiteiten die een bijzondere maatschappelijke meerwaarde bieden, terwijl er in het kader van het statuut van werknemer of als zelfstandige geen dergelijke beperking geldt wat betreft de toegestane activiteiten, verantwoordt niet het aanzienlijke verschil in behandeling wanneer het gaat om identieke activiteiten. Bovendien blijkt niet dat de activiteiten die worden opgesomd in de artikelen 3 en 20 van de wet van 18 juli 2018, alle een grotere maatschappelijke meerwaarde zouden hebben dan mogelijke andere activiteiten.

B.6.10. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt tot slot dat de wetgever de bedoeling had personen met een hoofdactiviteit de mogelijkheid te bieden om onbelast bij te verdienen, teneinde aldus zwartwerk te ontraden (ibid., p. 156). De doelstelling om zwartwerk te vermijden, verantwoordt echter niet dat de vergoedingen voor de betrokken prestaties volledig aan de sociale zekerheid en aan de belastingen worden onttrokken. De in de artikelen 17 en 18 vastgestelde maatregelen ‘ter voorkoming van omzetting van reguliere arbeid in verenigingswerk’, namelijk het verbod om gedurende een bepaalde periode binnen een organisatie een functie in het kader van een regulier statuut om te zetten in verenigingswerk (al dan niet uitgevoerd door dezelfde persoon), verhinderen bovendien niet dat er bij het ontstaan van nieuwe functies, of bij nieuwe organisaties, de voorkeur gegeven wordt aan het verenigingswerk.

De toepassingsvoorwaarden van het statuut van occasioneel dienstverlener verhinderen evenmin dat er een verschuiving kan optreden van het statuut van zelfstandige (al dan niet in bijberoep) naar het statuut van occasioneel dienstverlener, waardoor een maatregel met als doelstelling om zwartwerk te vermijden, integendeel de mogelijkheid creëert om over te schakelen van een statuut dat onderworpen is aan de sociale zekerheid en aan fiscale verplichtingen, naar een statuut dat de betrokkene vrijstelt van al die verplichtingen.”

6.4.2. In het thans voorliggende voorstel wordt gepoogd om aan de bezwaren met betrekking tot de vrijstelling van fiscale en sociale bijdragen tegemoet te komen door te voorzien in een solidariteitsbijdrage van 10 % op de vergoeding van het verenigingswerk, die verschuldigd is door de organisatie (artikel 58).¹³

Het is echter zeer de vraag of de solidariteitsbijdrage van 10 % volstaat om, in de woorden van het Grondwettelijk Hof, “het aanzienlijke verschil in behandeling” weg te werken wat betreft de fiscale en sociale bijdragen op de vergoeding voor het verenigingswerk, temeer daar die bijdrage, die enkel verschuldigd is door de organisatie, als zodanig geen uitstaans heeft met het door het Grondwettelijk Hof vastgestelde verschil in behandeling tussen

¹³ Zie ook de toelichting: *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1433/1, 11.

verenigingswerkers en reguliere werknemers. Gelet op de aanzienlijke kloof met de fiscale en sociale bijdragen die, ook door de werknemer, verschuldigd zijn in geval van reguliere beroepsactiviteiten, kan dit worden betwijfeld.¹⁴

6.4.3. Daarnaast moet worden vastgesteld dat het voorstel geen wijzigingen bevat ten opzichte van de wet van 18 juli 2018, wat betreft de personen waarvoor het stelsel van het verenigingswerk open staat.

Op dit punt is er bijgevolg ernstige twijfel of het voorstel wel tegemoetkomt aan de dienaangaande door het Grondwettelijk Hof vastgestelde problemen in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

6.5. In de toelichting bij het voorstel wordt met betrekking tot het ontbreken van een minimumvergoeding het volgende gesteld: “Het Grondwettelijk Hof verwijst ook naar de afwezigheid van een minimumvergoeding. Er wordt bewust voor geopteerd om, anders dan in het arbeidsrecht, geen minimumvergoeding te voorzien voor het verenigingswerk. Een vergoeding voor het verenigingswerk is immers niet vereist.”¹⁵

Artikel 26, § 1, van het voorstel bepaalt dat de partijen een vergoeding van verenigingswerk kunnen overeenkomen, tot bepaalde grenzen. Deze formulering, gelezen in samenhang met de hiervoor geciteerde passage in de toelichting, maakt het mogelijk ‘onbetaald’ verenigingswerk te verrichten, of tegen een vergoeding die lager ligt dan de grenzen van de forfaitaire kostenvergoeding die gelden voor vrijwilligers. In die hypothese kan eenzelfde activiteit tegen eenzelfde (kosten)vergoeding (of zonder vergoeding) worden uitgeoefend in het statuut van zowel vrijwilliger als verenigingswerker.

Die vaststelling lijkt op gespannen voet te staan met de bepaling dat verenigingswerk in beginsel tegen vergoeding wordt verricht (art. 2, 1°, a), van het voorstel), en de daarbij horende toelichting dat verenigingswerk “niet als vrijwilliger, maar tegen een beperkte vergoeding wordt verricht” en dat verenigingswerk “het midden (houdt) tussen vrijwilligerswerk en professionele arbeid”.

Deze dubbelzinnigheid zou grotendeels kunnen worden weggewerkt indien het statuut van verenigingswerker enkel van toepassing wordt verklaard als een vergoeding wordt betaald die de drempels van de forfaitaire kostenvergoeding voor vrijwilligers overstijgt.

Indien de indieners van het wetsvoorstel niet voor die oplossing kiezen, moeten zij kunnen verantwoorden waarom eenzelfde activiteit tegen eenzelfde (kosten)vergoeding in beide statuten kan worden uitgeoefend, waarbij dan voor elk verschil tussen de beide statuten een redelijke verantwoording voorhanden zou moeten zijn. Gelet op de gelijke aard van de activiteiten en van de organisaties voor wie zulke activiteiten kunnen worden verricht, ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel geen dergelijke verantwoording.

¹⁴ Ter vergelijking kan worden verwezen naar de flexi-jobs waarbij de werkgever “een bijzondere bijdrage van 25 % verschuldigd [is] op het flexiloon” (artikel 38, § 3*sexdecies*, van de wet van 29 juni 1981 ‘houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers’).

¹⁵ *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1433/1, 11.

7. In het voornoemd advies 62.368/1/2/3/4 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, opgemerkt dat moest worden nagegaan of de uitsluiting uit het toepassingsgebied van diverse wetten inzake arbeidsrecht en sociale zekerheid “in overeenstemming is met de Europese en internationale regelgeving, die minimumeisen vastlegt op het vlak van de bescherming van arbeid van werknemers, en waarin in voorkomend geval een ruimere invulling wordt gegeven aan bepaalde arbeids- en sociaalrechtelijke begrippen, waardoor ook de in de ontworpen regeling bedoelde activiteiten onder die minimumeisen vallen”.

Die opmerking geldt eveneens ten aanzien van het thans voorliggende voorstel. Meer in het bijzonder kan in dat verband nog het volgende worden opgemerkt.

In de toelichting wordt met betrekking tot de artikelen 24 en 25 van het voorstel aangegeven dat “het wetsvoorstel enerzijds de integrale toepassing van de welzijnswetgeving uitsluit, maar anderzijds de implementatie van een analoge bescherming nastreeft” en dat die visie “volledig [aansluit] bij de *ratio legis* van de welzijnswetgeving en de vereisten van de richtlijn 89/391/EEG van de Raad van de EG van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk”.¹⁶ De vrijheid die aldus door het voorstel wordt geboden heeft “tot gevolg dat de betrokken organisaties niet verplicht zijn om zich op een eigenlijke preventieadviseur of preventiedienst te beroepen. Niets sluit evenwel uit dat bepaalde organisaties zich niettemin beroepen op een professionele ondersteuning, indien de risico’s verbonden aan hun activiteiten dit zouden vereisen.”¹⁷

De vraag rijst evenwel of de voornoemde richtlijn ten aanzien van de verenigingswerkers wel op een volwaardige wijze wordt omgezet in het interne recht. Wat bijvoorbeeld artikel 7 van richtlijn 89/391/EEG betreft, kunnen de lidstaten onder bepaalde voorwaarden weliswaar bepalen dat de werkgever de betrokken taken inzake beschermings- en preventiediensten op zich neemt, maar dat kan slechts “mits hij de nodige capaciteiten bezit”. Zelfs indien het voorstel op die uitzonderingsmogelijkheid gesteund is, bevat de voorgestelde regeling geen waarborg omtrent de vereiste capaciteiten van de werkgever. Ook bij andere bepalingen van richtlijn 89/391/EEG rijst de vraag of deze op adequate wijze door het voorstel worden omgezet. Het verdient aanbeveling het voorstel op dit punt nog aan een nader onderzoek te onderwerpen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3 en amendement nr. 1

8. Artikel 3 van het voorstel bepaalt op exhaustieve wijze de activiteiten die in het kader van verenigingswerk kunnen worden verricht. Amendement nr. 1 strekt ertoe veertien van de zestien onderdelen van deze lijst te schrappen en behoudt enkel bepaalde activiteiten met betrekking tot sport en sportanimatie.

¹⁶ *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1433/1, 32.

¹⁷ *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1433/1, 32-33.

In de toelichting bij het voorstel wordt met betrekking tot artikel 3 van het voorstel verduidelijkt dat het gaat om sectoren en activiteiten “waarvoor er een duidelijk maatschappelijk belang aanwezig is”. De indieners van amendement nr. 1 wijzen ter verantwoording ervan op het feit dat de overige activiteiten in hogere mate beroepswerkzaamheden zouden zijn en dat verenigingswerkers de reguliere vormen van beroepsactiviteiten dreigen te verdringen.

Het komt aan de wetgever toe erover te waken dat het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling verenigbaar is met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, hetgeen veronderstelt dat in beginsel vergelijkbare situaties op gelijke wijze worden behandeld en ongelijke situaties op een verschillende wijze. De afdeling Wetgeving beschikt evenwel niet over alle feitelijke gegevens om dit op sluitende wijze te beoordelen.

Het Grondwettelijk Hof was in zijn arrest 53/2020 in elk geval van oordeel dat niet bleek “dat de activiteiten die worden opgesomd in de artikelen 3 en 20 van de wet van 18 juli 2018, alle een grotere maatschappelijke meerwaarde zouden hebben dan mogelijke andere activiteiten”.¹⁸

Naast de algemene opmerkingen met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel (randnrs. 6.1 tot 6.5), dient dan ook een specifiek voorbehoud te worden gemaakt wat betreft de activiteiten die al dan niet in aanmerking komen voor het verenigingswerk. Er zal voor de verschillende onderdelen van artikel 3 een meer concrete en adequate verantwoording moeten kunnen worden verstrekt, alsook voor de afwezigheid in die lijst van eventuele andere vergelijkbare activiteiten. Die verantwoording dient dan tot uitdrukking te worden gebracht tijdens de verdere parlementaire behandeling van het voorstel.

Artikel 21

9. De verwijzing naar artikel 21 in artikel 21, § 1, van het voorstel moet worden vervangen door een verwijzing naar artikel 20.

Artikel 34

10. In het licht van het algemene opzet van de voorgestelde regeling en de toelichting bij dit artikel, moet in artikel 34, § 2, worden verwezen naar “Deze wet” in plaats van “Dit hoofdstuk”.

Artikel 57

11. In artikel 57, § 1, derde lid, van het voorstel moet wellicht worden verwezen naar artikel 42 van het voorstel in de plaats van naar artikel 41 ervan.

¹⁸ GwH 23 april 2020, nr. 53/2020, B.6.9.

Artikel 70

12. Rekening houdend met hetgeen in de toelichting over deze bepaling wordt vermeld, moet in artikel 70 van het voorstel de vermelding van het “kalenderjaar 2021” wellicht worden vervangen door de vermelding van het “kalenderjaar 2020”.

Artikel 72

13. Artikel 72 van het voorstel machtigt de Koning om bijkomende voorwaarden op te leggen voor het gebruik van verenigingswerk aan organisaties die zowel op verenigingswerkers als op werknemers een beroep doen. Nog daargelaten de vraag in welke mate het in de praktijk mogelijk zal zijn een werkbaar onderscheid te maken tussen de activiteiten als verenigingswerker of als vrijwilliger, is het niet duidelijk waarom eenzelfde machtiging niet is opgenomen met betrekking tot organisaties die zowel op verenigingswerkers als op vrijwilligers een beroep doen.

Artikel 73

14. Artikel 73 van het voorstel voorziet in een machtiging aan de Koning op grond waarvan hij de “bepaling die door artikel 30 wordt gewijzigd, opnieuw [kan] opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen”.

Een dergelijke machtiging laat toe dat de Koning een reglementaire bepaling die door de wetgever is gewijzigd opnieuw kan wijzigen, opheffen of vervangen, zonder dat hij daarbij echter vrijgesteld wordt van het vereiste dat er ook een materiële rechtsgrond voorhanden moet zijn. Zij kan immers niet worden beschouwd als een onbeperkte machtiging die de Koning toelaat eender welke wijziging door te voeren. Het betreft integendeel slechts een formele toelating om een bepaling te wijzigen, op te heffen of te vervangen.

De vraag rijst of er niet in een gelijkaardige machtiging moet worden voorzien ten aanzien van de wijziging die bij artikel 22 van het voorstel wordt aangebracht in het koninklijk besluit van 12 januari 1984 ‘tot vaststelling van de minimumgarantievoorwaarden van de verzekeringsovereenkomsten tot dekking van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid buiten overeenkomst met betrekking tot het privé-leven’.

Amendement nr. 2

15. Amendement nr. 2 sterkt ertoe artikel 26, § 1, van het voorstel te vervangen door een bepaling die in de verplichting voorziet om een vergoeding toe te kennen voor het gepresteerde verenigingswerk. Het minimumbedrag van die vergoeding wordt vastgesteld bij een collectieve arbeidsovereenkomst.

De met het amendement voorgestelde regeling komt echter voor als onvoldragen. Zo is het niet duidelijk hoe deze bepaling zich verhoudt tot artikel 48 van het voorstel, waarbij verenigingswerk wordt uitgesloten van de toepassing van de wet van 5 december 1968 'betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités'. Zelfs zonder die uitsluiting zouden bepaalde organisaties, zoals gedefinieerd in artikel 2, 3°, van het voorstel, van de toepassing van die wet uitgesloten zijn op grond van artikel 2, § 3, ervan. Daarnaast is het niet duidelijk op welk niveau de beoogde collectieve arbeidsovereenkomst zou moeten worden gesloten (Nationale Arbeidsraad, sectoraal niveau of ondernemingsniveau).

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION ET DES AMENDEMENTS

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'instaurer une nouvelle réglementation en matière de travail associatif. Elle se substituera à celle qui était inscrite dans la loi du 18 juillet 2018 « relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale », en ce qui concerne le travail associatif, les services occasionnels entre citoyens et les plates-formes d'économie collaborative, et que l'arrêt 53/2020 du 23 avril 2020 de la Cour constitutionnelle a annulée².

2.1. La nouvelle réglementation permet que certaines personnes effectuent des activités auprès de certaines organisations à titre de « travailleurs associatifs ». Elle est en principe ouverte aux personnes qui exercent déjà une activité professionnelle, ainsi qu'aux pensionnés et, sous certaines conditions, aux bénéficiaires de différentes allocations. Les activités qui peuvent être exercées dans le cadre du travail associatif sont énumérées d'une manière exhaustive. Ce dernier peut, sur une base annuelle, s'élever à 50 heures par mois en moyenne au maximum.

Le travail associatif doit faire l'objet d'un contrat écrit préalable d'une durée maximale d'un an conclu entre le travailleur associatif et l'organisation et fixant un horaire de travail. Le texte proposé comporte des dispositions en matière de responsabilité, d'assurance et de bien-être au travail. Le travail associatif est expressément exclu du champ d'application de différentes lois en matière de droit du travail et de droit de la sécurité sociale.

Les parties à un contrat en matière de travail associatif peuvent convenir d'une indemnité y afférente. Pareille indemnité n'est pas obligatoire et s'élève, sur la base de l'index actuel, à un maximum de 6.340 euros sur une base annuelle et à 1/12^e de cette somme sur une base mensuelle, le Roi étant cependant habilité à majorer ce montant mensuel dans certaines limites. Pour l'application du plafond annuel, les indemnités relatives au travail associatif doivent être cumulées avec d'éventuels revenus provenant du régime de l'économie collaborative *via* une plate-forme reconnue. Pour le travailleur associatif, l'indemnité pour travail collaboratif est exonérée de cotisations fiscales et sociales. L'organisation est quant à elle redevable d'une cotisation de solidarité de 10 % sur l'indemnité.

La proposition comporte des conditions devant éviter qu'un travail régulier soit transformé en travail associatif, instaure un système de déclaration électronique du travail

¹ S'agissant d'une proposition de loi et d'amendements à cette proposition, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² La Cour constitutionnelle a maintenu les effets des dispositions annulées pour les activités exercées jusqu'au 31 décembre 2020.

associatif, et règle l'articulation entre le régime proposé et la loi du 3 juillet 2005 'relative aux droits des volontaires'.

À l'exception de quelques dispositions, la loi à adopter entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

2.2. Le chapitre 1^{er} de la proposition comporte une disposition introductive et le chapitre 2 des définitions. Le chapitre 3 fixe le champ d'application et les conditions d'application du régime en projet. Le chapitre 4 concerne le contrat en matière de travail associatif. Les chapitres 5 à 7 concernent la responsabilité du travailleur associatif et de l'organisation, l'assurance du travail associatif et la protection en matière de bien-être au travail. Le chapitre 8 règle l'indemnité pour le travail associatif. Le chapitre 9 règle le statut des travailleurs associatifs bénéficiaires d'allocations. Le chapitre 10 comporte des conditions particulières visant à éviter la transformation du travail ordinaire en travail associatif. Le chapitre 11 règle la déclaration électronique du travail associatif. Les chapitres 12 et 13 règlent respectivement les conséquences du respect et du non-respect des conditions d'application du travail associatif. Le chapitre 14 fixe la cotisation de solidarité due sur l'indemnité du travail associatif. Le chapitre 15 comporte des modifications à la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires. Le chapitre 16 comporte des dispositions fiscales, tant en ce qui concerne l'impôt sur les revenus (section 1^{ère}), qu'en ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée (section 2). Le chapitre 17 contient des dispositions finales.

3. L'amendement n° 1 vise à limiter les activités qui, conformément à l'article 3 de la proposition, peuvent être effectuées à titre de travail associatif. L'amendement n° 2 vise à rendre obligatoire une indemnité pour le travail associatif et précise que le montant minimal de celle-ci est déterminé par une convention collective de travail.

COMPÉTENCE

4.1. La proposition règle notamment le statut du travailleur associatif et le traitement des revenus du travail associatif sur le plan fiscal et sur celui de la sécurité sociale. Il peut s'inscrire dans les compétences fédérales touchant au droit du travail, à la sécurité sociale et à l'impôt sur les revenus, au droit de la responsabilité et de l'assurance.

4.2. La plupart des activités qui peuvent être effectuées dans le cadre du travail associatif, énumérées à l'article 4 de la proposition, relèvent des compétences d'autres autorités. Il s'agit alors en grande partie de compétences communautaires.

Il n'est pas permis au législateur fédéral d'intervenir dans les modalités selon lesquelles ces matières sont organisées ou réglées par les autorités compétentes. La proposition ne paraît à première vue pas vouloir remettre ces compétences en cause. Elle comporte cependant des dispositions qui peuvent donner à penser que l'autorité fédérale empiète bel et bien sur ces compétences.

Tel est par exemple le cas de l'article 43 de la proposition, dans la mesure où il y est confirmé que « les normes et exigences de qualité, telles que fixées par les communautés et régions en ce qui concerne leurs compétences, restent d'application en matière de prestations fournies conformément à la présente loi en application d'un contrat de travail associatif ». Dès lors qu'il n'appartient pas à l'autorité fédérale de fixer ces normes et exigences de qualité, d'y déroger ou d'en confirmer la validité, cette disposition doit être adaptée.

Pour les mêmes motifs, on adaptera les points 9°, 15° et 16° de l'article 3 de la proposition, dans lesquels il est respectivement question des « modalités et critères de qualité à élaborer par chaque Communauté », en matière de garde de nuit et de jour, de « respect des règlements concernant les exigences de qualité en vue de l'exécution à titre professionnel » des activités concernées notamment dans les centres de soins résidentiels et de l'accueil de bébés et jeunes enfants et de l'accueil extrascolaire d'enfants scolarisés « selon les modalités et critères de qualité à élaborer par chaque Communauté ». Outre les objections que ces dispositions soulèvent au regard de la répartition des compétences, la question se pose d'ailleurs de savoir pourquoi d'autres points de l'énumération, qui concernent également des matières communautaires, ne comportent pas de tels renvois au cadre réglementaire. Ce dernier élément pourrait donner (à tort) l'impression que, dans ces cas, la réglementation de l'autorité compétente ne doit pas être respectée dans le cadre du travail associatif.

4.3. Il n'en demeure pas moins que la réglementation proposée a une incidence considérable sur des secteurs dans lesquels la vie associative constitue un élément important, tels par exemple le secteur du sport, celui des soins et le secteur socioculturel.

Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a également observé en ce qui concerne l'avant-projet devenu la loi du 18 juillet 2018, lors de l'exercice des compétences fédérales qui sont ici en cause, l'autorité fédérale devra avoir égard au principe de proportionnalité, et elle doit dès lors veiller à ce que l'exercice des compétences des communautés et des régions ne soit pas rendue impossible ou exagérément difficile, notamment en ce qui concerne le volontariat organisé dans un certain nombre de secteurs. Il est dès lors fortement recommandé d'organiser une concertation avec les communautés et les régions en ce qui concerne le travail associatif³.

La circonstance que la proposition prévoit la continuation de la réglementation relative au travail associatif visé dans la loi du 18 juillet 2018, qui a été annulée par l'arrêt n° 53/2020 de la Cour constitutionnelle, ne remet pas cette recommandation en cause.

FORMALITÉS

5. Compte tenu de la définition très large de la notion d'« organisation » inscrite à l'article 2, 3°, de la proposition et de la nature des activités qui tombent dans le champ d'application de la réglementation (article 3 de la proposition), il n'est pas exclu que le dispositif

³ Avis C.E. 62.368/1/2/3/4 du 1^{er} décembre 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 18 juillet 2018 'relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale', p. 124.

en projet doive, dans certains cas, être considéré comme une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Les organisations recourant au travail associatif bénéficient en effet d'un avantage économique, qui consiste en ce que l'indemnité qu'elles paient aux travailleurs associatifs est intégralement exonérée sur le plan fiscal et, en ce qui concerne la sécurité sociale, exclusivement soumise à une cotisation de solidarité de 10 %. Ce régime est bien plus avantageux que les formes d'emploi ordinaires. L'octroi de réductions ou d'exonérations d'impôts et de cotisations sociales est assimilé à une aide financée au moyen de ressources de l'État ⁴ susceptible d'affecter les échanges commerciaux et la concurrence ⁵. Le texte proposé concerne en outre une mesure sélective, dès lors que, conformément à l'article 3 de la proposition, le travail associatif est limité à une série de secteurs et d'activités limitativement énumérés. Certains bénéficiaires peuvent dans certains cas être considérés comme des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Selon la jurisprudence constante de la Cour de Justice, il faut considérer comme entreprise toute entité exerçant une activité économique. Une activité économique vise toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné ⁶. Il existe, à tout le moins pour une partie des activités énumérées à l'article 3, un marché sur lequel les services concernés sont offerts. En ce qui concerne la qualification en tant qu'entreprise dans le cadre du droit des aides d'État, l'absence éventuelle d'un but de lucre n'est pas pertinente ⁷.

Il faut par conséquent examiner, en tenant compte de la nature des organisations et du type d'activités qui tombent dans le champ d'application de la réglementation, si la proposition doit être notifiée à la Commission européenne. En vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, la Commission européenne doit en effet être informée en temps utile, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Sauf si un régime d'exemption peut être invoqué, il faudra encore accomplir cette formalité et le régime proposé ne pourra pas être mis à exécution avant que cette procédure ait abouti à une décision définitive. Si le législateur est d'avis que le dispositif proposé peut relever de l'un des régimes d'exemption en vigueur, il est recommandé de le préciser dans la suite de la procédure parlementaire. Il est possible que la proposition doive dès lors être complétée afin de garantir la conformité avec le respect du régime d'exemption concerné.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

6.1. La proposition à l'examen se fonde pour l'essentiel sur la réglementation relative au travail associatif introduite par la loi du 18 juillet 2018 'relative à la relance économique et au

⁴ Voir notamment C.J., 15 mars 1994, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, point 14.

⁵ Voir notamment C.J., 14 janvier 2015, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, points 65 à 68.

⁶ C.J., 18 juin 1998, Commission/Italie, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, point 36.

⁷ C.J., 1^{er} juillet 2008, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, points 27 et 28.

renforcement de la cohésion sociale' et annulée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 53/2020. Les principales différences concernent :

- la limitation du nombre d'heures que le travailleur associatif peut accomplir en moyenne chaque mois (article 5 de la proposition) ;
- les règles relatives à la prolongation d'un contrat en matière de travail associatif et aux contrats successifs (article 7, §§ 2 et 3) ;
- le règlement relatif à l'horaire de travail, aux pauses ainsi qu'aux périodes de repos (articles 8 à 10) ;
- les règles relatives à la résiliation du contrat de travail associatif (articles 16 à 19) ;
- l'instauration d'une cotisation de solidarité de 10 % due par l'organisation (article 58) ;
- l'articulation entre le travail associatif et le volontariat tel qu'il est réglé par la loi du 3 juillet 2005 'relative aux droits des volontaires' (articles 2, 1°, e), et 59).

6.2. Dans son avis 62.368/1/2/3/4 du 1^{er} décembre 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 18 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a déjà formulé des observations fondamentales concernant la réglementation relative au travail associatif à la lumière du principe d'égalité. Dans son arrêt n° 53/2020, la Cour constitutionnelle a annulé la loi du 18 juillet 2018 dans sa totalité au motif que des parties essentielles de celle-ci ont été jugées contraires au principe constitutionnel d'égalité. La première question qui se pose est dès lors celle de savoir si le dispositif à l'examen peut pour sa part se justifier au regard du principe d'égalité. À cet égard, il y a lieu d'opérer une distinction entre, d'une part, l'instauration d'un statut spécifique sur le plan du droit du travail et, d'autre part, l'instauration d'un traitement spécifique des indemnités perçues dans ce cadre sur le plan fiscal et sur le plan du droit social ainsi que le régime de l'accès au statut de travailleur associatif.

6.3.1. La Cour constitutionnelle a apprécié le statut de travailleur associatif introduit par la loi du 18 juillet 2018 comme suit :

« B.5.6. Contrairement à ce qui était le cas en ce qui concerne le régime dit des 'flexi-jobs' (voy. l'arrêt n° 107/2017 du 28 septembre 2017), le législateur, en adoptant la loi du 18 juillet 2018, n'a pas opté pour une réglementation de droit du travail adaptée, liée à un traitement adéquat en termes de sécurité sociale et de fiscalité, mais bien pour un nouveau statut *ad hoc* dans le cadre duquel aucun des statuts de sécurité sociale existants n'est applicable et qui exclut également l'applicabilité d'une grande partie de la législation sur le travail. Cette exclusion a notamment pour effet qu'il n'est pas prévu d'indemnité minimale pour les prestations effectuées ni de limitation en ce qui concerne le moment où ces activités ont lieu. À l'exception de l'exigence d'une activité principale, qui ne s'applique par ailleurs pas aux personnes pensionnées, il n'est pas davantage prévu de limitation en ce qui concerne le temps que l'intéressé peut consacrer à ces activités, ni d'obligations quant aux pauses et aux périodes de repos. Étant donné qu'en vertu de l'article 2, alinéa 1^{er}, e), de la loi du 18 juillet 2018, il est possible d'effectuer simultanément les mêmes activités au profit de la même organisation en tant que

volontaire, il est, dans la pratique, impossible d'apprécier l'ampleur et la durée des prestations. Bien que la durée du contrat ne puisse pas dépasser un an, le législateur n'a ni fixé une durée minimale, ni prévu une quelconque limitation du nombre de contrats de courte durée successifs. Il n'est pas non plus prévu de protection en ce qui concerne la fin du contrat, le soin d'en déterminer les modalités étant totalement laissé aux parties ».

La Cour a ensuite estimé que l'introduction du statut spécial pour le travailleur associatif n'était pas raisonnablement proportionnée à l'objectif poursuivi de simplification administrative ⁸.

Selon la Cour, ce statut ne pouvait pas non plus être justifié « par les circonstances particulières dans lesquelles de telles activités sont exercées » :

« Ni l'exigence que l'intéressé exerce déjà une activité principale, ni la limitation du montant autorisé ne constituent des éléments pertinents pour déterminer l'intention personnelle de l'intéressé, ou pour juger que l'indemnisation éventuelle serait 'secondaire' pour le travailleur associatif. L'impact financier des prestations et l'importance que représente l'indemnisation de celles-ci pour que le travailleur associatif puisse assurer sa subsistance dépendent de la situation personnelle de l'intéressé. En outre, il n'est pas exclu qu'une personne effectue les mêmes activités au profit de la même organisation, tantôt comme travailleur associatif, tantôt comme volontaire défrayé, de sorte qu'il est possible que l'intéressé combine, sur une base mensuelle et sur une base annuelle, les indemnités maximales dans les deux statuts. Il ressort pourtant des travaux préparatoires que le législateur a estimé qu'un 'octroi simultané d'une indemnité pour le volontariat et d'une indemnité pour le travail associatif entraînerait une compétition au niveau des rémunérations qui pourrait être considérée par certains comme une alternative à une occupation professionnelle à temps partiel' (*ibid.*, p. 162) ». ⁹

Enfin, ce statut ne pouvait pas se justifier non plus par le risque « d'un recours abusif au statut de volontaire pour effectuer des prestations qui présentent en réalité un caractère professionnel » ¹⁰.

6.3.2. Selon les développements de la proposition, « [à] la lumière de cet arrêt d'annulation, le statut du travailleur associatif a été fondamentalement repensé et considérablement développé ». ¹¹

6.3.3. Force est de constater que la proposition à l'examen entend effectivement édicter des règles pour différents éléments du statut dérogatoire du travailleur associatif qui ont été jugés problématiques par la Cour constitutionnelle. Tel est le cas pour la limitation du travail associatif à 50 heures par mois en moyenne, l'introduction d'un horaire de travail, le régime des pauses et périodes de repos, les règles relatives aux contrats successifs de travail associatif, la résiliation et les limitations en ce qui concerne la combinaison du travail associatif et du volontariat pour une

⁸ C.C., 23 avril 2020, n° 53/2020, B.5.6.

⁹ C.C., 23 avril 2020, n° 53/2020, B.5.7.

¹⁰ C.C., 23 avril 2020, n° 53/2020, B.5.8.

¹¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1433/1, pp. 9-10.

même organisation. Tel n'est cependant pas le cas pour l'absence d'une indemnité minimum pour le travail associatif, qui est maintenue dans la proposition ¹².

Par ailleurs, il y a également lieu de constater que le choix fondamental d'un statut spécifique pour le travailleur associatif sur le plan du droit du travail est maintenu dans la proposition et que cette dernière écarte l'application d'éléments importants du droit du travail dans le cas du travail associatif. À titre d'illustration, on peut renvoyer à l'exclusion de l'application de la loi du 12 avril 1965 'concernant la protection de la rémunération des travailleurs' (article 47 de la proposition). Certes, la proposition prévoit parfois d'autres dispositions (par exemple en ce qui concerne les horaires de travail), mais tel n'est pas toujours (pleinement) le cas.

6.3.4. La question se pose de savoir si les modifications apportées par la proposition au régime inscrit dans la loi annulée du 18 juillet 2018 sont suffisantes à la lumière des objections exprimées par la Cour constitutionnelle concernant la violation du principe d'égalité. Sur ce point, le Conseil d'État, section de législation, estime qu'une comparaison entre les deux dispositifs n'est guère évidente, compte tenu du fait que les adaptations sont plutôt ponctuelles et ne concernent pas les principes généraux qui sous-tendent ce régime. Si les développements de la proposition contiennent une énumération des adaptations effectuées à la lumière de l'arrêt n° 53/2020, ils ne mentionnent pas spécifiquement, ni ne justifient ces adaptations au regard du principe d'égalité. De même, ces développements ne contiennent pas de justification globale de la réglementation à la lumière du principe d'égalité, qui aborderait par exemple les manquements constatés par la Cour constitutionnelle à cet égard. Compte tenu de ce qui précède, il convient d'émettre des réserves en ce qui concerne la conformité du statut spécifique sur le plan du droit du travail, instauré par la proposition, avec le principe d'égalité.

6.4.1. En ce qui concerne l'introduction d'un traitement spécifique des indemnités perçues dans ce cadre sur le plan fiscal et du droit social, et la différence de traitement qui en découle entre les personnes qui perçoivent une indemnité pour des activités identiques, selon que ces activités sont exercées en tant que travailleur associatif ou en tant que travailleur salarié, la Cour constitutionnelle a renvoyé à des observations formulées à ce sujet dans l'avis 62.368/1/2/3/4 du Conseil d'État et a estimé qu'« à la suite de cet avis, des justifications supplémentaires [ont] été données dans l'exposé des motifs, [mais que] ces justifications ne sont pas de nature à réfuter cette objection fondamentale ». La Cour a rejeté ces arguments en ces termes :

« B.6.9. Le raisonnement selon lequel l'indemnisation visée pour les travailleurs associatifs et pour les prestataires de services occasionnels n'est que secondaire est, comme il a été dit en B.5.7, basé sur des suppositions non fondées, et ne répond pas aux conditions qui sont liées à ces statuts. Il ne saurait dès lors justifier la différence de traitement dénoncée. Même si la supposition précitée était fondée, elle ne justifierait pas, en outre, qu'une indemnisation qui est 'complémentaire' pour l'intéressé, puisse relever

¹² Dans les développements, on peut lire à ce sujet : « La Cour constitutionnelle se réfère également à l'absence d'une indemnité minimum. Contrairement à ce qui est d'application dans le droit du travail, il a été délibérément choisi de ne pas prévoir d'indemnité minimum en cas de travail associatif. En effet, dans ce dernier cas, une indemnité n'est pas requise ». (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1433/1, p. 11). Voir aussi amendement n° 2.

d'un régime plus favorable qu'une indemnisation censée permettre à l'intéressé de pourvoir à ses besoins.

La considération selon laquelle il s'agirait d'un nombre limité d'activités offrant une plus-value sociale particulière, alors que, dans le cadre du statut de travailleur salarié ou de travailleur indépendant, une telle limitation ne vaut pas en ce qui concerne les activités autorisées, ne justifie pas davantage la différence de traitement significative lorsqu'il s'agit d'activités identiques. En outre, il n'apparaît pas que toutes les activités qui sont énumérées aux articles 3 et 20 de la loi du 18 juillet 2018 apporteraient une plus-value sociale plus importante que d'éventuelles autres activités.

B.6.10. Enfin, il ressort des travaux préparatoires que le législateur avait l'intention de permettre à des personnes qui exercent une activité principale de percevoir des revenus complémentaires non taxés, afin de décourager ainsi le travail au noir (*ibid.*, p. 156). L'objectif d'éviter le travail au noir ne justifie toutefois pas que les indemnités perçues pour les prestations concernées échappent totalement à la sécurité sociale et à l'impôt. Les mesures prévues aux articles 17 et 18 'visant à éviter la transformation du travail ordinaire en travail associatif', à savoir l'interdiction, pendant une période donnée, de transformer des emplois réguliers au sein d'une organisation en activités associatives (exercées par la même personne ou non) n'empêchent pas, en outre, que la préférence soit donnée au travail associatif, lorsque de nouvelles fonctions ou de nouvelles organisations voient le jour.

Les conditions d'application du statut de prestataire de services occasionnels n'empêchent pas non plus un glissement du statut de travailleur indépendant (à titre complémentaire ou non) au statut de prestataire de services occasionnels, de sorte qu'une mesure visant à éviter le travail au noir crée, au contraire, la possibilité de passer d'un statut qui est soumis à la sécurité sociale et à des obligations fiscales à un statut qui exonère l'intéressé de toutes ces obligations ».

6.4.2. La proposition à l'examen tente de répondre aux objections relatives à l'exonération des cotisations fiscales et sociales en prévoyant une cotisation de solidarité de 10 % sur les indemnités du travail associatif, qui est due par l'organisation (article 58) ¹³.

Toutefois, on peut sérieusement se demander si la cotisation de solidarité de 10 % suffit pour éliminer, selon les mots de la Cour constitutionnelle, la « différence de traitement significative » en ce qui concerne les cotisations fiscales et sociales sur les indemnités du travail associatif, d'autant que cette cotisation, qui n'est due que par l'organisation, est en soi sans rapport avec la différence de traitement entre travailleurs associatifs et travailleurs salariés réguliers constatée par la Cour constitutionnelle. Eu égard au considérable fossé qui la sépare des cotisations fiscales et sociales qui sont dues, notamment par le travailleur salarié, en cas d'activités professionnelles régulières, il est permis d'en douter ¹⁴.

6.4.3. En outre, force est de constater que la proposition ne contient aucune modification par rapport à la loi du 18 juillet 2018 en ce qui concerne les personnes pour lesquelles le système du travail associatif est possible.

¹³ Voir aussi les développements : *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1433/1, p. 11.

¹⁴ À titre de comparaison, on peut faire référence aux flexi-jobs pour lesquels l'employeur « est redevable d'une cotisation spéciale de 25 % sur le flexisalaire » (article 38, § 3 *sexdecies*, de la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés').

Sur ce point, on peut émettre de sérieux doutes quant à la question de savoir si la proposition apporte vraiment une solution aux problèmes constatés à cet égard par la Cour constitutionnelle à la lumière du principe d'égalité.

6.5. Les développements de la proposition précisent en ce qui concerne l'absence d'une indemnité minimum : « La Cour constitutionnelle se réfère également à l'absence d'une indemnité minimum. Contrairement à ce qui est d'application dans le droit du travail, il a été délibérément choisi de ne pas prévoir d'indemnité minimum en cas de travail associatif. En effet, dans ce dernier cas, une indemnité n'est pas requise »¹⁵.

L'article 26, § 1^{er}, de la proposition dispose que les parties peuvent convenir d'une indemnité pour le travail associatif, dans certaines limites. Cette formulation, lue en combinaison avec le passage précité des développements, permet d'effectuer du travail associatif 'non payé' ou pour une indemnité inférieure au défraiement forfaitaire qui s'applique aux volontaires. Dans cette hypothèse, une même activité peut être exercée pour une indemnité/un défraiement identique (ou sans indemnité), et ce tant sous le statut de volontaire que sous celui de travailleur associatif.

Ce constat semble se heurter à la disposition selon laquelle le travail associatif est effectué en principe contre indemnité (art. 2, 1^o, a), de la proposition), et au commentaire correspondant selon lequel le travail associatif « n'est pas effectué à titre gratuit mais moyennant paiement d'une indemnité limitée » et « se situe entre le volontariat et le travail professionnel ».

Cette ambiguïté pourrait être en grande partie levée si le statut de travailleur associatif n'était déclaré applicable que si une indemnité est payée et si cette dernière dépasse les seuils du défraiement forfaitaire pour les volontaires.

Si les auteurs de la proposition de loi n'optent pas pour cette solution, ils devront pouvoir justifier pourquoi une même activité peut être exercée contre une même indemnité (un même défraiement) sous les deux statuts, tout comme il conviendrait de disposer d'une justification raisonnable pour toute différence entre les deux statuts. Compte tenu de la nature similaire des activités et des organisations pour lesquelles ces activités sont réalisées, le Conseil d'État n'aperçoit cependant pas pareille justification.

7. Dans l'avis précité 62.368/1/2/3/4, le Conseil d'État, section de législation, a observé qu'il fallait vérifier si l'exclusion du champ d'application de différentes lois touchant au droit du travail et à la sécurité sociale « se concilie avec la législation européenne et internationale, qui fixe des exigences minimales sur le plan de la protection du travail et des travailleurs, et qui, le cas échéant, définit plus largement certaines notions du droit du travail ou du droit social, de sorte que les activités visées dans le régime en projet relèvent également de ces exigences minimales ».

Cette observation vaut également à l'égard de la proposition à l'examen. Plus particulièrement, on peut encore formuler les observations suivantes à cet égard.

¹⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1433/1, p. 11.

En ce qui concerne les articles 24 et 25 de la proposition, les développements indiquent que « la proposition de loi, d'une part exclut l'application intégrale de la législation relative au bien-être des travailleurs mais, d'autre part prévoit l'application d'une protection similaire » et que la vision « s'inscrit totalement dans le ratio legis de la législation relative au bien-être et des exigences de la directive 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail »¹⁶. La latitude ainsi offerte par la proposition a « pour conséquence que les organisations concernées ne sont pas obligées de faire appel à un conseiller en prévention ou à un service de prévention à proprement parler. Rien n'empêche toutefois certaines organisations de faire appel à un soutien professionnel si les risques liés à leurs activités devaient le nécessiter »¹⁷.

La question se pose cependant de savoir si la directive précitée est pleinement transposée en droit interne à l'égard des travailleurs associatifs. En ce qui concerne par exemple l'article 7 de la directive 89/391/CEE, les États membres peuvent certes prévoir, sous certaines conditions, que l'employeur assume lui-même les activités concernées de protection et de prévention des risques, mais cela n'est possible que « s'il a les capacités nécessaires ». Même si la proposition se fonde sur cette possibilité de dérogation, la réglementation proposée n'offre aucune garantie quant aux capacités nécessaires de l'employeur. En ce qui concerne d'autres dispositions de la directive 89/391/CEE également, la question se pose de savoir si elles ont été adéquatement transposées par la proposition. Il est recommandé d'encore soumettre la proposition à un examen plus approfondi sur ce point.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 3 et amendement n° 1

8. L'article 3 de la proposition définit de manière exhaustive les activités qui peuvent être exercées dans le cadre du travail associatif. L'amendement n° 1 a pour objet de supprimer de cette liste quatorze points sur les seize y figurant pour ne conserver que certaines activités relatives au sport et à l'animation sportive.

L'exposé des motifs de la proposition précise à propos de l'article 3 de cette dernière qu'il s'agit de secteurs et d'activités « pour lesquels un intérêt sociétal clair est présent ». Les auteurs de l'amendement n° 1 font valoir à titre de justification que les autres activités seraient davantage professionnelles et que les travailleurs associatifs menaceraient d'empiéter sur les formes ordinaires d'activités professionnelles.

¹⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1433/1, p. 32.

¹⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1433/1, pp. 32-33.

Il revient au législateur de veiller à ce que le champ d'application du dispositif proposé se concilie avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, ce qui sous-entend qu'en principe des situations comparables soient traitées de manière identique et que des situations qui ne le sont pas le soient de manière différente. La section de législation ne dispose toutefois pas de l'ensemble des éléments de fait lui permettant d'apprécier de façon certaine la considération qui précède.

Dans son arrêt 53/2020, la Cour constitutionnelle estimait en tout cas qu'il n'apparaît pas « que toutes les activités qui sont énumérées aux articles 3 et 20 de la loi du 18 juillet 2018 apporteraient une plus-value sociale plus importante que d'éventuelles autres activités »¹⁸.

Outre les observations générales relatives au principe d'égalité (points 6.1 à 6.5), il convient ici d'également émettre une réserve spécifique concernant les activités, entrant en ligne de compte ou non pour le travail associatif. Il s'agira de pouvoir fournir une justification davantage concrète et adéquate pour chacun des points de l'article 3, de même que pour l'absence, dans cette liste, d'autres activités comparables éventuelles. Cette justification devra alors figurer dans la suite des travaux préparatoires relatifs à la proposition.

Article 21

9. Il y a lieu de remplacer la référence à l'article 21, inscrite à l'article 21, § 1^{er}, de la proposition par une référence à l'article 20.

Article 34

10. Au regard de l'économie générale du dispositif proposé et du commentaire de cet article, il convient de viser à l'article 34, § 2, « La présente loi » et non « Le présent chapitre ».

Article 57

11. À l'article 57, § 1^{er}, alinéa 3, de la proposition, il convient sans doute de renvoyer à l'article 42 de la proposition et non à l'article 41 de cette dernière.

Article 70

12. Compte tenu du commentaire consacré à cette disposition, sans doute y a-t-il lieu de remplacer à l'article 70 de la proposition, la mention de « l'année civile 2021 » par celle de « l'année civile 2020 ».

¹⁸ C.C., 23 avril 2020, n° 53/2020, B.6.9.

Article 72

13. L'article 72 de la proposition habilite le Roi à imposer des conditions supplémentaires pour l'utilisation du travail associatif aux organisations qui emploient aussi bien des travailleurs associatifs que des travailleurs ordinaires. Indépendamment de la question de savoir dans quelle mesure il sera possible, dans la pratique, d'opérer une distinction effective entre les activités exercées en qualité de travailleur associatif ou en qualité de volontaire, on n'aperçoit pas pourquoi une même habilitation n'est pas prévue à l'égard d'organisations qui ont recours tant à des travailleurs associatifs qu'à des volontaires.

Article 73

14. L'article 73 de la proposition instaure une habilitation au Roi aux termes de laquelle Il « peut abroger, modifier, compléter ou remplacer la disposition modifiée par l'article 30 ».

Une telle habilitation permet au Roi d'à nouveau modifier, abroger ou remplacer une disposition réglementaire que le législateur a modifiée sans qu'Il soit toutefois dispensé de satisfaire à la condition de justifier d'un fondement juridique matériel. En effet, ladite habilitation ne saurait être considérée comme une habilitation illimitée qui permettrait au Roi d'apporter n'importe quelle modification. Il ne s'agit au contraire que d'une autorisation formelle de modifier, d'abroger ou de remplacer une disposition.

La question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu de prévoir semblable habilitation à l'égard de la modification qui est apportée par l'article 22 de la proposition à l'arrêté royal du 12 janvier 1984 'déterminant les conditions minimales de garantie des contrats d'assurance couvrant la responsabilité civile extra-contractuelle relative à la vie privée'.

Amendement n° 2

15. L'amendement n° 2 a pour objet de remplacer l'article 26, § 1^{er}, de la proposition par une disposition prévoyant l'obligation d'accorder une indemnité pour le travail associatif accompli. Le montant minimum de celle-ci est déterminé par une Convention collective de travail.

La règle que propose l'amendement apparaît toutefois imparfaite. Ainsi n'aperçoit-on pas comment cette disposition s'articule avec l'article 48 de la proposition qui exclut le travail associatif de l'application de la loi du 5 décembre 1968 'sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires'. Même sans cette exclusion, certaines organisations, définies à l'article 2, 3°, de la proposition, seraient exclues de l'application de cette loi sur la base de l'article 2, § 3 de cette dernière. En outre, on n'aperçoit pas à quel niveau la convention collective de travail envisagée devrait être conclue (Conseil national du travail, niveau sectoriel ou celui de l'entreprise).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME