



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.397/1
van 14 juni 2021

avis 69.397/1
du 14 juin 2021

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende uitbreiding van het
toepassingsgebied van de wet
van 24 december 2020
betreffende het
verenigingswerk’

un avant-projet de loi ‘portant
extension du champ
d’application de la loi du
24 décembre 2020 relative au
travail associatif’

Op 12 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 24 december 2020 betreffende het verenigingswerk’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juni 2021.

*

Le 12 mai 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant extension du champ d'application de la loi du 24 décembre 2020 relative au travail associatif’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 8 juin 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Wouter PAS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 juin 2021.

*

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 VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe het toepassingsgebied van de wet van 24 december 2020 ‘betreffende het verenigingswerk’, zoals omschreven in artikel 3 van die wet, uit te breiden tot sommige sociaal-culturele sectoren waarbinnen bepaalde activiteiten in het kader van het verenigingswerk kunnen worden uitgeoefend. Het betreft activiteiten van artistieke of kunsttechnische begeleider in de amateurkunstensector, de artistieke en de cultuur-educatieve sector, en van verstrekker van opleidingen, lezingen, presentaties en voorstellingen over culturele, artistieke en maatschappelijke thema's in de socioculturele, cultuur-, kunsteducatieve en kunstensector (ontworpen artikel 3, 7° en 8°, van de wet van 24 december 2020; artikel 2 van het voorontwerp).

Aan de ontworpen regeling wordt terugwerkende kracht verleend tot 8 mei 2021 (artikel 3 van het voorontwerp).

BEVOEGDHEID

3. Het voorontwerp van wet beoogt het toepassingsgebied van de wet van 24 december 2020 uit te breiden tot activiteiten die in het kader van het verenigingswerk kunnen worden verricht in de sociaal-culturele sector.²

In zoverre het voorontwerp daarmee het statuut van de verenigingswerker en de behandeling van de inkomsten uit het verenigingswerk op fiscaal vlak en op het vlak van de sociale zekerheid van toepassing verklaard, kan het worden ingepast in de federale bevoegdheden inzake arbeidsrecht, sociale zekerheid en inkomstenbelasting, aansprakelijkheid en verzekeringsrecht. Het betreft niettemin activiteiten in de sociaal-culturele sector die op zich behoren tot de culturele aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn³ of

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

² Het zijn dezelfde activiteiten als die welke vermeld werden in artikel 3, 5° en 14°, van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wet van 24 december 2020 (*Parl. St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1433/1, 56). De betrokken activiteiten zijn tevens nagenoeg identiek aan de activiteiten die in artikel 3, 5° en 15°, van de wet van 18 juli 2018 ‘betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie’, zoals gewijzigd bij de wet van 30 oktober 2018, waren opgenomen. Deze beide wetten zijn bij het arrest 53/2020 van 23 april 2020 vernietigd door het Grondwettelijk Hof.

³ Artikel 4 van de wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (zie, onder meer wat het begrip “schone kunsten” betreft, hieronder mede begrepen de amateurkunsten, B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, die Keure, 2016, p. 16 e.v.).

waarvoor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is op grond van artikel 4bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’.⁴

In advies 67.850/1 en 67.851/1 van 2 oktober 2020 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt:

“Het voorgaande neemt niet weg dat de voorgestelde regeling een aanzienlijke weerslag heeft op de 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 aanbeveling om met betrekking tot de ontworpen regeling inzake het verenigingswerk in overleg te treden met de gemeenschappen en gewesten⁵”.⁶

Deze opmerking kan worden hernomen met betrekking tot de ontworpen uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 24 december 2020 waaromtrent kan worden aanbevolen om er overleg over te plegen met de gemeenschappen en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, wat de in artikel 4bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 bedoelde aangelegenheden betreft die in het voorontwerp worden geregeld.

VORMVEREISTEN

4. In de nota aan de ministerraad wordt vermeld dat “dit besluit (is) vrijgesteld van een regelgevingsimpactanalyse gezien de hoogdringendheid”. Daarover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde mee dat er wel degelijk een regelgevingsimpactanalyse is gebeurd en dat deze deel uitmaakte van het dossier dat werd voorgelegd aan de ministerraad. De regelgevingsimpactanalyse werd ondertussen ook aan de Raad van State meegedeeld.

5. Het voorontwerp strekt ertoe om het toepassingsgebied van de wet van 24 december 2020 uit te breiden tot bepaalde nieuwe sectoren en activiteiten. Een van de bepalingen die als gevolg daarvan op deze sectoren en activiteiten van toepassing wordt, is artikel 58 van de wet, waarin wordt bepaald dat een solidariteitsbijdrage van 10% door de organisatie moet worden betaald aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid.

⁴ *Ibidem*, p. 23 e.v.

⁵ Voetnoot 3 van het advies: 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.

⁶ Adv.RvS 67.850/1 en 67.851/1 van 2 oktober 2020 over een voorstel van wet dat heeft geleid tot de wet van 24 december 2020 (*Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-1433/4, 6).

Overeenkomstig artikel 15 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’ moet elk voorontwerp van wet tot wijziging van de wet, met toepassing waarvan de instelling⁷ is belast, om advies worden voorgelegd aan hetzij het beheerscomité van de betrokken instelling, hetzij de Nationale Arbeidsraad.

Uit de aan de Raad van State toegezonden documenten blijkt niet dat een dergelijk advies reeds is ingewonnen, noch dat wat dat betreft een beroep wordt gedaan op het spoedeisende karakter van de betrokken aangelegenheid om dergelijk advies niet in te winnen, in welk geval krachtens artikel 15, derde lid, van de wet van 25 april 1963 de voorzitter van het beheerscomité op de hoogte moet worden gebracht van de ingeroepen dringendheid.

6. Rekening houdend met de zeer algemene omschrijving van het begrip “organisatie” in artikel 2, 3°, van de wet van 24 december 2020 en de aard van de activiteiten die onder de toepassing van de wettelijke regeling worden gebracht door het voorontwerp, valt niet uit te sluiten dat de ontworpen 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 ontworpen uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 24 december 2020 heeft betrekking op activiteiten binnen sommige sociaal-culturele sectoren.

Wat dat betreft is het nuttig om erop te wijzen dat in de mededeling van de Commissie “betreffende het begrip ‘staatssteun’ in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie” (2016/C 262/01) onder punt 2.6 het volgende wordt vermeld over cultuur:

“Cultuur is een drager van identiteit, waarden en zingeving die een afspiegeling zijn van en een bepalende invloed hebben op de samenlevingen in de Unie. De sector cultuur en instandhouding van erfgoed bestrijkt een breed scala van doelstellingen en activiteiten, met onder meer musea, archieven, bibliotheken, kunstencentra en cultuurcentra of artistieke of culturele locaties, theaters, operahuizen, concerthallen, archeologische vindplaatsen, monumenten, historische locaties en gebouwen, traditionele gebruiken en ambachten, festivals en tentoonstellingen, maar ook culturele en artistieke educatie. Europa’s rijke natuurlijke erfgoed, met inbegrip van het behoud van biodiversiteit, habitats en soorten, biedt verdere waardevolle voordelen voor de samenlevingen in de Unie.

Gezien hun bijzondere karakter kunnen bepaalde activiteiten op het gebied van cultuur en instandhouding van cultureel en natuurlijk erfgoed op niet-commerciële wijze worden georganiseerd en dus niet-economisch van aard zijn. Overheidsfinanciering van die activiteiten vormt dan ook mogelijk geen staatssteun. De Commissie is van mening dat overheidsfinanciering van een activiteit op het gebied van cultuur of instandhouding van erfgoed die kosteloos toegankelijk is voor het brede publiek, een zuiver maatschappelijke en culturele doelstelling dient die niet-economisch van aard is. Evenzo doet het feit dat bezoekers van een culturele instelling of deelnemers aan een activiteit op het gebied van cultuur of instandhouding van erfgoed, met inbegrip van natuurbehoud, die openstaat voor het brede publiek, een financiële bijdrage moeten leveren die slechts een

⁷ Zijnde *in casu* de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid.

fractie van de reële kosten dekt, niet af aan het niet-economische karakter van die activiteit, omdat die bijdrage niet kan worden beschouwd als een echte vergoeding voor de geleverde dienst.

Daarentegen dienen activiteiten op het gebied van cultuur of instandhouding van erfgoed (met inbegrip van natuurbehoud) die overwegend worden bekostigd met bezoekers- of gebruikersvergoedingen of met andere commerciële middelen (bijv. commerciële tentoonstellingen, bioscopen, commerciële muziekluitvoeringen en festivals en kunstacademies die overwegend worden bekostigd met onderwijsgeld) als economisch te worden aangemerkt.

Evenzo dienen activiteiten op het gebied van instandhouding van erfgoed of cultuur die uitsluitend ten goede komen aan bepaalde ondernemingen – en niet aan het brede publiek (bijv. de restauratie van een door een particuliere onderneming gebruikt historisch pand) – in de regel als economisch te worden aangemerkt”.

In het licht van wat voorafgaat, zal moeten worden nagegaan of, rekening houdend met de aard van de organisaties en het soort activiteiten die onder het toepassingsgebied van de ontworpen regeling vallen, deze 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 ontworpen regeling geen uitvoering worden gegeven voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid. Indien de wetgever van oordeel is dat de ontworpen regeling in een van de bestaande vrijstellingsregelingen kan worden ingepast, verdient het aanbeveling dit in het verdere parlementaire proces te verduidelijken. Mogelijk moet het voorontwerp dan ook worden aangevuld om de overeenstemming met en de naleving van het betrokken vrijstellingsregime te waarborgen.⁸

ALGEMENE OPMERKINGEN

7. Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat het voorontwerp van wet erop gericht is om een antwoord te bieden op de bijzondere situatie waarin bepaalde verenigingen binnen de sociaal-culturele sectoren zich bevinden ten gevolge van de COVID-19-gezondheids crisis en dat het daartoe voor bepaalde activiteiten binnen deze sectoren mogelijk wordt gemaakt dat een beroep wordt gedaan op de tijdelijke regeling van het verenigingswerk, zoals vervat in de wet van 24 december 2020. Aan het voorontwerp ligt zodoende de bedoeling ten grondslag om de betrokken verenigingen te ondersteunen in de heropstart van hun activiteiten vanaf 8 mei 2021, zijnde de datum waarop de maatregelen ter bestrijding van de gevolgen van de pandemie voor sociaal-culturele activiteiten werden versoepeld.

⁸ Zie ook de vergelijkbare suggestie in het voornoemde adv.RvS 67.850/1 en 67.851/1 (*Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-1433/4, 6-7).

Het oogmerk van de ontworpen regeling, die tijdelijk is en die in beginsel slechts tot 31 december 2021 geldt, zijnde de datum waarop de wet van 24 december 2020 buiten werking treedt,⁹ situeert zich in het kader van de bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-gezondheids crisis. Dat oogmerk zou, ter wille van de duidelijkheid van de regelgeving, op een meer expliciete wijze moeten worden tot uitdrukking gebracht door ofwel dat oogmerk te verwoorden in de regeling zelf, ofwel de vrij impliciete verwijzingen naar de versoepelingen in het kader van de strijd tegen de COVID-19-gezondheids crisis aan te vullen met een meer uitgesproken omschrijving van het betrokken oogmerk.

Daarenboven worden de met het voorontwerp beoogde maatregelen ten gunste van de desbetreffende sociaal-culturele sectoren beter als een autonome regeling geconcipieerd, waarbij deze niet wordt ingeschreven in artikel 3 van de wet van 24 december 2020, maar wel in een autonome wetsbepaling die de regeling in de wet van 24 december 2020 tijdelijk van toepassing verklaart op de betrokken sectoren en activiteiten.

De wet van 24 december 2020 heeft weliswaar een tijdelijk karakter, maar de doelstelling ervan is niet het ondersteunen van de verenigingen naar aanleiding van de COVID-19-pandemie zoals het voorontwerp als oogmerk heeft. De wet van 24 december 2020 beoogt daarentegen tegemoet te komen aan een nood die reeds bestond voor de crisis.¹⁰

Door de beoogde uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 24 december 2020 in een autonome regeling te integreren in plaats van deze de vorm te geven van een bepaling tot wijziging van artikel 3 van die wet, wordt tevens voorkomen dat een mogelijke verlenging van de bepalingen van de wet van 24 december 2020 automatisch ook een verlenging van de regeling voor de activiteiten van de sociaal-culturele sector zou inhouden, niettegenstaande de intrinsiek verschillende doelstellingen die aan beide regelingen ten grondslag liggen.¹¹

8. Mede gelet op de overwegingen in de memorie van toelichting kan worden aanvaard dat de tijdelijke en door de bijzondere omstandigheden ingegeven maatregel om de regeling van de wet van 24 december 2020 ook van toepassing te maken op de sociaal-culturele sectoren en hun activiteiten, geen manifest onredelijk verband vertoont met het ermee beoogde doel. Vraag is evenwel waarom bepaalde activiteiten, die initieel in het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wet van 24 december 2020 waren opgenomen en waarvan ook kan worden aangenomen dat zij tot de sociaal-culturele sector behoren¹², niet worden opgenomen in het voorontwerp. Voor dit verschil in behandeling zal een passende en redelijke verantwoording

⁹ Zie artikel 72, eerste lid, van de wet van 24 december 2020.

¹⁰ Zie *Parl. St. Kamer* 2019-20, nr. 55-1433/8.

¹¹ De activiteiten die met het voorontwerp onder het toepassingsgebied van de wet van 24 december 2020 worden gebracht, werden in het verleden precies uit het toepassingsgebied van die wet gesloten omdat enkel de activiteiten in de sportsector een duidelijk maatschappelijk belang zouden hebben (*Parl. St. Kamer* 2019-20, nr. 55-1433/6, 12-13).

¹² Bijv. activiteiten van gids of publieksbegeleider van kunsten, erfgoed en natuur of het verlenen van bijstand op occasionele en kleinschalige basis bij het opstellen van nieuwsbrieven en andere publicaties evenals websites in de sociaal-culturele, cultuur-, kunsteducatieve en kunstensector.

moeten kunnen worden gegeven in het licht van de grondwettelijk gewaarborgde beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie.¹³

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

9. Indien wordt geopteerd voor het omwerken van de ontworpen regeling tot een autonome tekst (zie opmerking onder randnr. 7) zal de redactie van het opschrift van het voorontwerp moeten worden aangepast en zal artikel 2 op een andere wijze moeten worden geconcipieerd en geformuleerd. Ook zal duidelijkheidshalve de datum moeten worden vermeld waarop de ontworpen uitbreiding zal ophouden uitwerking te hebben, ervan uitgaande dat de datum waarop de wet van 24 december 2020 buiten werking treedt niet noodzakelijk automatisch dezelfde zal zijn als die waarop de ontworpen uitbreiding zal ophouden gelding te hebben.

Artikel 3

10. Uit artikel 3 van het voorontwerp valt af te leiden dat aan de ontworpen wet terugwerkende kracht wordt verleend tot 8 mei 2021,¹⁴ zijnde de dag waarop sociaal-culturele activiteiten onder bepaalde voorwaarden opnieuw kunnen plaatsvinden na de genomen maatregelen om de gevolgen van de gezondheidscrisis tegen te gaan. De gemachtigde verstrekke hieromtrent de volgende toelichting:

“Het Overlegcomité heeft beslist dat socio-culturele activiteiten onder bepaalde voorwaarden opnieuw kunnen plaatsvinden vanaf 8 mei.

In het licht van deze beslissing is het derhalve noodzakelijk om de sector zo snel mogelijk rechtszekerheid te bieden over het al dan niet van toepassing zijn van de tijdelijke regeling voor verenigingswerk op de hogervermelde socio-culturele activiteiten. De sector heeft ook perspectief op bijkomende versoepelingen vanaf juni, dit uiteraard in functie van de verdere evolutie van de COVID-19 pandemie.

Om die reden wordt voorzien in de mogelijkheid om vanaf de datum van openstelling van de sector gebruik te maken van de tijdelijke regeling voor verenigingswerk.

Op de datum van 8 mei zullen sommige personen in de betrokken sectoren immers waarschijnlijk reeds prestaties hebben verricht en het is dus in hun belang dat zij worden gedekt voor prestaties die vóór de publicatie van de wet zijn verricht.

¹³ Zie daarover ook, meer uitgebreid, adv.RvS 67.655/1 en 67.656/1 van 3 juli 2020 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, teneinde de regel waarbij de werkloosheidsuitkering lager ligt bij cumulatie van die uitkering met de inkomsten uit artistieke activiteiten ongedaan te maken’, en de amendementen, dat uiteindelijk heeft geleid tot de wet van 15 juli 2020 ‘tot verbetering van de toestand van de werknemers in de culturele sector’, en waarvan de tijdelijke werking meermaals is verlengd (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1154/14, 5-6).

¹⁴ Zoals legistiek gebruikelijk is, moet in artikel 3 van het voorontwerp worden geschreven: “Deze wet heeft uitwerking met ingang van 8 mei 2021” (niet: “Deze wet treedt in werking op 8 mei 2021”).

De datum van inwerkingtreding is te verklaren door de nieuwe versoepeling van de lockdown die door het overlegcomité is genomen. Vanaf 8 mei kunnen buiten groepsactiviteiten met deelnemers/vrijwilligers/leden (repetities, workshops, vormingen, wandelingen, vergaderingen, enz.) met maximaal 25 personen (inclusief begeleider) worden georganiseerd. Zittende publieksactiviteiten (optreden, concert, lezing, ... enz.) met maximaal 50 personen buiten zullen eveneens worden toegestaan. Deze terugwerkende kracht is dus bedoeld om de rechten van de verzekerde te beschermen”.

Het gegeven dat sommige personen in de betrokken sectoren op 8 mei 2021 al prestaties als verenigingswerker zullen hebben verricht, mag niet de verstrekkende gevolgen uit het oog doen verliezen die overeenkomstig de wet van 24 december 2020 voortvloeien uit het niet tijdig opstellen van een overeenkomst inzake verenigingswerk¹⁵ en het registreren ervan.¹⁶ Tevens dient te worden vermeden dat er in het licht van de grondwettelijk gewaarborgde beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie een ongeoorloofd verschil in behandeling ontstaat tussen categorieën van personen die in de betrokken sociaal-culturele sectoren weliswaar vanaf 8 mei 2021 prestaties als verenigingswerker hebben verricht, maar waarbij de ene categorie wel heeft (kunnen) voldoen aan de in de wet van 24 december 2020 vervatte bepalingen inzake het sluiten van een overeenkomst en het registreren ervan, en de andere categorie dat alsnog niet heeft gedaan of kunnen doen. Vraag is derhalve of niet moet worden overwogen om op dat punt in een afwijkende regeling te voorzien voor de betrokken personen die reeds vanaf 8 mei 2021 prestaties hebben verricht als verenigingswerker.

*

¹⁵ Artikel 6, § 1, van de wet van 24 december 2020 bepaalt dat “[u]iterlijk op het ogenblik van de effectieve aanvang van het verenigingswerk” een overeenkomst moet worden gesloten. Overeenkomstig artikel 42 van dezelfde wet wordt een “prestatie (...) verondersteld onder het toepassingsgebied van deze wet te vallen” indien o.m. aan artikel 6 wordt voldaan. Artikel 57 van dezelfde wet verbindt strenge gevolgen aan het niet naleven van artikel 42 (de persoon in kwestie wordt niet beschouwd als verenigingswerker en de overeenkomst wordt als een arbeidsovereenkomst gekwalificeerd, met alle gevolgen van dien op het vlak van het toepasselijke arbeids- en sociale zekerheidsrecht en de mogelijkheid om de inkomsten als beroepsinkomsten te beschouwen op fiscaalrechtelijk vlak).

¹⁶ Artikel 35, § 1, van de wet van 24 december 2020 bepaalt dat “[v]oorafgaand aan het moment waarop de verenigingswerker zijn prestaties aanvat, (...) de organisatie via elektronische weg aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid” bepaalde gegevens meedeelt. Artikel 35, § 2, van de wet bepaalt dat “[d]eze wet enkel van toepassing is indien de aangifte bedoeld in paragraaf 1 vóór de aanvang van de prestaties gebeurde”.

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 juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'étendre le champ d'application de la loi du 24 décembre 2020 'relative au travail associatif', défini à l'article 3 de cette loi, à certains secteurs socio-culturels dans lesquels certaines activités peuvent être exercées dans le cadre du travail associatif. Il s'agit d'activités d'accompagnateur artistique ou technico-artistique dans le secteur des arts amateurs, le secteur artistique ainsi que le secteur de l'éducation culturelle, et d'animateur de formations, de conférences, de présentations ou de spectacles sur des thèmes culturels, artistiques et sociétaux dans le secteur socio-culturel, de l'éducation culturelle, de l'éducation artistique et des arts (article 3, 7° et 8°, en projet, de la loi du 24 décembre 2020 ; article 2 de l'avant-projet).

Le dispositif en projet rétroagit au 8 mai 2021 (article 3 de l'avant-projet).

COMPÉTENCE

3. L'avant-projet de loi vise à étendre le champ d'application de la loi du 24 décembre 2020 à des activités qui peuvent être exercées, dans le cadre du travail associatif, dans le secteur socio-culturel ².

Dans la mesure où l'avant-projet, ce faisant, rend applicable 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. Il s'agit néanmoins d'activités s'inscrivant dans le secteur socio-culturel qui, en soi, relèvent des matières culturelles pour lesquelles les communautés sont compétentes ³ ou pour lesquelles la Région de Bruxelles-Capitale est compétente sur la base de l'article 4bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' ⁴.

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

² Il s'agit des mêmes activités que celles qui ont été mentionnées à l'article 3, 5° et 14°, de la proposition de loi devenue la loi du 24 décembre 2020 (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1433/1, p. 56). Les activités concernées sont par ailleurs quasi identiques à celles inscrites dans l'article 3, 5° et 15°, de la loi du 18 juillet 2018 'relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale', modifiée par la loi du 30 octobre 2018. Ces deux lois ont été annulées par la Cour constitutionnelle dans son arrêt 53/2020 du 23 avril 2020.

³ Article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (voir, notamment, en ce qui concerne la notion de « beaux-arts », en ce compris les arts amateurs, B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN (éds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Bruges, Die Keure, 2016, pp. 16 et suivantes).

⁴ *Ibidem*, pp. 23 et suivantes.

Dans son avis 67.850/1 et 67.851/1 du 2 octobre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a formulé les observations suivantes :

« 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 associatif ⁵ » ⁶.

Cette observation peut être réitérée concernant l'extension en projet du champ d'application de la loi du 24 décembre 2020 à propos de laquelle il peut être recommandé d'organiser une concertation avec les communautés et la Région de Bruxelles-Capitale, en ce qui concerne les matières visées à l'article 4bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 que règle l'avant-projet.

FORMALITÉS

4. La note au Conseil des ministres mentionne que cet arrêté est dispensé de l'analyse d'impact de la réglementation, compte tenu de l'urgence. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a déclaré qu'une analyse d'impact de la réglementation a bel et bien été effectuée et que celle-ci a été versée au dossier qui a été soumis au Conseil des ministres. Cette analyse d'impact de la réglementation a dans l'intervalle également été communiquée au Conseil d'État.

5. L'avant-projet de loi vise à étendre le champ d'application de la loi du 24 décembre 2020 à certains nouveaux secteurs et activités. Une des dispositions qui, à la suite de cette extension, s'applique à ces secteurs et activités est l'article 58 de la loi, qui prévoit que l'organisation doit payer une cotisation de solidarité de 10 p.c. à l'Office national de sécurité sociale.

Conformément à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale', tout avant-projet de loi

⁵ Note 3 de l'avis : 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.

⁶ Avis C.E. 67.850/1 et 67.851/1 du 2 octobre 2020 sur une proposition de loi devenue la loi du 24 décembre 2020 (Doc. parl., Chambre, 2019-20, n° 55-1433/4, p. 6).

tendant à modifier la législation, que l'organisme est chargé d'appliquer⁷, doit être soumis à l'avis, soit du comité de gestion de l'organisme concerné, soit du Conseil national du travail.

Il ne ressort pas des documents transmis au Conseil d'État qu'un tel avis a déjà été recueilli, ni qu'à cet égard, le caractère urgent de la matière concernée est invoqué pour ne pas le recueillir, auquel cas, en vertu de l'article 15, alinéa 3, de la loi du 25 avril 1963, le président du comité de gestion doit être informé de l'urgence invoquée.

6. Compte tenu de la définition très large de la notion d'« organisation » inscrite à l'article 2, 3°, de la loi du 24 décembre 2020 et de la nature des activités que l'avant-projet intègre dans le champ d'application du dispositif légal, il n'est pas exclu que le dispositif en projet doive, dans certains cas d'application, 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).

L'extension en projet du champ d'application de la loi du 24 décembre 2020 concerne des activités dans certains secteurs socio-culturels.

Sur ce point, il est utile de souligner que la communication de la Commission 'relative à la notion d'aide d'État' visée à l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne' (2016/C 262/01) mentionne au point 2.6, à propos de la culture, ce qui suit :

« La culture est le vecteur d'identités, de valeurs et d'opinions qui sont à la fois le reflet et le ciment des sociétés de l'Union. Le domaine de la culture et de la conservation du patrimoine comprend un large éventail d'objectifs et d'activités, parmi lesquels les musées, les archives, les bibliothèques, les centres ou espaces artistiques et culturels, les théâtres, les opéras, les salles de concert, les sites archéologiques, les monuments, les sites et bâtiments historiques, les coutumes et l'artisanat traditionnels, les festivals et les expositions, ainsi que les activités d'éducation culturelle et artistique. La richesse du patrimoine naturel de l'Europe, qui passe par la conservation de la biodiversité, des habitats et des espèces, a également des répercussions très positives sur les sociétés de l'Union.

L'organisation de certaines activités ayant trait à la culture, au patrimoine et à la protection de la nature, compte tenu de la spécificité de celles-ci, peut ne pas revêtir de caractère commercial et, de ce fait, ces activités peuvent être de nature non économique. Leur financement public peut donc ne pas constituer une aide d'État. La Commission considère que le financement public d'une activité ayant trait à la culture ou à la conservation du patrimoine accessible au public gratuitement remplit une mission purement sociale et culturelle qui n'est pas de nature économique. De même, le fait que les visiteurs d'une institution culturelle ou les participants à une activité culturelle ou de conservation du patrimoine, y compris de protection de la nature, ouverte au grand public doivent acquitter une contribution financière qui ne couvre qu'une partie des coûts réels ne modifie pas la nature non économique de cette activité, car ces contributions ne sauraient être considérées comme une véritable rémunération pour le service fourni.

Par contre, des activités culturelles ou de conservation du patrimoine (y compris de protection de la nature) essentiellement financées par les contributions des visiteurs ou des utilisateurs ou par d'autres moyens commerciaux (par exemple des expositions

⁷ À savoir en l'espèce l'Office national de sécurité sociale.

commerciales, des cinémas, des concerts et des festivals commerciaux ou des écoles d'arts essentiellement financées par les frais de scolarité) devraient être considérées comme revêtant un caractère économique.

De même, les activités culturelles ou de conservation du patrimoine bénéficiant exclusivement à certaines entreprises et non au grand public (la restauration d'un bâtiment historique utilisé par une entreprise privée, par exemple) devraient normalement être considérées comme revêtant un caractère économique ».

Au regard de ce qui précède, il faudra vérifier si, compte tenu de la nature des organisations et du type d'activités qui entrent dans le champ d'application du dispositif en projet, celui-ci doit être notifié 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 en projet 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 en projet 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 l'avant-projet doive dès lors être complété afin de garantir la conformité avec le respect du régime d'exemption concerné ⁸.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

7. Il se déduit de l'exposé des motifs que l'avant-projet de loi a pour vocation de répondre à la situation particulière dans laquelle se trouvent certaines associations dans les secteurs socio-culturels à la suite de la crise sanitaire du COVID-19 et de permettre, à cet effet, pour certaines activités exercées dans ces secteurs, d'invoquer le régime temporaire du travail associatif porté par la loi du 24 décembre 2020. Ainsi, le but de l'avant-projet est de soutenir les associations concernées dans la reprise de leurs activités à partir du 8 mai 2021, à savoir la date à laquelle les mesures de lutte contre les conséquences de la pandémie pour les activités socio-culturelles ont été assouplies.

L'objectif du dispositif en projet, qui est temporaire et qui ne s'applique en principe que jusqu'au 31 décembre 2021, à savoir la date à laquelle la loi du 24 décembre 2020 cesse d'être en vigueur ⁹, se situe dans le cadre de la lutte contre les conséquences de la crise sanitaire du COVID-19. Dans un souci de clarté de la réglementation, cet objectif devrait être exprimé d'une manière plus explicite, soit en le formulant dans le dispositif même, soit en complétant les références plutôt implicites aux assouplissements dans le cadre de la lutte contre la crise sanitaire du COVID-19 par une définition plus explicite de l'objectif concerné.

Par ailleurs, il vaudrait mieux concevoir les mesures en faveur des secteurs socio-culturels concernés, visées dans l'avant-projet, comme un dispositif autonome, lequel ne serait pas inscrit dans l'article 3 de la loi du 24 décembre 2020, mais bien dans une disposition légale

⁸ Voir également la suggestion comparable formulée dans l'avis C.E. 67.850/1 et 67.851/1, précité (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1433/4, pp. 6-7).

⁹ Voir l'article 72, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 décembre 2020.

autonome qui rend le régime inscrit dans la loi du 24 décembre 2020 temporairement applicable aux secteurs et activités concernés.

S'il est vrai que la loi du 24 décembre 2020 a un caractère temporaire, il n'en demeure pas moins que son objectif n'est pas de soutenir les associations à la suite de la pandémie de COVID-19, qui est pourtant l'objectif de l'avant-projet. Par contre, la loi du 24 décembre 2020 vise à rencontrer un besoin qui existait déjà avant la crise ¹⁰.

Par ailleurs, en intégrant l'extension envisagée du champ d'application de la loi du 24 décembre 2020 dans un dispositif autonome plutôt que de lui donner la forme d'une disposition modifiant l'article 3 de cette loi, on évite également qu'une prolongation éventuelle des dispositions de la loi du 24 décembre 2020 impliquerait aussi une prolongation automatique du régime relatif aux activités du secteur socio-culturel, nonobstant les objectifs intrinsèquement différents qui sous-tendent les deux régimes ¹¹.

8. Eu égard notamment aux considérations formulées dans l'exposé des motifs, il peut être admis que la mesure temporaire, dictée par des circonstances particulières, en vue de rendre le régime de la loi du 24 décembre 2020 également applicable aux secteurs socio-culturels et à leurs activités, ne présente pas un rapport manifestement déraisonnable avec l'objectif qu'elle poursuit. La question se pose toutefois de savoir pourquoi certaines activités, qui étaient initialement inscrites dans la proposition de loi devenue la loi du 24 décembre 2020 et dont il peut également être admis qu'elles relèvent du secteur socio-culturel¹², ne figurent pas dans l'avant-projet. Cette différence de traitement devra pouvoir être adéquatement et raisonnablement justifiée au regard des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par la Constitution ¹³.

EXAMEN DU TEXTE

Observation préliminaire

9. Si l'on choisit de refondre le dispositif en projet en un texte autonome (voir l'observation formulée au point 7), la rédaction de l'intitulé de l'avant-projet devra être adaptée et l'article 2 devra être conçu et formulé d'une manière différente. Dans un souci de clarté, la date à

¹⁰ Voir *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1433/8.

¹¹ Les activités que l'avant-projet inscrit dans le champ d'application de la loi du 24 décembre 2020 ont été dans le passé précisément exclues du champ d'application de cette loi au motif que seules les activités dans le secteur sportif auraient une importance sociétale évidente (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1433/6, pp. 12-13).

¹² Par exemple des activités de guide ou accompagnateur d'arts, de patrimoine ou de la nature ou l'aide occasionnelle ou à petite échelle pour l'élaboration de newsletters et d'autres publications ainsi que de sites internet dans le secteur socio-culturel, de l'éducation culturelle, de l'éducation artistique et des arts.

¹³ Voir également à cet égard, plus en détail, l'avis C.E. 67.655/1 et 67.656/1 du 3 juillet 2020, sur une proposition de loi 'modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage en vue de mettre fin à la règle de diminution des allocations en cas de cumul entre allocations de chômage et revenus tirés de l'exercice d'une activité artistique', et les amendements, finalement devenus la loi du 15 juillet 2020 'améliorant la situation des travailleurs du secteur culturel', et dont l'application temporaire a été prolongée à plusieurs reprises (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1154/14, pp. 5-6).

laquelle l'extension en projet cessera de produire ses effets devra également être mentionnée, en partant du principe que la date à laquelle la loi du 24 décembre 2020 cessera d'être en vigueur ne sera pas nécessairement automatiquement la même que celle à laquelle l'extension en projet cessera de s'appliquer.

Article 3

10. Il se déduit de l'article 3 de l'avant-projet que la loi en projet rétroagit au 8 mai 2021 ¹⁴, à savoir le jour où les activités socio-culturelles ont de nouveau pu avoir lieu, sous certaines conditions, après les mesures prises pour lutter contre les conséquences de la crise sanitaire. À ce propos, le délégué a fourni les explications suivantes :

« Het Overlegcomité heeft beslist dat socio-culturele activiteiten onder bepaalde voorwaarden opnieuw kunnen plaatsvinden vanaf 8 mei.

In het licht van deze beslissing is het derhalve noodzakelijk om de sector zo snel mogelijk rechtszekerheid te bieden over het al dan niet van toepassing zijn van de tijdelijke regeling voor verenigingswerk op de hogervermelde socio-culturele activiteiten. De sector heeft ook perspectief op bijkomende versoepelingen vanaf juni, dit uiteraard in functie van de verdere evolutie van de COVID-19 pandemie.

Om die reden wordt voorzien in de mogelijkheid om vanaf de datum van openstelling van de sector gebruik te maken van de tijdelijke regeling voor verenigingswerk.

Op de datum van 8 mei zullen sommige personen in de betrokken sectoren immers waarschijnlijk reeds prestaties hebben verricht en het is dus in hun belang dat zij worden gedekt voor prestaties die vóór de publicatie van de wet zijn verricht.

De datum van inwerkingtreding is te verklaren door de nieuwe versoepeling van de lockdown die door het overlegcomité is genomen. Vanaf 8 mei kunnen buiten groepsactiviteiten met deelnemers/vrijwilligers/leden (repetities, workshops, vormingen, wandelingen, vergaderingen, enz.) met maximaal 25 personen (inclusief begeleider) worden georganiseerd. Zittende publieksactiviteiten (optreden, concert, lezing, ... enz.) met maximaal 50 personen buiten zullen eveneens worden toegestaan. Deze terugwerkende kracht is dus bedoeld om de rechten van de verzekerde te beschermen ».

Le fait que certaines personnes dans les secteurs concernés auront déjà fourni le 8 mai 2021 des prestations en tant que travailleur associatif ne peut pas faire perdre de vue les conséquences importantes qui, conformément à la loi du 24 décembre 2020, découlent de l'élaboration tardive d'un contrat en matière de travail associatif ¹⁵ et de son enregistrement ¹⁶. En

¹⁴ Conformément à l'usage en légistique, on écrira à l'article 3 de l'avant-projet : « La présente loi produit ses effets le 8 mai 2021 » (et non : « La présente loi entre en vigueur le 8 mai 2021 »).

¹⁵ L'article 6, § 1^{er}, de la loi du 24 décembre 2020 dispose que « [a]u plus tard au moment du commencement effectif du travail associatif », un contrat doit être conclu. Conformément à l'article 42 de la même loi, une « prestation est présumée entrer dans le champ d'application de la présente loi » si les conditions notamment de l'article 6 sont remplies. L'article 57 de la même loi attache des conséquences sévères au non-respect de l'article 42 (la personne en question n'est pas considérée comme un travailleur associatif et le contrat est qualifié de contrat de travail, avec toutes les conséquences qui en découlent en ce qui concerne l'application de la législation sur le travail et la sécurité sociale et la possibilité de considérer les revenus comme de revenus professionnels sur le plan fiscal).

¹⁶ L'article 35, § 1^{er}, de la loi du 24 décembre 2020 dispose que « [p]réalablement au moment où le travailleur associatif débute ses prestations, l'organisation communique à l'Office national de sécurité sociale, par voie

outre, il convient d'éviter qu'au regard des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par la Constitution, une différence de traitement illicite apparaisse entre des catégories de personnes qui ont certes fourni des prestations en tant que travailleur associatif dans les secteurs socio-culturels concernés à partir du 8 mai 2021, une catégorie ayant néanmoins (pu) satisfaire aux dispositions relatives à la conclusion d'un contrat et son enregistrement, visées dans la loi du 24 décembre 2020, et l'autre catégorie ne l'ayant pas encore fait ou n'ayant pas encore pu le faire. La question se pose dès lors de savoir s'il ne faut pas envisager de prévoir sur ce point un régime dérogatoire pour les personnes concernés qui ont déjà fourni des prestations en tant que travailleur associatif à partir du 8 mai 2021.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME