

A V I S N° 2.054  
-----

Séance du mardi 24 octobre 2017  
-----

Projet d'arrêté royal portant modification de l'article 17 quater de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs

x            x            x

2.905

## **A V I S N° 2.054**

-----

Objet : Projet d'arrêté royal portant modification de l'article 17 quater de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs

---

Par lettre du 2 mars 2017, madame M. De Block, ministre des Affaires sociales, a consulté le Conseil national du Travail sur le projet d'arrêté royal portant modification de l'article 17 quater de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

L'examen du dossier a été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 24 octobre 2017, l'avis unanime suivant.

x

x

x

## **AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL**

---

### **I. OBJET ET PORTÉE DE LA DEMANDE D'AVIS**

Par lettre du 2 mars 2017, madame M. De Block, ministre des Affaires sociales, a consulté le Conseil national du Travail sur le projet d'arrêté royal portant modification de l'article 17 quater de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 (ci-après : arrêté ONSS) pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (ci-après : loi ONSS).

Ce projet d'arrêté royal a pour but :

- d'exclure de l'application de la loi ONSS les indemnités des ambulanciers volontaires et des agents volontaires de la protection civile, comme c'est le cas pour les indemnités des pompiers volontaires ;
- de donner une base juridique à la pratique administrative, confirmée par une instruction ministérielle, qui prévoit, pour l'application de l'article 17 quater de l'arrêté ONSS, une ventilation entre les indemnités pour des prestations exceptionnelles et les indemnités pour des prestations régulières.

Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre d'un certain nombre d'autres mesures de la ministre des Affaires sociales, qui visent à renforcer le volontariat et à le ramener à son essence, par le biais de la loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et d'autres dispositions légales en matière de volontariat, sur laquelle le Conseil a émis, le 18 juillet 2017, son avis n° 2.050.

### **II. POSITION DU CONSEIL**

Le Conseil national du Travail a examiné avec la plus grande attention la demande d'avis sous toutes ses facettes. Il a pu bénéficier dans ce cadre de la précieuse collaboration des représentants des cellules stratégiques Affaires sociales, Emploi et Intérieur, ainsi que du SPF ETCS et de l'ONSS, et il souhaite les en remercier.

A. Description de la mesure

1. L'exclusion des ambulanciers volontaires et des agents volontaires de la protection civile du champ d'application de la loi ONSS

---

- a. Le Conseil constate que le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour but d'exclure de l'application de la loi ONSS les indemnités des ambulanciers volontaires et des agents volontaires de la protection civile, comme c'est le cas pour les indemnités des pompiers volontaires. Le champ d'application de l'article 17 quater de l'arrêté ONSS est étendu à cet effet.

Il ressort des explications fournies par la cellule stratégique que le projet d'arrêté royal concerne les ambulanciers volontaires et les agents volontaires de la protection civile qui assurent le transport médical urgent de patients et les soins médicaux urgents, et qui sont actifs pour une ASBL agréée du secteur privé.

Au cours de ces explications, il a également été précisé qu'il est possible de distinguer deux groupes d'ambulanciers volontaires :

- D'une part, il y a les ambulanciers volontaires qui exercent des activités dans le secteur privé :
  - soit pour une entreprise commerciale, et ce, uniquement dans le cadre du transport non urgent de patients ;
  - soit pour une association sans but lucratif, dans le cadre du transport non urgent et urgent de patients, association qui, pour pouvoir être active, a besoin d'un agrément du SPF Santé publique.
- D'autre part, il y a également les ambulanciers volontaires actifs dans le secteur public qui sont en même temps pompiers volontaires en possession d'un brevet, et qui font partie du personnel opérationnel d'une zone de secours. Les indemnités que ces ambulanciers volontaires perçoivent sont déjà exclues, par l'article 17 quater de l'arrêté ONSS, de l'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale, s'il est satisfait à certaines conditions. Les ambulanciers volontaires qui ne sont pas en possession d'un brevet relèvent de l'assujettissement ordinaire à l'ONSS.

Vu cette subdivision, le Conseil constate que les ambulanciers volontaires qui sont visés par la demande d'avis se situent dans le premier groupe d'ambulanciers volontaires qui sont actifs dans le secteur privé, et plus précisément ceux qui exercent des activités pour une organisation agréée, et ce, uniquement pour le transport médical urgent de patients. Les indemnités pour les activités du transport secondaire de patients n'entrent pas en ligne de compte.

- b. La mesure prévue dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis règle le statut en droit de la sécurité sociale de l'ambulancier volontaire et de l'agent volontaire de la protection civile qui sont actifs pour une ASBL agréée du secteur privé, qui effectuent des travaux de transport médical urgent de patients et qui sont jusqu'à présent soumis à la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires (ci-après : loi relative aux volontaires).

Plus spécifiquement, ce projet d'arrêté royal prévoit un élargissement du champ d'application de l'article 17 quater de l'arrêté ONSS, de sorte que les indemnités perçues par ces ambulanciers volontaires ne sont plus assujetties au prélèvement de cotisations de sécurité sociale, moyennant le respect de certaines conditions et règles d'assujettissement.

Étant donné que les ambulanciers volontaires sont soumis à la loi relative aux volontaires, ils peuvent obtenir une indemnité de défraiement pour leurs prestations non rémunérées. La loi précitée dispose que la réalité et le montant de ces frais des volontaires ne doivent pas être prouvés, pour autant que le total des indemnités perçues n'excède pas le plafond prévu par la loi relative aux volontaires, ces indemnités n'étant alors pas assujetties aux cotisations de sécurité sociale.

Si l'indemnité de défraiement du volontaire dépasse le plafond et si le volontaire ne parvient pas à apporter la preuve de la réalité des frais qui sont indemnisés, l'activité concernée ne peut pas être considérée comme du volontariat. À ce moment-là, c'est le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés qui sera d'application, sur la base de l'article 3, 5° bis de l'arrêté ONSS, qui dispose que l'application de la loi relative à la sécurité sociale est étendue aux personnes qui effectuent des transports de personnes qui leur sont confiés par une entreprise, au moyen de véhicules dont elles ne sont pas propriétaires.

Le projet d'arrêté royal a donc pour conséquence, pour le groupe concerné d'ambulanciers volontaires et d'agents volontaires de la protection civile, qu'il n'est plus fait application des limites prévues par la loi relative aux volontaires pour les indemnités de défraiement. Pour ces personnes, les indemnités perçues sont ou non assujetties aux cotisations de sécurité sociale selon les conditions liées à l'article 17 quater de l'arrêté ONSS, à savoir que l'indemnité ne peut pas dépasser un plafond déterminé, qui est supérieur à celui prévu dans la loi relative aux volontaires, et une distinction est opérée entre les indemnités pour prestations exceptionnelles et les indemnités pour prestations régulières.

- c. Par conséquent, le projet d'arrêté royal règle uniquement le statut de l'ambulancier volontaire en droit de la sécurité sociale, et non son statut en droit du travail.

## 2. L'incorporation juridique des règles d'assujettissement liées à l'application de l'article 17 quater de l'arrêté ONSS

---

- a. Le Conseil constate que le deuxième élément du projet d'arrêté royal soumis pour avis concerne les règles d'assujettissement liées à l'application de l'article 17 quater de l'arrêté ONSS. Ces règles d'assujettissement prévoient que les indemnités des pompiers volontaires ou des ambulanciers volontaires sont ventilées entre indemnités pour prestations exceptionnelles et indemnités pour prestations régulières.

Cette ventilation a pour conséquence que toutes les indemnités et allocations qui sont perçues par le pompier volontaire ou l'ambulancier volontaire sont toujours ventilées par l'ONSS selon qu'elles concernent :

- des prestations régulières, à savoir des prestations qui ne sont pas urgentes et qui ne disposent pas d'un caractère imprévisible, comme les exercices, les formations... Si ces indemnités dépassent le plafond, des cotisations personnelles et patronales sont dues sur la totalité des indemnités payées et pas uniquement sur la partie dépassant le plafond.

- des prestations exceptionnelles, à savoir des prestations pour lesquelles il est possible d'être appelé inopinément, comme la lutte contre les incendies et les catastrophes, et le fait de répondre aux appels d'urgence dans le cadre du service 100, qui sont toujours exonérées de cotisations de sécurité sociale, quel que soit le montant.
- b. Le projet d'arrêté royal intègre les règles d'assujettissement décrites ci-avant dans l'article 17 quater de l'arrêté ONSS. Il prévoit de la sorte une base juridique pour une pratique administrative qui est appliquée depuis longtemps et qui avait aussi été confirmée par une instruction ministérielle émanant du ministre des Affaires sociales de l'époque.

## B. Position du Conseil

### 1. L'exclusion des ambulanciers volontaires et des agents volontaires de la protection civile du champ d'application de la loi ONSS

---

- a. Le Conseil peut souscrire à l'objectif du projet d'arrêté royal qui consiste à offrir une plus grande sécurité juridique aux ambulanciers volontaires et aux agents volontaires de la protection civile qui assurent le transport médical urgent de patients, particulièrement au vu de l'importance sociétale essentielle des tâches qu'ils accomplissent et de la grande responsabilité que ces tâches entraînent.

Dans cette optique, il comprend que les plafonds des indemnités de défraiement prévus dans la loi relative aux volontaires soient parfois trop limitatifs dans la pratique pour pouvoir garantir l'expertise des ambulanciers volontaires et des agents volontaires de la protection civile.

Plus précisément, il est nécessaire, en fonction de cette expertise, qu'un ambulancier volontaire exerce des activités sur une base régulière, et, de surcroît, la régularité et la permanence des services d'ambulance ne doivent pas être mises en péril. En outre, il n'est pas toujours possible de calculer la réalité effective des frais supportés.

- b. Sans préjudice de l'objectif sous-tendant la mesure, auquel il peut souscrire, le Conseil renvoie tout d'abord aux avis précédents qu'il a émis sur le volontariat, et notamment à l'avis n° 2.050 du 18 juillet 2017 sur le projet de loi modifiant la loi relative aux volontaires, et **il formule ensuite un certain nombre de préoccupations sur la concrétisation de la proposition**, vu les conséquences de la mesure, laquelle peut également impacter d'autres domaines que les seuls services de secours.

- 1) Ainsi, il souhaite tout d'abord attirer l'attention sur le fait que la proposition de rendre le système de droit de la sécurité sociale des pompiers volontaires, applicable aux ambulanciers volontaires et aux agents volontaires de la protection civile du secteur privé, se limite exclusivement à la qualification de l'indemnité de défraiement sur le plan du droit de la sécurité sociale. Par contre, le projet d'arrêté royal ne traite pas du statut juridique corrélatif de la personne exerçant cette activité.

Par conséquent, une incertitude apparaît quant au statut en droit du travail de l'ambulancier volontaire et de l'agent volontaire de la protection civile, parce que l'indemnité risque de n'être qualifiée ni de rémunération ni d'indemnité de défraiement, étant donné qu'elle est exclue de l'application des plafonds prévus dans la loi relative aux volontaires par le projet d'arrêté royal.

Du point de vue du droit du travail, lorsque l'indemnité perçue ne peut pas être qualifiée d'indemnité de défraiement, le statut de travailleur salarié peut s'appliquer à ces volontaires, selon que le travail est ou non effectué sous l'autorité d'une autre personne.

- 2) En conséquence, le Conseil estime que le projet d'arrêté royal soumis pour avis entraîne encore trop d'insécurité juridique, et ce, tant pour les ambulanciers volontaires eux-mêmes, qui s'engagent de manière désintéressée et sur une base volontaire, que pour les organisations auprès desquelles ils exercent leurs activités.

Plus précisément, le Conseil indique que les ambulanciers volontaires ne sont pas liés par un contrat de travail. Si des activités volontaires sont effectuées en dehors des plafonds prévus par la loi relative aux volontaires, cela n'a pas automatiquement pour conséquence, contrairement à l'angle du droit de la sécurité sociale, que l'ambulancier volontaire est lié à l'organisation par un contrat de travail. Cependant, l'activité ne peut plus être considérée comme du volontariat, parce qu'elle n'est pas ou plus non rémunérée.



Un engagement volontaire n'a pas non plus besoin d'être complètement sans obligations pour rester du volontariat. Le fait que les tâches qui sont effectuées remplissent une fonction essentiellement complémentaire est suffisant. De même, le fait qu'une indemnité soit octroyée dans ce cadre n'est pas automatiquement contraire au principe selon lequel le volontariat a un caractère non rémunéré.

Si le statut n'est pas précisé sur le plan du droit du travail, il est possible, selon l'interprétation du SPF ETCS, que ces volontaires soient requalifiés et que les organisations responsables du transport urgent de patients doivent faire face aux conséquences de cette requalification, telles que le paiement d'un arriéré de cotisations sociales, des obligations administratives et d'autres obligations sur le plan du droit du travail.

Par ailleurs, le Conseil est d'avis que, du fait de ce manque de clarté, des garanties insuffisantes ont été intégrées pour lutter contre le risque d'éviction du travail rémunéré. Ainsi, les ambulanciers volontaires qui travaillent sous le statut de volontaire sont uniquement assurés contre les accidents du travail, par le biais d'une police d'assurance de droit commun qui doit obligatoirement être contractée par l'organisation. Sur la seule base de leurs prestations en tant qu'ambulanciers volontaires, ils ne se constituent pas de droits sociaux, selon les différentes branches de la sécurité sociale.

Pour des raisons de transparence et en vue d'éviter de possibles abus, le Conseil juge qu'il serait également utile que les administrations concernées obtiennent une vue claire des prestations fournies et des indemnités payées. Les modalités concrètes selon lesquelles cela doit se passer doivent être élaborées plus avant.

- c. Étant donné que la mesure se limite au droit de la sécurité sociale et que cela soulève inéluctablement de nouveaux problèmes d'application dans d'autres domaines du droit, et vu l'incontestable utilité sociétale de ces activités, le Conseil est d'avis que les préoccupations précitées doivent d'abord faire l'objet d'éclaircissements avant que le projet d'arrêté royal puisse entrer en vigueur. Il insiste pour que la problématique soit abordée sous différents angles et pour qu'une solution globale soit recherchée.

En effet, ces activités doivent se dérouler dans un contexte juridique à la fois clair et sûr, car une intervention législative imprécise et incomplète entraîne non seulement une insécurité juridique, mais peut éventuellement aussi aboutir à des abus.

2. L'incorporation juridique des règles d'assujettissement liées à l'application de l'article 17 quater de l'arrêté ONSS

---

Le Conseil peut souscrire au deuxième élément de la demande d'avis, à savoir l'incorporation juridique des règles d'assujettissement liées à l'application de l'article 17 quater de l'arrêté ONSS, étant donné que ces règles d'assujettissement font depuis longtemps l'objet d'une pratique administrative existante. Il remarque néanmoins que le critère de distinction, à savoir des missions exceptionnelles ou régulières, ne lui semble pas toujours très transparent.

-----