

A V I S N° 2.189

Séance du mardi 15 décembre 2020

Suivi de l'avis n° 2.181 – Pistes de solution alternatives pour les activités associatives - Conséquences de l'annulation de la loi de relance

x x x

A V I S N° 2.189

Objet : Suivi de l'avis n° 2.181 – Pistes de solution alternatives pour les activités associatives
- Conséquences de l'annulation de la loi de relance

Pour rappel, le Conseil national du Travail a émis, le 27 octobre 2020, l'avis unanime n° 2.181 concernant la proposition de loi relative au travail associatif en vue de répondre à la saisine de monsieur P. DEWAEL, Président de la Chambre des représentants au moment de cette saisine. Cette proposition de loi tendait à prévoir un cadre juridique adapté pour le travail associatif à partir du 1^{er} janvier 2021 en affirmant dès lors viser à répondre aux arguments avancés par la Cour constitutionnelle dans son arrêt d'annulation de la loi du 18 juillet 2018 concernant la relance économique et le renforcement de la cohésion sociale relative au « revenu complémentaire exonéré d'impôt ».

Dans cet avis unanime n° 2.181, le Conseil s'est engagé à poursuivre l'examen des pistes alternatives qu'il y a formulées pour répondre au vide juridique laissé par l'annulation de la loi de relance en ce qui concerne les activités dites « associatives ».

L'examen de la problématique a été poursuivi au sein de la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Sur rapport de celle-ci, le Conseil a émis, d'initiative, le 15 décembre 2020 l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET DU PRESENT AVIS ET RETROACTES

Pour rappel, le Conseil national du Travail a émis, le 27 octobre 2020, l'avis unanime n° 2.181 concernant la proposition de loi relative au travail associatif en vue de répondre à la saisine de monsieur P. DEWAELE, Président de la Chambre des représentants au moment de la saisine. Cette proposition de loi tendait à prévoir un cadre juridique adapté pour le travail associatif à partir du 1^{er} janvier 2021 en affirmant dès lors viser à répondre aux arguments avancés par la Cour constitutionnelle dans son arrêt d'annulation de la loi du 18 juillet 2018 concernant la relance économique et le renforcement de la cohésion sociale relative au « revenu complémentaire exonéré d'impôt ».

Pour un grand nombre de raisons consignées dans cet avis unanime précité, le Conseil ne s'est pas montré favorable à la proposition de loi dont il a été saisi.

Cependant, conscient de la nécessité de trouver rapidement une solution pour certains (sous-)secteurs qui, à partir du 1^{er} janvier 2021, ne disposent plus de cadre légal leur permettant d'exercer une activité « associative » accessoire, le Conseil a dès lors mené de manière informelle et dans l'urgence, via les organisations représentatives qui le composent, une première consultation des secteurs les plus concernés.

Dans l'avis unanime n° 2.181 précité, le Conseil a ainsi pu jeter les prémices de quelques pistes alternatives, prémices qui requerraient néanmoins un approfondissement et des consultations supplémentaires.

Répondant à cet engagement, le Conseil entend poursuivre dans le présent avis, l'examen des pistes alternatives formulées dans l'avis unanime n° 2.181.

C'est dans ce cadre et ce contexte qu'il convient de lire le présent avis que le Conseil rend d'initiative.

Pour rappel, la problématique de l'exercice d'une activité accessoire « associative » exonérée d'impôt figure également à l'agenda du nouveau gouvernement puisque l'on peut lire dans sa note de formation que « En concertation avec les secteurs concernés, nous introduirons un nouveau règlement sur le travail associatif, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Nous prendrons en compte les observations formulées par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 23 avril 2020 ».

Entretemps, le Conseil a enfin pu prendre connaissance de l'évaluation de la loi de relance désormais annulée auquel a procédé le SPF Sécurité sociale avec le concours d'un grand nombre d'acteurs, évaluation qui lui a été présentée par des représentants dudit SPF en collaboration avec des représentants du SPF ETCS et du SPF Finances, qu'il tient encore à remercier vivement.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Remarques préliminaires

1. En raison de l'urgence, le Conseil souligne qu'il s'est concentré sur l'une des pistes de solution qu'il évoquait dans son avis unanime n° 2.181, à savoir celle concernant le dispositif de l'article 17 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.
2. Il précise cependant d'emblée qu'étant donné les adaptations techniques que cette piste de solution exige, il va procéder en deux temps.

Dans un premier temps, le Conseil formule dans les grandes lignes le cadre et les éléments de réflexion pour la concrétisation de cette piste.

Dans un second temps, le Conseil entend travailler avec le concours de l'ONSS pour concrétiser la mise en œuvre du futur nouveau dispositif de l'article 17 précité.

Ces travaux devraient conduire à un nouvel avis aux alentours du mois de février 2021, ce délai étant nécessaire vu la complexité de la problématique et l'ambition partagée de proposer une piste opérationnelle, efficiente et empreinte de sécurité juridique pour tous les acteurs concernés et en concertation avec eux.

Il rappelle à cet égard que pour qu'une solution puisse obtenir l'adhésion de l'ensemble des acteurs concernés, elle ne peut qu'émaner des secteurs directement concernés qui ont l'expérience de terrain. Il estime en outre que le temps constitue le meilleur garant pour que les concertations aient lieu dans la sérénité et puissent aboutir à des résultats équilibrés pour l'ensemble des parties.

3. Il indique dans ce même ordre d'idées que pour mener à bien ses travaux, il s'est également appuyé sur les résultats de l'évaluation menée par le SPF Sécurité sociale au sujet de la loi de relance, désormais annulée.

Cette évaluation contient en effet une enquête qui a été réalisée auprès des divers acteurs du secteur à profit social. Celle-ci a connu un vif succès avec un taux de participation élevé (432 répondants). Elle présente en outre un intérêt certain dans la problématique actuelle qui occupe le Conseil puisqu'elle a été conçue comme un outil d'évaluation de la pratique du travail associatif en récoltant l'avis des utilisateurs, au moyen entre autres de questions ouvertes permettant ainsi de ne pas influencer sur les réponses des utilisateurs.

L'on ne peut que s'inspirer de ces résultats pour aboutir à formuler des pistes de solution alternatives qui correspondent réellement aux besoins des secteurs concernés et pour lesquelles il faut veiller simultanément à :

- ne pas évincer l'emploi régulier ;
 - ne pas compromettre les conditions de concurrence équitables avec d'autres acteurs ;
 - ne pas enfreindre les prescriptions constitutionnelles, européennes et internationales ;
 - et ne pas affaiblir les protections liées au droit du travail.
4. Il est à noter que la crise du coronavirus a eu, comme dans d'autres dossiers, un impact sur l'avancement des travaux du Conseil relatifs au dossier du « travail associatif ». Les consultations auprès des secteurs prennent du temps. Toutefois, le Conseil estime que cette question doit faire l'objet d'une analyse minutieuse en vue de parvenir à la formulation de propositions viables et en lien avec les besoins rencontrés sur le terrain, dans les meilleurs délais. Cela dit, le Conseil comprend très bien ces besoins et est convaincu que ceux-ci doivent être rencontrés avec urgence.

B. Quant au dispositif de l'article 17

Le Conseil est d'avis qu'il faut trouver en priorité une solution via l'article 17 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, lequel autorise actuellement l'exercice, sans cotisations sociales, de certaines activités précises durant 25 jours par année civile chez un ou plusieurs employeurs. Cette ébauche vise ainsi à dégager des solutions pragmatiques qui prennent en compte les besoins spécifiques de certaines « activités associatives accessoires ».

Cette piste de solution offre l'avantage de ne pas devoir créer de nouveau statut en droit du travail entre celui de volontaire et celui de travailleur salarié, mais qu'il s'agit toujours effectivement de travailleurs salariés.

Cette piste de solution requiert cependant d'apporter un certain nombre d'adaptations à l'article 17 ainsi que des mesures d'accompagnement afin d'en garantir une application correcte et simple.

En sus de la conversion du nombre maximal de jours en un nombre maximal d'heures, le Conseil examinera entre autres les aspects suivants :

- s'il est possible d'envisager, pour certaines activités des entreprises à profit social, un élargissement ou une reformulation de la liste des activités autorisées de l'article 17 ;
- pour quelles activités, travailleurs et associations il est éventuellement possible de relever le nombre maximum d'heures sur une base annuelle, en évitant toute complexité. Dans ce cadre, la question d'une limite de revenus sera également examinée, afin d'éviter tout excès ;
- la préservation de l'emploi régulier.

Néanmoins, le dispositif de l'article 17 ne peut concerner les activités artistiques exercées actuellement à petite échelle pour lesquelles il existe déjà le régime des petites indemnités. Celui-ci a précisément été mis sur pied en soutien au secteur des arts amateurs, du moins en ce qui concerne les prestations artistiques. Cela n'empêche pas que, dans ce type d'associations, soient également effectuées des activités qui n'entrent normalement pas en ligne de compte, dans le cadre du régime des petites indemnités, au titre d'activités artistiques et qui pourraient éventuellement être appréhendée par le biais de l'article 17.

Afin d'éviter toute concurrence déloyale, il convient de respecter les prescriptions concernant le salaire minimum et les barèmes sectoriels existants ainsi que les autres règles de droit du travail applicables, y compris les règles concernant le bien-être au travail.

Dans ce cadre, le Conseil entend collaborer avec l'ONSS en vue de garantir la déclaration et le contrôle des activités et revenus aussi simplement que possible pour les associations et travailleurs concernés. Actuellement, cela se fait par le biais de la déclaration dite Dimona A17, qui devra de toute manière être adaptée. Dans le cadre de la législation annulée sur le travail associatif, la déclaration se faisait au moyen d'une application. Il est aussi possible de s'inspirer du système d'enregistrement qui a été développé pour le travail des étudiants (student@work).

D'un premier échange de vues avec l'ONSS, il indique que cette concrétisation implique un travail d'une ampleur certaine, dont notamment l'identification des associations, organisations qui ne sont pas connues de l'ONSS ni enregistrées à la Banque-carrefour de la sécurité sociale, et la nécessité de trouver des adaptations techniques qui soient soutenables pour les parties concernées en termes de charge administrative et ce, sans budget supplémentaire.

C. Remarques concernant le volontariat

Le Conseil s'est, dans le cadre de ses travaux, également penché sur la piste du volontariat qui est parfois proposée comme solution structurelle pour l'annulation de la législation sur le « travail associatif ». Il arrive à la conclusion qu'une modification de la législation sur le volontariat ne peut pas être retenue comme une piste alternative.

En effet, la philosophie du volontariat est d'effectuer une activité dans le cadre d'une organisation sans but lucratif et donc au profit de la collectivité dans son ensemble, et ce sans rétribution. Le cas échéant, il peut seulement y avoir un remboursement des frais engagés par le volontaire.

Dans ses avis antérieurs, le Conseil a, à plusieurs reprises, réitéré son souhait de rester fidèle à cette philosophie. Il estime que les principes qui sont contenus dans la loi du 3 juillet 2005 touchent au cœur même du statut de volontaire et qu'il ne faut pas saper ces principes par toutes sortes de propositions par lesquelles le statut de volontaire évincerait le travail rémunéré (cf. son avis n° 1.506). C'est pour cette raison que, dans ses avis antérieurs, le Conseil a continué systématiquement de souligner que les montants limites pour les défraiements forfaitaires, selon le type d'activité, doivent refléter les frais réels et ne peuvent par conséquent pas constituer un revenu complémentaire.

D. Remarques finales

Le Conseil constate que, dans sa dernière phase, la préparation du présent avis a subi l'interférence d'un accord conclu au sein du gouvernement en vue de prolonger encore d'une année (jusqu'au 31 décembre 2021) le régime légal du travail associatif, spécifiquement pour le secteur des sports et moyennant un nombre limité d'adaptations, et ce, nonobstant les sérieuses critiques formulées par la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État, ainsi que les réserves émises à plusieurs reprises par le Conseil national du Travail quant à la création d'un statut intermédiaire entre celui de volontaire et celui de travailleur salarié. Le Conseil déplore également que ce changement ait été opéré sans demander officiellement l'avis des partenaires sociaux. Cela ne détourne pas le Conseil de son intention de chercher une solution à brève échéance, sans introduire de statut intermédiaire entre celui de volontaire et celui de travailleur salarié, et sans ouvrir davantage la porte, dans le cadre du statut de volontaire, à des indemnités forfaitaires dépassant clairement les frais réels.

Le Conseil rappelle que des consultations complémentaires sont encore en cours au sein des secteurs concernés et que le présent avis est émis à titre intermédiaire. Il souhaite dès lors qu'aucune initiative ne soit prise en la matière tant qu'il n'a pas finalisé les principes et la mise en œuvre concrète de l'adaptation du dispositif de l'article 17 précité.

Il se réserve en outre la possibilité d'élaborer d'autres pistes possibles de solution en fonction du résultat des consultations avec les (sous-)secteurs concernés.

Il insiste encore pour que, si une initiative devait être prise en ce domaine, elle le soit en concertation avec les partenaires sociaux interprofessionnels et les secteurs concernés.
