

A V I S N° 1.581

Séance du mardi 21 novembre 2006

Projet d'arrêté royal portant exécution de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires

x x x

2.209-1

A V I S N° 1.581

Objet : Projet d'arrêté royal portant exécution de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires

Par lettre du 18 juillet 2006, monsieur R. Demotte, ministre des Affaires sociales, a consulté le Conseil national du Travail sur le projet d'arrêté royal susvisé.

L'objectif est de mettre à exécution dans un arrêté royal les articles 10 (indemnités perçues dans le cadre du volontariat), 17 (allocation pour l'aide aux personnes âgées) et 21 (prestations familiales garanties) de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires.

L'examen de ce point a été confié à la Commission de la sécurité sociale.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 21 novembre 2006, 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 18 juillet 2006, monsieur R. Demotte, ministre des Affaires sociales, a consulté le Conseil national du Travail sur le projet d'arrêté royal précité.

L'objectif est de mettre à exécution dans un arrêté royal les articles 10 (indemnités perçues dans le cadre du volontariat), 17 (allocation pour l'aide aux personnes âgées) et 21 (prestations familiales garanties) de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires.

Plus particulièrement, l'article 1er du projet d'arrêté royal vise à abroger l'article 17 quinquies de l'arrêté royal du 28 novembre 1969. Cet article, inséré par l'arrêté royal du 28 novembre 2001 dans 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, vise à soustraire à l'application de la loi les indemnités perçues dans le cadre du volontariat, dans la mesure où les indemnités perçues pour l'ensemble des activités visées ne dépassent pas le montant de 24,79 euros par jour et de 991,57 euros par année civile.

L'article 10 de la loi du 3 juillet 2005 prévoit en effet une disposition concernant le traitement à l'égard de la sécurité sociale du remboursement par l'organisation des frais supportés pour le volontariat.

Les articles 2 à 5 du projet d'arrêté royal ont pour but de faire en sorte que les volontaires ne perdent pas leur droit aux prestations familiales (garanties), pour autant que le remboursement des frais satisfasse aux conditions posées.

L'article 6 du projet d'arrêté royal a pour objectif de faire en sorte, en exécution de l'article 17 de la loi du 3 juillet 2005, que les volontaires ne perdent pas leur droit à une allocation pour l'aide aux personnes âgées, pour autant que le remboursement des frais satisfasse aux conditions posées.

L'article 7 du projet d'arrêté royal règle, en exécution de l'article 10, deuxième alinéa de la loi du 3 juillet 2005, la procédure d'évaluation du montant des indemnités perçues.

II. POINTS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

Avant d'aborder ledit projet d'arrêté royal, le Conseil national du Travail rappelle la genèse de la loi du 3 juillet 2005 (et de la réglementation relative à l'assujettissement à la sécurité sociale des indemnités perçues dans le cadre du volontariat, prévue à l'article 17 quinquies précité) ainsi que ses précédents travaux en matière de volontariat.

A. Considérations générales relatives à la loi du 3 juillet 2005

- Le Conseil fait remarquer qu'il s'est prononcé en 2000, dans deux avis unanimes (avis n° 1.310 du 16 mai 2000 et n° 1.331 du 19 décembre 2000), sur deux projets d'arrêtés royaux relatifs à l'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés des indemnités octroyées dans le cadre d'une activité de bénévolat.

L'arrêté royal du 19 novembre 2001 a ensuite été publié au Moniteur belge le 28 novembre 2001. Cet arrêté a inséré, dans 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, un article 17 quinquies qui soustrait à l'application de la loi les indemnités perçues dans le cadre du volontariat, dans la mesure où les indemnités perçues pour l'ensemble des activités visées ne dépassent pas le montant de 24,79 euros par jour et de 991,57 euros par année civile.

- Le Conseil rappelle également qu'il a émis, le 9 février 2005, l'avis n° 1.506 sur une proposition de loi de madame G. Van Gool et consorts relative aux droits des bénévoles, qui vise, dans un contexte plus large, à doter les bénévoles de droits qui apporteraient une réponse à différents problèmes juridiques liés au bénévolat.

Cette proposition de loi a été à la base de la loi du 3 juillet 2005, qui est entrée en vigueur le 1er août 2006, à l'exception des articles 5 (responsabilité du volontaire et de l'organisation), 6 (assurance volontariat) et 8 bis (adaptation de l'assurance de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs), qui entreront en vigueur le 1er janvier 2007.

Le Conseil souhaite faire remarquer à ce sujet que la loi a déjà été modifiée à plusieurs reprises et récemment encore, après que le Conseil a été saisi, par lettre du 18 juillet 2006, d'une demande d'avis sur le présent projet d'arrêté royal¹.

Ainsi, l'article 10 de la loi du 3 juillet 2005, qui prévoit une disposition concernant les indemnités perçues dans le cadre du volontariat, a été adapté en deux points par la loi du 27 décembre 2005 et la loi du 19 juillet 2006. Pour le présent avis, le Conseil se base sur la version ainsi adaptée de cet article.

- Le Conseil fait en outre remarquer qu'aucune disposition d'exécution n'a été prise pour un certain nombre d'autres articles de la loi du 3 juillet 2005, à savoir :
 - l'article 6 (assurance volontariat) ;
 - l'article 16 (revenu d'intégration) ;
 - l'article 22 (contrôle).

Le Conseil demande à être consulté, dans les matières qui relèvent de sa compétence, sur les dispositions d'exécution qui seront prises à l'égard de ces dispositions de la loi du 3 juillet 2005.

B. Considérations relatives au projet d'arrêté royal

1. Article 1er : les indemnités perçues dans le cadre du volontariat

- Le Conseil constate que l'article 1er du projet d'arrêté royal vise à abroger l'article 17 quinquies de l'arrêté royal du 28 novembre 1969.

¹ Il s'agit de :

- la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires ;
- la loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses (art. 136-140) ;
- la loi du 7 mars 2006 modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et la loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses ; et
- la loi du 19 juillet 2006 modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires.

Il fait remarquer que l'article 17 quinquies soustrait les indemnités perçues dans le cadre du volontariat à l'application de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, dans la mesure où les indemnités perçues pour l'ensemble des activités visées ne dépassent pas le montant de 24,79 euros par jour et de 991,57 euros par année civile (17 quinquies, § 1er). Si un de ces montants forfaitaires est dépassé au cours d'une année civile, le volontaire et son organisation sont soumis pour cette année civile à la loi et ce, pour l'ensemble des indemnités payées (17 quinquies, § 3).

- Le Conseil est d'avis que l'abrogation de l'article 17 quinquies est dictée par l'insertion, au chapitre VII de la loi du 3 juillet 2005, d'un certain nombre de dispositions relatives aux "indemnités perçues dans le cadre du volontariat".

Il attire plus particulièrement l'attention sur l'article 10, premier alinéa de la loi du 3 juillet 2005, qui dispose que la réalité et le montant des frais payés par l'organisation au volontaire ne doivent pas être prouvés, pour autant que le montant total des indemnités perçues n'excède pas 24,79 euros par jour et 991,57 euros par an.

L'article 10, troisième alinéa de la loi du 3 juillet 2005 dispose que si le montant total des indemnités que le volontaire a perçues d'une ou de plusieurs organisations excède ces montants, ces indemnités ne peuvent être considérées comme un remboursement des frais supportés par le volontaire pour l'organisation ou pour les organisations que si la réalité et le montant de ces frais peuvent être justifiés au moyen de documents probants.

Il souhaite également attirer l'attention sur l'article 11 de la loi du 3 juillet 2005, qui dispose qu'une activité ne peut être considérée comme du volontariat si l'un des montants ou l'ensemble des montants maximaux visés à l'article 10 sont dépassés et si la preuve visée à l'article 10, alinéa 3, ne peut être apportée. La personne qui exerce cette activité ne peut dans ce cas être considérée comme volontaire.

- Le Conseil est néanmoins d'avis que la formulation de l'article 17 quinquies en ce qui concerne la conséquence d'un dépassement des montants qui y sont prévus est plus claire que celle de l'article 11 de la loi du 3 juillet 2005, notamment en ce qu'elle dispose que le volontaire est alors soumis pour l'année civile concernée à la loi "et ce pour l'ensemble des indemnités payées".

Pour éviter un manque de clarté au sujet des règles qui s'appliquent au remboursement des frais aux volontaires, le Conseil demande en particulier que l'on indique, dans les instructions aux employeurs en la matière, que l'article 11 de la loi du 3 juillet 2005 a pour but d'associer la même sanction que celle prévue à l'article 17 quinquies au dépassement d'un des montants ou de l'ensemble des montants maximaux et à l'absence de preuve pour les frais plus élevés liés au volontariat.

En outre, il souhaite faire remarquer que là où il est fait référence à l'article 17 quinquies dans d'autres réglementations, il faudrait à présent faire référence au chapitre VII de la loi du 3 juillet 2005.

2 Articles 2 à 6 : l'exercice du volontariat par des bénéficiaires d'allocations

- Le Conseil constate que les articles 2 à 4 du projet d'arrêté royal ont pour but d'inscrire chaque fois, dans différents arrêtés royaux, que "pour l'application du présent arrêté royal, le volontariat au sens de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires n'est pas considéré comme une activité lucrative".

Il ressort de la phrase qui y est ensuite ajoutée que l'intention n'est pas que le volontariat garde le caractère d'une activité non lucrative pour n'importe quels "remboursements de frais" aux volontaires : "Les indemnités au sens de l'article 10 de la loi précitée ne sont pas considérées comme un revenu, un bénéfice, une rémunération brute ou une prestation sociale, pour autant que le volontariat ne perde pas son caractère non rémunéré conformément au même article de la même loi."

- Le Conseil est néanmoins d'avis que, pour éviter tout malentendu, il ne convient pas de reprendre cette formulation trop générale dans les arrêtés royaux concernés. Il ne peut pas y avoir de doute sur le fait que les remboursements des frais supportés pour le volontariat ne font de cette activité une activité non lucrative que si les conditions prévues à ce sujet par la loi du 3 juillet 2005 ont été respectées.

À la lumière de ce qu'il a déjà indiqué ci-dessus, le Conseil considère que, pour une bonne compréhension de ces conditions, les articles 10 et 11 de la loi doivent être lus conjointement.

C'est la raison pour laquelle il demande que les formulations des articles 5 et 6 du projet d'arrêté royal soient également adaptées, afin qu'elles contiennent également une référence à l'article 11 de la loi du 3 juillet 2005.

3. Article 7 : l'évaluation du montant des indemnités perçues dans le cadre du volontariat

- Le Conseil constate que l'article 7 du projet d'arrêté royal prévoit, en exécution de l'article 10, deuxième alinéa de la loi du 3 juillet 2005, que, sur demande du ministre des Affaires sociales, le Conseil national du Travail et le Conseil supérieur des volontaires seront consultés sur le montant des indemnités visées à l'article 10 de la loi du 3 juillet 2005, afin que le ministre puisse établir pour le 1er août 2008 au plus tard un rapport d'évaluation à ce sujet, qui sera transmis à la Chambre et au Sénat.

- Le Conseil en prend acte et fait remarquer que l'on met ainsi à exécution son avis n° 1.506 du 9 février 2005, dans lequel il avait annoncé son intention de procéder, dans les deux ans, à une évaluation des limites fixées pour les indemnités perçues dans le cadre du volontariat.
