

A V I S N° 2.181  
-----

Séance du mardi 27 octobre 2020  
-----

Proposition de loi relative au travail associatif

x                    x                    x

## **A V I S N° 2.181**

---

**Objet :** Proposition de loi relative au travail associatif

Par lettre du 17 juillet 2020, monsieur P. DEWAEL, Président de la Chambre des représentants, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur une proposition de loi relative au travail associatif. Cette proposition de loi tend à prévoir un cadre juridique adapté pour le travail associatif à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Elle affirme 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 ».

Par ailleurs, la proposition de loi contient un certain nombre de modifications aux dispositions fiscales de la loi-programme du 1<sup>er</sup> juillet 2016 relatives aux plateformes digitales agréées en matière d'économie collaborative, lesquelles entrent à nouveau en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021, suite à l'annulation par la Cour constitutionnelle de la loi du 18 juillet 2018 précitée.

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

Sur rapport de celle-ci, le Conseil a émis, le 27 octobre 2020, 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 17 juillet 2020, monsieur P. DEWAEL, Président de la Chambre des représentants, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur une proposition de loi relative au travail associatif déposée le 8 juillet par Mme T. DE JONGE et M. E. LACHAERT.

Cette proposition de loi remplace partiellement la loi du 18 juillet 2018 concernant la relance économique et le renforcement de la cohésion sociale, laquelle a été annulée par l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 23 avril 2020. La nouvelle proposition de loi dont saisine tend à prévoir un cadre juridique adapté pour le travail associatif à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Elle affirme dès lors viser à répondre aux arguments avancés par la Cour constitutionnelle, dans son arrêt d'annulation précité de la réglementation relative au « revenu complémentaire exonéré d'impôt ».

Par ailleurs, la proposition de loi contient un certain nombre de modifications aux dispositions fiscales de la loi-programme du 1<sup>er</sup> juillet 2016 relatives aux plateformes digitales agréées en matière d'économie collaborative, lesquelles entrent à nouveau en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021, suite à l'annulation par la Cour constitutionnelle de la loi du 18 juillet 2018 précitée.

Le 14 juillet 2020, des amendements à ladite proposition de loi ont été introduits par MMES WILLAERT et LEROY et M. VANDEN BURRE. Ceux-ci ont pour objet d'une part, de limiter la liste des activités autorisées sous le couvert du travail associatif à deux groupes d'activités relatives au sport et à l'animation sportive et d'autre part, de prévoir l'obligation d'accorder une indemnité minimale pour le travail associatif accompli, par une convention collective de travail.

Pour rappel, la loi ayant fait l'objet de l'annulation par la Cour constitutionnelle est la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale, laquelle a été modifiée par la loi du 30 octobre 2018, également annulée par la Cour constitutionnelle.

Ces deux lois ont, à l'époque, fait l'objet d'une série de recours en annulation devant la Cour constitutionnelle de la part notamment de l'Unizo, du Boerenbond, de la CSC, de la FGTB, de la CGSLB ainsi que de fédérations sectorielles.

Pour rappel, le Conseil s'est déjà prononcé sur le projet de loi annulée dans son avis unanime n° 2.065 du 29 novembre 2017 dont l'objectif affirmé était que toute personne possédant déjà un statut principal (salarié, fonctionnaire ou pensionné) puisse gagner 6.000 euros de revenus complémentaires par an (montant à indexer), exonérés d'impôts dans le cadre du travail associatif, de services occasionnels de citoyen à citoyen ou des services via des plateformes électroniques agréées.

Cet avis se situe dans le prolongement du rapport commun n° 107 précédemment émis par le Conseil avec le Conseil central de l'Economie (CCE) « Diagnostic des partenaires sociaux concernant la digitalisation et l'économie collaborative » en exécution de l'accord interprofessionnel 2017-2018.

La Commission des Affaires sociales de la Chambre a, par ailleurs, en date du 29 septembre 2020, organisé une série d'auditions, relativement à la problématique, auxquelles les partenaires sociaux interprofessionnels et des organisations sectorielles ont également participé.

Cette problématique 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<sup>er</sup> janvier 2021. Nous prendrons en compte les observations formulées par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 23 avril 2020. (...) Une attention particulière sera accordée aux personnes actives de manière structurelle dans l'économie de plateforme afin de leur offrir de bonnes conditions de travail et une meilleure protection sociale. »

Par ailleurs, bien que le Conseil n'ait été saisi que de la proposition de loi originelle, le présent avis porte également, à l'instar de l'avis du Conseil d'Etat, sur les amendements à la proposition de loi.

## II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a examiné avec attention la proposition de loi dont saisine ainsi que ses amendements.

### A. Remarques préalables

1. Il relève tout d'abord que différentes instances ont été sollicitées par la Chambre pour émettre un avis sur la proposition de loi susmentionnée, notamment le Conseil d'Etat, l'Autorité de Protection des données, les Régions selon une procédure informelle, le Collège Intermutualiste National (CIN), l'Office national de Sécurité sociale (ONSS), le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, (SPF ETCS), le Conseil Supérieur des Volontaires (CSV), le Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG), l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (UVWC), le Comité A et la cellule United Freelancers de la CSC.

Le Conseil émet dès lors son avis après avoir pris connaissance des avis précités dont il dispose déjà ainsi qu'à la lumière de son avis unanime n° 2.065 et de son rapport n° 107 rendu conjointement avec le CCE.

Il est également à signaler que le comité de gestion de l'ONSS a décidé de ne pas émettre d'avis et de s'en remettre à l'avis qui serait émis par le Conseil.

Il précise en outre que pour émettre son avis, il s'est entouré des experts du SPF ETCS et de l'ONSS qu'il remercie pour leur précieuse collaboration.

Le Conseil regrette toutefois que lors de la préparation de son avis, il n'ait pu disposer de l'évaluation sur le travail associatif lancée par le SPF Sécurité sociale, à l'été 2019, à la demande de son ministre. Cette évaluation était prévue par la loi désormais annulée laquelle disposait de manière explicite en son article 42, § 4 que « Le gouvernement évaluera les dispositifs prévus par le présent titre un an après leur entrée en vigueur. Cette évaluation sera portée à la connaissance de la Chambre des représentants. »

Les résultats de cette évaluation n'ont jusqu'à présent pas été portés à la connaissance de la Chambre. Ils n'ont pas non plus été rendus publics.

Dans le cadre de la transparence liée à la gestion publique, le Conseil demande donc l'accès à cette évaluation.

Le Conseil a cependant pu disposer d'une évaluation propre établie par l'ONSS qui, à la demande de son comité de gestion du 8 octobre 2019, lui fut transmise.

2. Le Conseil constate que la matière revêt un intérêt indéniable dans certains (sous-)secteurs qui, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, ne disposent plus de cadre légal pour permettre d'exercer une activité « associative » accessoire. Il s'agit principalement du secteur sportif mais aussi d'autres secteurs dont d'autres besoins ont pu être rencontrés. Il relève en outre que la proposition de loi dont saisine traite en réalité d'activités « associatives » qui sont au nombre de 16 mais qui recouvrent des groupes d'activités.
3. Le Conseil apprécie dès lors d'être consulté sur cette question et il est conscient de la nécessité de trouver rapidement une solution pour certaines des activités concernées qui se trouveront, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, dans un vide juridique qui ne peut pas persister.

Cependant, étant donné la spécificité propre aux différentes activités des divers secteurs concernés, il pense nécessaire de consulter les partenaires sociaux des (sous-)secteurs visés afin de trouver la solution la plus appropriée à chacune de ces activités. Il a dès lors mené, de manière informelle et dans l'urgence, via les organisations interprofessionnelles représentatives qui le composent, une consultation de certains d'entre eux (voir le point D. ci-après).

## B. Quant à la proposition de loi proprement dite

### 1. Quant à la justification donnée à la proposition de loi

- 1.1. Le Conseil constate que la proposition de loi dont saisine a pour objet de créer, à l'instar de la loi annulée, un cadre juridique pour « réinstaurer un statut » pour les travailleurs « associatifs ».

Il observe à cet égard que pour atteindre cet objectif, la justification à l'appui de la proposition de loi dont saisine semble identique à celle de la loi annulée précédemment, justification pourtant remise en cause tant par la Cour constitutionnelle qu'à deux reprises par le Conseil d'Etat.

Ainsi, selon la proposition de loi, le travail « associatif » se situe entre le volontariat et le travail professionnel. Les auteurs de la proposition de loi considèrent en effet que le travail « associatif » est une activité occasionnelle et d'une ampleur limitée effectuée durant le temps libre. Cependant, bien qu'il s'agisse, selon la proposition de loi, d'une « simple activité de temps libre », « de plus en plus de conditions sont imposées dans le cadre de l'exercice de ce type d'activités dans le but d'en améliorer la qualité ».

Or, selon la proposition de loi, « ni la loi relative aux droits des volontaires ni le droit du travail ne fournissent toujours un cadre approprié ». D'où la création par ladite proposition de loi, d'un statut intermédiaire de travailleur « associatif » justifiant, selon les auteurs, un cadre fiscal et social spécifique.

Il s'interroge en outre sur ce que recouvre la notion de « temps libre », notion vague et méconnue du droit social qui n'est, selon lui, pas de nature à garantir la sécurité juridique.

- 1.2. Le Conseil en déduit dès lors que la proposition de loi, à l'instar de la loi annulée, revient ainsi à créer un statut intermédiaire se situant entre le statut d'emploi régulier et le statut de volontaire.

Il fait à cet égard remarquer qu'au cours de l'existence de la loi de relance annulée, il a été constaté que, dans certains cas, notamment en raison de l'indemnité plus avantageuse, l'activité volontaire a été supplantée par le travail « associatif ».

- 1.3. Comme il l'a déjà souligné précédemment, le Conseil reconnaît que des besoins existent dans certains (sous-)secteurs pour couvrir des activités d'intérêt général de petite échelle et qu'il convient de les rencontrer.

Il pense dès lors que pour combler ces besoins, la solution qui doit se dégager devrait de préférence s'appuyer sur le droit existant, bien que des adaptations pourront être envisagées pour que le droit existant offre réellement une solution.

- 1.4. Le Conseil estime en effet que trouver des solutions spécifiques adaptées aux besoins de certains secteurs et propres à des activités spécifiques et accessibles serait plus adéquat que d'en venir à la création d'un statut intermédiaire qui risque de déconstruire les équilibres socio-économiques existants et aussi en raison du fait qu'un statut intermédiaire est problématique sous l'angle juridique, comme l'indiquaient tant la Cour Constitutionnelle que le Conseil d'Etat.

Cela permettrait en outre de rencontrer les réserves qu'il a émises précédemment dans son avis n° 2.065 précité à l'endroit de la loi annulée, réserves qui tiennent lieu de balises pour régler la problématique.

Il rappelle à cet égard qu'il importe de préserver la professionnalisation qui s'est développée au fil du temps dans un certain nombre de secteurs, cette professionnalisation impliquant notamment des barèmes, des classifications de fonctions, un accès à la profession, des conditions de compétences, de certification et de diplôme.

Il signale également que pour la plupart des fonctions des secteurs à profit social, il y a des cadres de reconnaissance et de subventionnement qui s'accompagnent d'exigences en termes de qualité par rapport à une série d'activités et de fonctions. Il souligne sur ce point que pour certaines activités, la proposition de loi fait référence à des exigences de qualité qui sont principalement de la compétence des Régions. Cependant, pendant l'existence de la loi de relance, désormais annulée, il n'a été constaté aucun contrôle du respect de ces exigences sur le terrain.

Tant la loi annulée que la proposition de loi dont saisine n'apportent que peu ou pas de garantie sur ces aspects.

Pour le Conseil, il faut en outre éviter de créer un phénomène de concurrence déloyale entre travailleurs et entreprises « ordinaires » dont l'activité est encadrée par des dispositifs législatifs et réglementaires et les travailleurs « associatifs » qui ne sont pas concernés par ces dispositifs.

Il convient également de maintenir un « level playing field » équitable en délimitant strictement les activités « associatives » autorisées ce que ne garantit pas davantage, en l'état actuel, la proposition de loi dont saisine.

Parmi les autres réserves formulées dans son avis unanime n° 2.065, le Conseil tient également à souligner, sans prétendre à l'exhaustivité, le risque d'éviction du travail régulier, le risque de glissement d'activités professionnelles et de l'emploi régulier vers des gains exonérés et vers des sous-statuts dépourvus de protection sociale, les dangers liés au non-respect des normes de qualité, de santé, de sécurité et d'hygiène.



Enfin, la proposition de loi dont saisine n'a pas fait l'objet d'une analyse en termes d'impact budgétaire tant pour les finances publiques que pour les recettes de la sécurité sociale. Le Conseil se montre par ailleurs surpris que le SPF Finances n'ait pas été consulté sur ce point et il ne peut que le regretter.

## 2. Quant à l'articulation de ce dispositif dans le droit existant

### a. En droit du travail

- 1) Le Conseil observe tout d'abord que le fait de créer un statut intermédiaire pour le travailleur « associatif » aboutit à exclure ce travailleur « associatif » du champ d'application de certaines normes européennes, internationales et nationales en matière de droit du travail, avec des conséquences non-négligeables. Le Conseil d'Etat a également pointé ce problème à deux reprises.

Ainsi, le travailleur « associatif » est notamment exclu de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération.

- 2) Le Conseil constate ensuite que pour répondre aux remarques de la Cour constitutionnelle, des ajouts ont parfois bien eu lieu au niveau du droit du travail mais ces ajouts sont effectués par analogie, sans application expresse du droit du travail et reviennent à traiter différemment le travailleur associatif par rapport au travailleur régulier.
- 3) Enfin, le Conseil remarque également que la création d'un statut spécifique de travailleur « associatif » aboutit également à le traiter différemment du volontaire. Le premier est soustrait à l'application d'un certain nombre de normes de protection du travail, ce qui n'est pas le cas du volontaire. Par contre, le travailleur « associatif » peut recevoir une indemnité pour l'activité exercée, à l'inverse du volontaire qui ne peut que recevoir un remboursement de frais. En conclusion, il se demande quelles justifications peuvent être données à l'appui de ces différences de traitement.
- 4) La question se pose donc de savoir si l'on peut traiter différemment le travailleur « associatif » uniquement sur la base du fait que les activités exercées représentent, selon la proposition de loi, une « haute valeur sociale ajoutée » et le sont durant « le temps libre », question déjà tranchée par la Cour constitutionnelle.

b. En sécurité sociale

Le Conseil observe qu'à nouveau, les indemnités octroyées dans le cadre du travail « associatif » échappent globalement à la sécurité sociale alors que ce point avait été critiqué par la Cour constitutionnelle et par le Conseil d'Etat.

Les auteurs de ladite proposition affirment cependant que les objections de la Cour constitutionnelle à ce sujet sont rencontrées par le fait de prévoir une cotisation de solidarité de 10 %.

Il est cependant permis de s'interroger sur cette affirmation dans la mesure où les organisations qui pourraient recourir au « travail associatif », à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, ne sont pas nécessairement des employeurs assujettis à l'ONSS. Par conséquent, la perception de ladite cotisation de solidarité devrait s'organiser en dehors du système classique de prélèvement des cotisations sociales éprouvé par l'ONSS depuis de nombreuses années, ce qui pose question quant à la faisabilité de ce système et ce qui nécessitera un certain temps avant que cette cotisation de solidarité puisse être réellement perçue en pratique.

Il constate par ailleurs que dans la proposition de loi, seule une correction est apportée au niveau de la cotisation, la constitution de droits à la sécurité sociale demeurant à nouveau absente. Cela pose question au regard de la récente recommandation européenne du 13 mars 2018 pour l'accès à la protection sociale des travailleurs et des indépendants, laquelle vise une protection sociale étendue, en ce compris pour les formes de travail atypiques.

En outre, le Conseil d'Etat a également estimé dans son avis relatif à la proposition de loi dont saisine que la cotisation de solidarité de 10% à charge de l'organisation n'est pas de nature à combler le fossé entre le travail « associatif » et le travail régulier.

c. En droit fiscal

Le Conseil constate que la proposition de loi dont saisine ne comporte pas de changement sur le volet fiscal du travail associatif par rapport à la loi du 18 juillet 2018 annulée par la Cour constitutionnelle, ce qui signifie qu'une exonération fiscale est maintenue.

Il rappelle que dans son arrêt, la Cour constitutionnelle a explicitement indiqué qu'un traitement fiscal différencié entre les travailleurs « associatifs » d'une part et les travailleurs salariés et indépendants d'autre part n'est pas raisonnablement justifié et qu'en outre, un glissement peut s'opérer du statut de travailleur salarié ou d'indépendant vers le statut de travailleur « associatif ».

d. En droit communautaire et international

- 1) En corollaire au point a. ci-avant et comme il l'exprimait déjà dans son avis 2.065 précité, le Conseil estime que l'impact de la réglementation européenne n'a pas été suffisamment examiné. Le législateur ne peut pas déroger unilatéralement aux obligations juridiques et aux conditions minimales de protection qui sont inscrites dans des normes juridiques supérieures, telles que certaines réglementations de droit communautaire et certaines conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT).

A titre d'exemples, dans la proposition de loi dont saisine, il n'y a pas de protection suffisante du travailleur « associatif » en termes de bien-être au travail ou encore au niveau de la maternité ni même d'interdiction du travail de nuit.

Ainsi, au niveau de la protection de la maternité, l'article 14 de la proposition de loi dispose que « l'exécution du contrat de travail en matière de travail « associatif » est suspendue au cours du congé de maternité et du repos d'accouchement, et ce, dans la mesure où le travailleur associatif le demande. »

Si le droit communautaire n'impose pas l'existence d'un contrat de travail pour qualifier une personne de « travailleur » puisqu'il vise tant les personnes sous contrat de travail que dans une relation de travail, le droit communautaire ainsi que la jurisprudence européenne interprètent de manière étendue cette notion de « travailleur » au regard du respect des normes spécifiques de bien-être au travail, de sécurité et de santé au travail et de protection au travail comme l'interdiction du travail de nuit, le repos hebdomadaire, la protection de la maternité, ...

Dès qu'il y va de sa protection, même si la personne effectue, dans le cadre d'un lien de subordination, des prestations occasionnelles et accessoires, celle-ci est considérée comme un travailleur et il convient de respecter les normes communautaires d'ordre public.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil rappelle que selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, le concept de « travailleur » aux termes de la directive 2003/88 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail doit être examiné au regard de critères objectifs qui, en ce qui concerne les droits et les obligations des personnes concernées, sont caractéristiques de la relation de travail. Un « travailleur » est donc toute personne qui accomplit – dans un lien de subordination – un travail réel et effectif, à l'exclusion des activités d'une ampleur si faible qu'elles sont de nature marginales et accessoires <sup>1</sup>.

Il fait, à cet égard, remarquer qu'une activité dite « associative », selon la proposition de loi, peut être exercée jusqu'à 600 heures par an, ce qui constitue plus d'un tiers de la durée de travail annuelle normale d'un travailleur à temps plein. Tandis que la limite annuelle de 6.340 euros (à indexer) correspond à environ quatre mois d'occupation à temps plein au salaire minimum, cela peut difficilement refléter une activité marginale et accessoire.

- 2) Le Conseil observe en outre que la proposition de loi exclut les travailleurs « associatifs » du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, à nouveau sous le prétexte qu'il s'agit d'une activité exercée spécifiquement durant le temps libre, selon l'exposé des motifs. Or, il existe une série d'instruments au niveau international qui obligent les Etats membres à promouvoir la négociation collective. Ces normes ont été ratifiées par la Belgique et font dès lors partie du droit belge au titre de normes auxquelles il ne peut davantage être dérogé.

Il vise à cet égard la convention n° 98 de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective en vue de régler les conditions d'emploi ratifiée par la Belgique ainsi que par tous les autres pays membres de l'UE et classée par l'OIT comme un instrument de nature fondamentale, laquelle prévoit en son article 4 que « Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi. »

---

<sup>1</sup> Voir à cet égard la jurisprudence de la Cour européenne de justice et notamment l'arrêt C-428/09 « Union syndicale Solidaires Isère contre Premier ministre e.a » du 14 octobre 2010 sur l'aménagement du temps de travail et l'arrêt C-658/18 « UX contre Governo della Repubblica italiana ».

En outre, la convention n° 154 sur la négociation collective, ratifiée par la Belgique, oblige à promouvoir activement la négociation collective pour tous les travailleurs et entreprises, y compris par l'instauration de mécanismes de négociation collective et prévoit en son article 5.2 d. « que la négociation collective ne soit pas entravée par suite de l'inexistence de règles régissant son déroulement ou de l'insuffisance ou du caractère inapproprié de ces règles ».

En Belgique, ces obligations ont été transposées pour le secteur privé et certaines parties du secteur public par la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires ainsi que par la loi organique du 29 mai 1952 du Conseil national du Travail, en tant qu'organe où les conventions collectives de travail interprofessionnelles sont conclues.

### 3. Quant à la liste des activités autorisées

- 3.1. Le Conseil observe que la proposition de loi dont saisine établit une liste de 16 activités pouvant être exercées sous le couvert du travail « associatif ». Il fait remarquer que plusieurs de ces 16 activités ont en réalité trait à des groupes d'activités. Il estime à cet égard que les activités « associatives » énumérées dans cette liste ne le sont pas de manière uniforme.

Dans certains secteurs, comme le secteur socio-culturel, des besoins ponctuels très clairs sont décrits tandis que pour d'autres secteurs, la description des activités est trop large, ce qui revient à englober de nombreuses activités recouvrant nombre de (sous-)secteurs, sans toujours couvrir leurs besoins réels et sans parfois respecter le champ de compétence des différentes commissions paritaires dont ces secteurs relèvent.

- 3.2. S'il était malgré tout opté pour une liste d'activités, le Conseil estime qu'il convient au moins de la clarifier et de procéder à un toilettage de cette dernière, en se centrant sur les besoins réels des (sous-)secteurs concernés et en veillant à ne pas y inclure des activités génériques propres aux entreprises.

Il insiste encore sur le fait que cette limitation et cette réécriture de la liste ne peut avoir lieu, selon lui, qu'en menant une concertation tant au niveau interprofessionnel qu'avec les secteurs concernés.

4. Quant au volet fiscal de la proposition de loi concernant les plateformes digitales agréées

- 4.1 Le Conseil constate également que la proposition de loi dont saisine traite, dans son volet fiscal, sous le couvert du travail « associatif », également des aspects fiscaux des plateformes digitales agréées de l'économie collaborative (chapitre 16 et partiellement chapitre 17 de la proposition de loi).

Il est, à cet égard, à souligner que dès lors que la loi de relance est annulée, laquelle prévoyait un régime plus avantageux pour l'économie collaborative que la loi-programme du 1<sup>er</sup> juillet 2016, cette dernière retrouve pleinement à s'appliquer aux plateformes digitales agréées. La proposition de loi adapte uniquement les dispositions fiscales, certaines avec une entrée en vigueur rétroactive, d'autres avec une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Ce cadre prévoit, sous un certain nombre de conditions, un taux d'imposition personnel de 20 % (après déduction des frais professionnels réels de 50 %) pour les activités de citoyen à citoyen via des plateformes digitales agréées et un non-assujettissement au statut social des indépendants en deçà de la limite de 6.340 euros.

- 4.2. Il tient à cet égard à rappeler que l'économie collaborative et la digitalisation revêtent pour lui une importance certaine, ce dont témoigne le fait que les partenaires sociaux se sont emparés de la question dans leur accord interprofessionnel du 2 février 2017 conclu pour la période 2017-2018, au terme duquel ils ont posé un premier rapport de diagnostic (rapport n° 107 du 4 octobre 2017).

Ce rapport comporte, outre une analyse de l'économie collaborative, une série de recommandations et de points d'attention qui valent toujours aujourd'hui. Il tient à en rappeler quelques-uns sans prétendre à l'exhaustivité.

- 4.3. « Si les partenaires sociaux ont ainsi souligné que l'économie de plateforme peut indubitablement offrir de nouvelles opportunités, ces opportunités ne peuvent se développer pleinement que moyennant une politique qui garantit de manière suffisante des conditions de concurrence équitables, en stimulant les effets positifs et en appliquant et faisant respecter de manière uniforme les règles du jeu existantes. »

Si l'agrément des plateformes constitue un moyen d'en faciliter le contrôle, l'absence d'agrément rend, à l'inverse, complexe le contrôle des plateformes non agréées.

« Tout acteur économique, quelle qu'en soit la structure sous-jacente, doit suivre les règles du jeu. Le contrôle du respect de ces règles doit être une priorité absolue de la politique. Ce n'est que de cette manière que des conditions de concurrence équitables sont garanties pour toutes les entreprises. »

En outre, les partenaires sociaux ont également indiqué « que les conditions de concurrence équitables vont au-delà des seules cotisations fiscales et sociales ; elles comprennent également des obligations dans d'autres domaines, qui sont parfois aussi organisées au niveau sectoriel, local ou régional, telles que des assurances, des autorisations, des mesures de sécurité, la protection des consommateurs ou de la vie privée. »

Les partenaires sociaux estiment à cet égard que garantir des conditions de concurrence équitables passe notamment par une approche commune de la fraude.

« La toute première priorité dans ce cadre est de parvenir rapidement à une approche stratégique commune et coordonnée, avec tous les services d'inspection concernés, en collaboration entre les services d'inspection sociale et fiscale, en partant des instruments et de l'expertise que l'ISI a déjà développés. Cela permettra également de cartographier les obstacles respectifs à une approche efficace, en vue d'éventuelles interventions légales, réglementaires ou administratives. »

- 4.4. De même, le Conseil partage toujours les mêmes préoccupations qu'il a exprimées dans son avis n° 2.065 entre autres, et il signale ensuite en particulier que les prestations effectuées dans le cadre du travail « associatif », après le 1<sup>er</sup> janvier 2021, risquent de l'être via des services qui sont offerts par des plateformes digitales non agréées, ce qui serait également de nature à créer de la concurrence déloyale.
- 4.5. Par rapport au fait que le régime fiscal et l'exonération de cotisations sociales prévus par la loi-programme du 1<sup>er</sup> juillet 2016 retrouve à s'appliquer, le Conseil tient à renvoyer aux questions posées par les partenaires sociaux dans leur rapport n° 107 précité.
- 4.6. Il signale encore que, parallèlement à la demande d'évaluation de la loi de relance émanant de monsieur P. SAMYN, Président du SPF Sécurité sociale, le Conseil a entamé des travaux sous la précédente législature, en collaboration avec les parastataux concernés et le SPF Sécurité sociale afin d'évaluer concrètement l'impact de l'économie collaborative. Cette évaluation est toujours en cours au sein du Conseil.

### C. Quant aux amendements à la proposition de loi sur le travail associatif

Le Conseil rappelle que dans le cadre de l'examen de la proposition de loi dont saisine, des propositions d'amendements ont été introduites.

Ceux-ci ont pour objet d'une part, de restreindre la liste des activités autorisées sous le couvert du travail associatif à deux groupes d'activités relatives au sport et à l'animation sportive et d'autre part, de prévoir l'obligation d'accorder, par une convention collective de travail, une indemnité minimale pour le travail associatif accompli.

#### 1. Quant au premier amendement

Le Conseil rappelle qu'à l'origine, la demande de mise en place d'un dispositif qui s'apparente au travail associatif provient du secteur du sport amateur et il observe que les amendements introduits visent à répondre à ce besoin spécifique.

Toutefois, il constate que, dans son avis, le Conseil d'État examinant également les amendements, considère que les problèmes de constitutionnalité posés par la proposition de loi dont saisine demeurent même si son champ d'application se limite au secteur du sport amateur. Ainsi, le Conseil d'État indique ne pas voir pourquoi certaines activités seraient éligibles pour le travail associatif et d'autres non.

Dès lors, le Conseil considère que le problème d'insécurité juridique existant à l'encontre de la proposition de loi dont saisine vaut aussi pour cet amendement.

Le Conseil relève par ailleurs que si la justification, à l'appui de l'amendement, est de limiter le champ d'application de la proposition de loi au sport amateur, il faut cependant se rendre compte que la liste des activités sportives reprise dans la proposition de loi va plus loin que seulement le sport amateur surtout étant donné que les clubs professionnels organisent – certaines de – leurs activités via des ASBL.



## 2. Quant au deuxième amendement

Le Conseil remarque que l'amendement en question ne prend pas en compte le fait que la proposition de loi a exclu explicitement les travailleurs « associatifs » du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, ce qui rend impossible la conclusion d'une convention collective de travail interprofessionnelle prévoyant une indemnité minimale.

### D. Possibles pistes de solution pour les activités associatives

1. Comme il l'a annoncé précédemment, le Conseil s'est attelé, via les organisations interprofessionnelles représentatives qui le composent, à mener, de manière informelle et dans l'urgence, une première consultation de certains secteurs afin de trouver des solutions spécifiques adaptées à leurs besoins particuliers.

Il indique au préalable que les possibles pistes de solution qu'il va évoquer méritent encore et dans un second temps, d'être approfondies et précisées davantage.

Etant donné le délai de saisine, il souhaite cependant déjà exposer brièvement quelques pistes, tout en s'engageant par la suite à les approfondir.

2. Afin de répondre aux besoins spécifiques des (sous-)secteurs, le Conseil insiste pour que les solutions qui se dégagent s'appuient de préférence sur le droit existant, même si des adaptations pourront être envisagées pour que le droit existant offre réellement une solution.

C'est dans cet esprit que les consultations ont été menées.

3. Le Conseil relève que la proposition de loi a néanmoins le mérite de rechercher une réponse à un certain nombre de besoins existant dans le secteur à profit social. Certaines tâches sont importantes pour que les organisations puissent remplir leurs activités sociétales. Certaines de ces tâches peuvent être difficilement remplies, et ce, pour diverses raisons, dans le cadre légal et financier actuel propres aux statuts de travail classiques ou dans celui concernant les activités volontaires.

Certains des besoins du secteur socio-culturel (dans lequel tombe également le secteur du sport amateur) sont ponctuellement circonscrits dans la proposition de loi, en son article 3 (points 1 à 7 et 11 à 14).

Le même article vise le besoin d'accompagnement dans l'enseignement (accueil extrascolaire et accompagnateurs aux activités scolaires), dans l'aide à domicile (la garde de nuit) et dans d'autres organisations sociales pour des tâches de petite échelle.

4. Le Conseil formule, sans entrer dans le détail, des pistes possibles de solutions qui ont été examinées brièvement :

- 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 ;
- L'attribution d'une indemnité via la réglementation fiscale du régime des revenus divers pour des situations où il ne s'agit manifestement pas d'une relation de travail salariée ni d'une occupation principale indépendante ;
- Le régime des petites indemnités de l'ONSS applicables aux activités de petite échelle pour les artistes amateurs.

5. Le Conseil précise encore que d'autres pistes ne sont pas à exclure. Il entend poursuivre et approfondir son examen avec les (sous-)secteurs concernés.

Il insiste encore pour que toute nouvelle initiative législative en ce domaine soit élaborée en concertation avec les partenaires sociaux interprofessionnels et les secteurs concernés.

-----