

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.451/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.451/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 maart 2001 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders", heeft op 17 mei 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 23 mars 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant 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", a donné le 17 mai 2001 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe sommige categorieën van vrijwilligers en hun werkgevers uitdrukkelijk uit te sluiten van het toepassingsgebied van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

De in het ontwerp beoogde vrijwilligers zijn die welke "in het kader van een georganiseerde of gereglementeerde structuur activiteiten uitoefenen voor rekening van een club, federatie, vereniging, instelling, overheidsinstantie of enige andere organisatie die geen winstgevend doel nastreeft, in zoverre de ontvangen vergoedingen hetzij niet meer bedragen dan een vergoeding voor bewezen reële kosten (...), hetzij meer bedragen dan een vergoeding voor bewezen reële kosten" zonder evenwel een bepaald forfaitair bedrag te overschrijden (ontworpen artikel 17quinquies, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969).

Met de in het ontwerp geregelde uitsluiting van de betrokken vrijwilligers streven de stellers ernaar een einde te stellen aan de rechtsonzekerheid omtrent het al dan niet onderworpen zijn aan de sociale zekerheid van sommige categorieën van vrijwilligers. Tevens wordt het begrip "vergoeding voor vrijwilligerswerk" nader afgebakend ten aanzien van de regeling inzake de voor de sociale zekerheid in aanmerking te nemen bezoldigingen.

.../...

2. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond verwezen naar artikel 2, § 1, 4°, van de voornoemde wet van 27 juni 1969. Die wetsbepaling luidt :

"De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, en na het advies van de Nationale Arbeidsraad te hebben ingewonnen :

1° (...);

2° (...);

3° (...);

4° onder de voorwaarden die Hij bepaalt, aan de toepassing van deze wet onttrekken de categorieën van werknemers, tewerkgesteld aan een arbeid die voor hen een bijkomstige betrekking is of die wezenlijk van korte duur is, evenals de werkgevers uit hoofde van de tewerkstelling van die werknemers".

Opdat de aangehaalde wetsbepaling een deugdelijke rechtsgrond zou kunnen vormen voor de ontworpen regeling, is vereist dat de personen die aan de toepassing van de wet van 27 juni 1969 worden onttrokken, de hoedanigheid van werknemer hebben en als zodanig onder de toepassing van de voornoemde wet vallen. De in het ontwerp bedoelde vrijwilligers zijn evenwel veelal niet door een arbeidsovereenkomst verbonden en kunnen in beginsel niet worden beschouwd als werknemers (1) : het is bijgevolg niet evident om hen overeenkomstig artikel 2, § 1, 4°, van de wet te "onttrekken" aan de toepassing van die wet, waaraan ze in beginsel niet zijn onderworpen.

(1) Zie S. D'HONDT en B. VAN BUGGENHOUT, Het statuut van de vrijwilliger. Knelpunten en oplossingen, Brussel-Antwerpen, Koning Boudewijnstichting - Maklu, 1999, 31-38 en 55-62.

Teneinde het aldus gerezen probleem van rechtsgrond op te vangen, kan worden overwogen om - benevens aan artikel 2, § 1, 4°, van de wet van 27 juni 1969 - als rechtsgrond tevens te refereren aan artikel 2, § 1, 1°, van dezelfde wet. Deze laatste wetsbepaling luidt immers :

"De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, en na het advies van de Nationale Arbeidsraad te hebben ingewonnen :

- 1° onder de voorwaarden die Hij bepaalt, de toepassing van deze wet uitbreiden tot de personen die, zonder door een arbeidsovereenkomst te zijn verbonden, tegen loon arbeidsprestaties onder het gezag van een ander persoon verrichten of die een arbeid verrichten in gelijkaardige voorwaarden, als die van een arbeidsovereenkomst; alsdan wijst de Koning de persoon aan die als werkgever wordt beschouwd;
- 2° (...);
- 3° (...);
- 4° (...)".

Het inroepen van artikel 2, § 1, 1°, van de wet, als bijkomende rechtsgrond voor de ontworpen regeling, maakt het mogelijk om, in zoverre aan de toepassingsvoorwaarden van dat artikel is voldaan, de erin bedoelde vrijwilligers principieel onder het toepassingsgebied van de wet te brengen, waarna ze, onder de in het ontwerp beschreven voorwaarden, overeenkomstig artikel 2, § 1, 4°, van de wet, aan de toepassing van deze laatste kunnen worden onttrokken (2).

(2) Onder de algemene opmerkingen wordt een tekstvoorstel geformuleerd met betrekking tot de aanvulling van het koninklijk besluit van 28 november 1969 welke daartoe is vereist.

Op die wijze wint dan tevens het ontworpen artikel 17quinquies, § 3, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 (artikel 1 van het ontwerp) aan coherentie. Krachtens de ontworpen bepaling dienen immers de door de vrijwilliger ontvangen bedragen die niet voldoen aan de voorwaarden die worden vermeld in het ontworpen artikel 17quinquies, § 1, eerste lid, te worden beschouwd als bezoldigingen waarop socialezekerheidsbijdragen moeten worden betaald, wat impliceert dat de betrokkenen aan de wet van 27 juni 1969 worden onderworpen, zonder nochtans door een arbeidsovereenkomst te zijn verbonden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

Uit wat voorafgaat volgt dat de ontworpen regeling een grotere rechtszekerheid wil tot stand brengen op het vlak van de onderworpenheid van vrijwilligers aan de sociale zekerheid.

De ontworpen regeling heeft slechts welbepaalde categorieën van vrijwilligers als voorwerp, waaromtrent de praktijk heeft uitgewezen dat er onzekerheid kan ontstaan omtrent het al of niet onderworpen zijn ervan aan de sociale zekerheid. Vrijwilligers die niet in een georganiseerd of gestructureerd verband, doch op louter individuele basis handelen, worden door het ontwerp niet beoogd. Vergoede vrijwilligers die zijn verbonden door een arbeidsovereenkomst of die worden beschouwd als zelfstandigen, al dan niet handelend in bijberoep, worden evenmin beoogd in het ontwerp. Enige verduidelijking van de motieven waarom die

.../...

categorieën van vrijwilligers niet in de ontworpen regeling worden betrokken ware nuttig en kan bijdragen tot een situering van de ontworpen regeling in het geheel van de bestaande reglementering.

Tot slot toont de bespreking van de rechtsgrond van het ontwerp aan dat de inhoud ervan niet goed kan worden begrepen indien niet tevens inzicht wordt verschaft in de eraan ten grondslag liggende systematiek inzake verruiming van het toepassingsgebied van de wet van 27 juni 1969 en het procédé van "onttrekking" aan de toepassing van die wet.

Om al die redenen verdient het aanbeveling dat de stellers van het ontwerp in een verslag aan de Koning de aanleiding en de doelstelling, de draagwijdte, het toepassingsgebied en de systematiek van de ontworpen regeling zouden verduidelijken en situeren.

Indien op deze suggestie wordt ingegaan dient, zoals uit artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State volgt, het verslag aan de Koning tegelijk met de tekst van het besluit en het erop betrekking hebbende advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, te worden bekendgemaakt.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met wat bij de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt, schrijve men op het einde van het eerste lid van de aanhef : "..., inzonderheid op artikel 2, § 1, 1° en 4°;".

2. Gelet op de meest recente wetgevingstechnische richtlijnen, late men het zevende lid van de aanhef aanvangen als volgt :

"Gelet op het advies 31.451/1 van de Raad van State, gegeven op 17 mei 2001 met toepassing van ...;".

Artikel 1

1. Wat de categorie van vrijwilligers betreft waarvan eerst melding wordt gemaakt in het ontworpen artikel 17quinquies, § 1, eerste lid, namelijk de vrijwilligers die vergoedingen ontvangen die "niet meer bedragen dan een vergoeding voor bewezen reële kosten zoals bedoeld in artikel 19, § 2, 4° (van het koninklijk besluit van 28 november 1969)", rijst de vraag of die vrijwilligers wel aan de toepassing van de wet van 27 juni 1969 kunnen worden onderworpen. Er dient immers mee rekening te worden gehouden dat zij niet tegen loon arbeidsprestaties verrichten, en evenmin arbeiden in gelijkaardige voorwaarden als die van

.../...

een arbeidsovereenkomst, zodat zij niet overeenkomstig artikel 2, § 1, 1°, van de wet onder de toepassing van deze laatste kunnen worden gebracht en zij bijgevolg evenmin aan die toepassing kunnen worden "onttrokken", zoals de beginwoorden van het ontworpen artikel 17quinquies, § 1, eerste lid, het bepalen.

Het ware derhalve juridisch correcter indien in het ontworpen artikel 17quinquies, § 1, eerste lid, zou worden bepaald dat de eerstgenoemde categorie van vrijwilligers niet onder de toepassing van de wet valt in plaats van ze aan de toepassing van de wet te onttrekken.

Het procédé van het "onttrekken" kan wel behouden blijven, wat de tweede categorie van vrijwilligers betreft, zijnde zij die een vergoeding ontvangen die meer bedraagt dan een vergoeding voor bewezen reële kosten, op voorwaarde dat zij vooraf onder het toepassingsgebied van de wet van 27 juni 1969 worden gebracht (3). Hiermee rekening houdend kan worden overwogen om het ontworpen artikel 17quinquies, § 1, eerste lid, in twee afzonderlijke zinnen op te splitsen, met een aangepaste redactie voor elk van de twee genoemde categorieën van vrijwilligers.

(3) Daartoe kan worden overwogen in het ontwerp een artikel in te schrijven houdende aanvulling van artikel 3 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 met een 10°, waarin wordt bepaald dat de toepassing van de voornoemde wet wordt verruimd tot de betrokken categorie van vrijwilligers.

2. Ten aanzien van de twee, in het ontworpen artikel 17quinquies, § 1, eerste lid, vermelde categorieën van vrijwilligers geldt blijkbaar de vergoeding van de reële kosten als verplicht referentiepunt : de eerste categorie van vrijwilligers heeft een vergoeding die niet meer bedraagt dan de vergoeding voor bewezen reële kosten, de tweede categorie heeft een vergoeding die meer bedraagt dan de vergoeding voor bewezen reële kosten, zonder dat het ontvangen bedrag een bepaald maximum mag overschrijden. Vraag is of in voorkomend geval ook zuiver forfaitaire vergoedingssystemen, die losstaan van de vergoeding voor bewezen reële kosten, in de ontworpen bepaling kunnen worden ingepast.

3. In het ontworpen artikel 17quinquies, § 1, tweede lid, worden vrijwillige brandweerlieden, vrijwillige leden van de civiele bescherming en vrijwilligers in diensten die zijn ingeschakeld in de dringende geneeskundige hulpverlening, van de toepassing van het ontworpen artikel 17quinquies, § 1, eerste lid, uitgesloten. De betrokken vrijwilligers worden evenwel reeds beoogd in het bestaande artikel 17quater van het koninklijk besluit van 28 november 1969, zodat de enige draagwijdte van het ontworpen artikel 17quinquies, § 1, tweede lid, erin lijkt te bestaan dat in herinnering wordt gebracht dat de betrokken categorie van vrijwilligers onder de toepassing van de specifieke bepaling van artikel 17quater valt en derhalve niet onder die van het ontworpen artikel 17quinquies.

.../...

Indien dat de bedoeling is wordt best niet geopteerd voor het inschrijven, in het ontworpen artikel 17quinquies, van een apart lid inzake de in artikel 17quater van het koninklijk besluit beoogde vrijwilligers, doch volstaat het in het eerste lid van het ontworpen artikel 17quinquies, § 1, te vermelden dat erin de vrijwilligers worden beoogd "met uitsluiting van die bedoeld in artikel 17quater".

Op die wijze wordt dan tevens voorkomen dat, als gevolg van het ontworpen artikel 17quinquies, § 1, tweede lid, onzekerheid wordt geschapen over de toepassing van sommige bepalingen van het ontworpen artikel 17quinquies. Zo is, luidens het ontworpen artikel 17, § 1, tweede lid, "het eerste lid" niet van toepassing op de vrijwilligers, bedoeld in het ontworpen artikel 17quinquies, § 1, tweede lid, maar kan men zich afvragen of bijvoorbeeld de paragrafen 4 en 5 van de ontworpen bepaling wel van toepassing zijn op de betrokken categorie van vrijwilligers.

Daarenboven moet worden vastgesteld dat het ontworpen artikel 17quinquies, § 1, tweede lid, een ruimer toepassingsgebied heeft dan het huidige artikel 17quater, aangezien in deze laatste bepaling geen melding wordt gemaakt van "de vrijwilligers in diensten die zijn ingeschakeld in de dringende geneeskundige hulpverlening".

Indien bij de stellers van het ontwerp de bedoeling voorligt om de regeling die in artikel 17quater van het koninklijk besluit van 28 november 1969 is vervat ten aanzien van de erin vermelde vrijwilligers te actualiseren

.../...

of aan te vullen, verdient het omwille van de coherentie en de toegankelijkheid van de regelgeving uiteraard aanbeveling dat zulks gebeurt door middel van een wijziging van artikel 17quater en niet door middel van het ontworpen artikel 17quinquies.

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontworpen artikel 17quinquies, § 1, tweede lid, best wordt weggelaten. In de plaats ervan moet worden geopteerd voor een verwijzing naar artikel 17quater in het ontworpen artikel 17quinquies, § 1, en - eventueel - een wijziging van artikel 17quater.

4.1. Aan de in het ontworpen artikel 17quinquies, § 3, vermelde voorwaarde dat niet "één van de in § 1 bedoelde forfaitaire bedragen in de loop van een kalenderjaar (in het Frans "au cours d'un trimestre civil") (mag zijn) overschreden" lijkt - rekening houdend met het bepaalde in het ontworpen artikel 17quinquies, § 1 - de vermelding te moeten worden toegevoegd van de hypothese waarin de vergoeding meer bedraagt dan de vergoeding voor bewezen reële kosten.

4.2. Het woord "integraal", dat op het einde van het ontworpen artikel 17quinquies, § 3, voorkomt, wekt de indruk dat er zelfs socialezekerheidsbijdragen verschuldigd zouden zijn op vergoedingen waarvan is bewezen dat ze overeenstemmen met reële kosten. Als dat niet de bedoeling is wordt het woord "integraal" ter wille van de duidelijkheid beter geschrapt.

.../...

4.3. Ermee rekening houdend dat voor de ontworpen regeling tevens beroep moet worden gedaan op het bepaalde in artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 27 juni 1969 als rechtsgrond, dient - overeenkomstig die wetsbepaling - in het ontworpen artikel 17quinquies, § 3, de persoon te worden aangewezen die wordt beschouwd als werkgever van de betrokken vrijwilligers.

5. Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering mag uit het ontworpen artikel 17quinquies, § 5, niet worden afgeleid dat de betrokken organisaties zouden zijn verplicht om voor elk van hun vrijwilligers een aangifte te doen bij de Rijksdienst voor sociale zekerheid. Wel zou het register bedoeld in de ontworpen bepaling, ter inzage moeten liggen van de sociale inspectie.

Voorts verduidelijkte de gemachtigde van de regering dat uit het register moet kunnen worden afgeleid of de vrijwilliger op een bepaald ogenblik betrokken was bij een activiteit van de desbetreffende organisatie. Dat moet het volgens de gemachtigde mogelijk maken dat, met het oog op de verzekering, wordt vastgesteld of een vrijwilliger al dan niet voor de organisatie actief was op het ogenblik dat hij bij een ongeval is betrokken. Dat houdt in dat in het register niet noodzakelijk melding moet worden gemaakt van iedere individuele activiteit van de vrijwilligers, indien deze op vaste en regelmatige tijdstippen voor de organisatie actief zijn, doch dat erin wel van dergelijke activiteiten moet worden melding gemaakt indien deze sporadisch en onregelmatig worden verricht.

.../...

Het verslag aan de Koning, waarvan de opmaak in dit advies is gesuggereerd, zou kunnen worden te baat genomen om één en ander te verduidelijken.

Artikel 2

In de Franse tekst van artikel 2 van het ontwerp moet worden geschreven "..., le montant de '24,79 EUR par jour'" in plaats van "..., le montant de '24,78 EUR par jour'".

Artikel 3

Luidens artikel 3 van het ontwerp werkt de ontworpen regeling terug tot 1 januari 2001. Dergelijke retroactiviteit is niet toelaatbaar in de mate dat erdoor voor het verleden een bijdrageplicht in het leven wordt geroepen. Daarenboven leent de verplichting tot het bijhouden van het register, bedoeld in het ontworpen artikel 17quinquies, § 5, zich niet tot een terugwerkende kracht.

Uit wat voorafgaat volgt dat het raadzaam is aan de ontworpen regeling geen retroactiviteit te geven.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis vise à exclure expressément certaines catégories de bénévoles et leurs employeurs du champ d'application de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Les bénévoles visés dans le projet sont ceux qui, "dans le cadre d'une structure organisée ou réglementée, exercent des activités pour le compte d'un club, d'une fédération, d'une association, d'une institution, d'une instance publique ou de toute autre organisation qui ne poursuit pas un but lucratif, dans la mesure où les indemnités perçues soit ne sont pas supérieures à une indemnité pour des frais réellement justifiés (...), soit sont supérieures à une indemnité pour des frais réellement justifiés" sans dépasser toutefois un certain montant forfaitaire (article 17quinquies, § 1er, alinéa 1er, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969).

En excluant, dans le projet, les bénévoles concernés, les auteurs tendent à mettre fin à l'insécurité juridique quant à l'éventualité d'un assujettissement à la sécurité sociale de certaines catégories de bénévoles. En outre, la notion d'"indemnité de bénévolat" est mieux circonscrite au regard de la réglementation relative aux rémunérations à prendre en considération pour la sécurité sociale.

.../...

2. Le premier alinéa du préambule du projet mentionne comme fondement légal l'article 2, § 1er, 4°, de la loi précitée du 27 juin 1969. Cette disposition de loi est rédigée comme suit :

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis du Conseil national du travail :

1° (...);

2° (...);

3° (...);

4° soustraire, dans les conditions qu'Il détermine, à l'application de la présente loi des catégories de travailleurs occupés à un travail qui constitue dans leur chef un emploi accessoire ou qui est essentiellement de courte durée ainsi que les employeurs du chef de l'occupation de ces travailleurs".

Pour que la disposition de loi citée puisse procurer un fondement légal valable au régime en projet, il faut que les personnes soustraites à l'application de la loi du 27 juin 1969, aient la qualité de travailleur et soient soumises à ce titre à l'application de la loi précitée. Cependant, les bénévoles visés dans le projet ne sont généralement pas liés par un contrat de travail et ne peuvent, en principe, pas être considérés comme des travailleurs (4) : il n'est dès lors pas évident de les "soustraire", conformément à l'article 2, § 1er, 4°, de la loi, à

(4) Voir S. D'HONDT et B. VAN BUGGENHOUT, "Het statuut van de vrijwilliger. Knelpunten en oplossingen", Bruxelles-Anvers, Fondation Roi Baudouin - Maklu, 1999, 31-38 et 55-62.

l'application de cette loi, à laquelle ils ne sont en principe pas soumis.

Afin de résoudre le problème de fondement légal qui se pose, il peut être envisagé de mentionner comme fondement légal - non seulement l'article 2, § 1er, 4°, de la loi du 27 juin 1969 - mais aussi l'article 2, § 1er, 1°, de la même loi. En effet, cette dernière disposition de la loi s'énonce comme suit :

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis du Conseil national du travail :

- 1° étendre, dans les conditions qu'Il détermine, l'application de la présente loi aux personnes qui, sans être liées par un contrat de louage de travail, fournissent contre rémunération des prestations du travail sous l'autorité d'une autre personne ou qui exécutent un travail selon des modalités similaires à celles d'un contrat de louage de travail; dans ces cas, le Roi désigne la personne qui est considérée comme employeur;
- 2° (...);
- 3° (...);
- 4° (...)".

La mention de l'article 2, § 1er, 1°, de la loi, comme fondement légal complémentaire des dispositions en projet, permet en principe et dans la mesure où les conditions d'application de cet article sont remplies, de rendre la loi applicable aux bénévoles visés dans cet article et, ensuite, de les soustraire à l'application de la loi dans

.../...

les conditions définies dans le projet, conformément à l'article 2, § 1er, 4°, de la loi (5).

Ainsi, l'article 17quinquies, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 (article 1er du projet) gagnerait aussi en cohérence. En effet, en vertu de la disposition en projet, les montants reçus par le bénévole, qui ne remplissent pas les conditions mentionnées à l'article 17quinquies, § 1er, alinéa 1er, en projet, doivent être considérés comme des rémunérations assujetties aux cotisations de sécurité sociale, ceci impliquant que les intéressés sont soumis à la loi du 27 juin 1969, sans qu'ils soient pour autant liés par un contrat de travail.

OBSERVATIONS GENERALES

Il découle de ce qui précède que les dispositions en projet visent à augmenter la sécurité juridique en ce qui concerne l'assujettissement des bénévoles à la sécurité sociale.

Les dispositions en projet ne concernent que certaines catégories de bénévoles pour lesquelles la pratique a mis en lumière que la question de l'assujettissement à la sécurité sociale pouvait être incertaine. Les bénévoles qui n'agissent pas dans un cadre organisé ou structuré, mais sur une base purement individuelle, ne sont pas visés par le projet. Les bénévoles indemnisés, liés par

(5) Dans les observations générales, il est formulé une proposition de texte visant à compléter l'arrêté royal du 28 novembre 1969 dans ce sens.

un contrat de travail ou considérés comme indépendants, à titre accessoire ou non, ne sont pas non plus concernés par le projet. Il serait utile de préciser quelque peu les motifs pour lesquels ces catégories de bénévoles ne sont pas concernés par les dispositions en projet, ce qui permettra de situer ces dispositions dans l'ensemble de la réglementation existante.

Enfin, l'examen du fondement légal du projet démontre qu'il n'est guère possible de comprendre son contenu, si par ailleurs l'on n'explique pas la systématique qui est à la base de l'extension du champ d'application de la loi du 27 juin 1969 et du processus de "soustraction" à l'application de cette loi.

Pour tous ces motifs, il est recommandé aux auteurs du projet de préciser et de situer dans un rapport au Roi le motif et l'objectif, la portée, le champ d'application et l'économie des dispositions en projet.

Si cette suggestion est retenue, il y a lieu de publier le rapport au Roi en même temps que le texte de l'arrêté et l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, qui s'y rapporte, comme le prévoit l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu de l'observation formulée sur le fondement légal du projet, on écrira à la fin du premier alinéa du préambule : "... , notamment l'article 2, § 1er, 1° et 4° ;".

2. Vu les règles légistiques les plus récentes, on rédigera le début du septième alinéa du préambule comme suit :

"Vu l'avis 31.451/1 du Conseil d'Etat, donné le 17 mai 2001 en application de ... ;".

Article 1er

1. En ce qui concerne la catégorie de bénévoles dont il est d'abord fait mention dans l'article 17quinquies, § 1er, alinéa 1er, en projet, à savoir les bénévoles qui perçoivent des indemnités qui "ne sont pas supérieures à une indemnité pour des frais réellement justifiés tels que prévus à l'article 19, § 2, 4° (de l'arrêté royal du 28 novembre 1969)", la question se pose de savoir si la loi du 27 juin 1969 peut effectivement être appliquée à ces bénévoles. En effet, il faut tenir compte du fait qu'ils ne fournissent pas des prestations de travail contre rémunération et ne travaillent pas non plus dans des conditions similaires à celles d'un contrat de travail, de sorte qu'ils

.../...

ne peuvent être soumis, conformément à l'article 2, § 1er, 1°, de la loi, à l'application de cette loi et, partant, ne peuvent pas non plus être "soustraits" à cette application, comme le prévoient les premiers termes de l'article 17quinquies, § 1er, alinéa 1er, en projet.

Par conséquent, il serait plus correct sur le plan juridique de mentionner dans l'article 17quinquies, § 1er, alinéa 1er, en projet, que la première catégorie de bénévoles citée n'est pas soumise à l'application de la loi au lieu de la soustraire à cette application.

Le procédé de la "soustraction" peut cependant être maintenu pour la deuxième catégorie de bénévoles, à savoir ceux qui perçoivent une indemnité supérieure à une indemnité pour des frais réellement justifiés à condition qu'ils soient préalablement soumis à l'application de la loi du 27 juin 1969 (6). Compte tenu de ce qui précède, il peut être suggéré de scinder l'article 17quinquies, § 1er, alinéa 1er, en projet, en deux phrases distinctes, rédigées d'une manière appropriée pour chacune des deux catégories citées de bénévoles.

2. En ce qui concerne les deux catégories de bénévoles, mentionnées dans l'article 17quinquies, § 1er, alinéa 1er, en projet, l'indemnité des frais réels tient lieu,

(6) Pour ce faire, il peut être envisagé d'insérer dans le projet un article complétant l'article 3 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 par un 10°, qui prévoit que l'application de la loi précitée est étendue à la catégorie concernée de bénévoles.

manifestement, de référence obligatoire : la première catégorie de bénévoles bénéficie d'une indemnité qui n'est pas supérieure à l'indemnité des frais réellement justifiés, la deuxième catégorie perçoit une indemnité supérieure à l'indemnité des frais réellement justifiés sans que le montant perçu puisse dépasser un maximum donné. La question est de savoir si, le cas échéant, des régimes d'indemnisation purement forfaitaires, non liés à l'indemnité des frais réellement justifiés, peuvent s'accorder avec la disposition en projet.

3. L'article 17quinquies, § 1er, alinéa 2, en projet, exclut les pompiers volontaires, les membres volontaires de la protection civile et les volontaires occupés dans des services médicaux d'urgence de l'application de l'article 17quinquies, § 1er, alinéa 1er, en projet. Toutefois, les bénévoles concernés sont déjà visés dans l'article 17quater existant de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, de sorte que l'article 17quinquies, § 1er, alinéa 2, en projet, semble avoir pour seul objet de rappeler que la catégorie concernée de bénévoles est soumise à l'application de la disposition spécifique de l'article 17quater et non à l'application de l'article 17quinquies en projet.

Si telle est l'intention, il serait préférable de ne pas insérer dans l'article 17quinquies en projet, un alinéa distinct relatif aux bénévoles visés à l'article 17quater de l'arrêté royal, mais il suffit de mentionner dans l'alinéa 1er de l'article 17quinquies, § 1er, en projet, que sont visés les bénévoles "à l'exclusion de ceux mentionnés à l'article 17quater".

.../...

Cette manière de procéder permet en outre d'éviter qu'à la suite de l'article 17quinquies, § 1er, alinéa 2, en projet, il n'y ait d'incertitude quant à l'application de certaines dispositions de l'article 17quinquies en projet. Ainsi, si selon l'article 17, § 1er, alinéa 2, en projet, "le premier alinéa" ne s'applique pas aux bénévoles visés à l'article 17quinquies, § 1er, alinéa 2, en projet, on peut se demander si, par exemple, les paragraphes 4 et 5 de la disposition en projet sont effectivement applicables à la catégorie concernée de bénévoles.

En outre, il y a lieu de constater que l'article 17quinquies, § 1er, alinéa 2, en projet, a un champ d'application plus vaste que l'actuel article 17quater, dès lors que cette dernière disposition ne fait pas mention des "volontaires occupés dans des services médicaux d'urgence".

S'il entre dans les intentions des auteurs du projet d'actualiser ou de compléter la règle énoncée à l'article 17quater de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 à l'égard des bénévoles qui y sont mentionnés, il conviendrait bien entendu, pour des raisons de cohérence et d'accessibilité de la réglementation, qu'ils le fassent en modifiant l'article 17quater et non en insérant l'article 17quinquies en projet.

Il ressort de ce qui précède qu'il vaudrait mieux omettre l'article 17quinquies, § 1er, alinéa 2, en projet. En lieu et place, il faut opter pour une référence à l'article 17quater à faire dans l'article 17quinquies, § 1er, en projet, et - éventuellement - une modification de l'article 17quater.

.../...

4.1. La mention de l'hypothèse dans laquelle l'indemnité est supérieure à l'indemnité pour les frais réellement justifiés semble - compte tenu de l'article 17quinquies, § 1er, en projet - devoir être ajoutée à la condition prévue par l'article 17quinquies, § 3, en projet, aux termes de laquelle aucun "des montants forfaitaires visés au § 1er (ne peut être) dépassé au cours d'un trimestre civil" (en néerlandais "in de loop van een kalenderjaar").

4.2. Le terme "intégralement" figurant à la fin de l'article 17quinquies, § 3, en projet, donne à penser que des cotisations de sécurité sociale seraient même dues pour des indemnités dont il est prouvé qu'elles correspondent à des frais réels. Si telle n'est pas l'intention, mieux vaudrait supprimer, par souci de clarté, le mot "intégralement".

4.3. Eu égard à la nécessité d'invoquer en outre la disposition de l'article 2, § 1er, 1°, de la loi du 27 juin 1969 à titre de fondement légal des dispositions en projet, il y a lieu - conformément à cette disposition de loi - de désigner dans l'article 17quinquies, § 3, en projet, la personne qui est considérée comme l'employeur des bénévoles concernés.

5. Selon les déclarations du délégué du gouvernement, il ne peut être déduit de l'article 17quinquies, § 5, en projet que les organisations concernées seraient obligées de déclarer chacun de leurs bénévoles à l'Office national de sécurité sociale. Le registre dont il est question dans la

.../...

disposition en projet, devrait cependant pouvoir être consulté par l'inspection sociale.

Ensuite, le délégué du gouvernement a précisé qu'il faut pouvoir déduire du registre si, à un moment donné, le bénévole était associé à une activité de l'organisation en question. Selon le délégué, il doit ainsi pouvoir être établi, dans l'optique de l'assurance, si un bénévole travaillait ou non pour l'organisation au moment où il a été impliqué dans un accident. Cela signifie que le registre ne doit pas nécessairement indiquer chaque activité individuelle des bénévoles, si ceux-ci sont occupés par l'organisation à des périodes fixes et régulières, mais qu'il doit faire mention de ces activités si elles sont effectuées de manière sporadique et irrégulière.

Le rapport au Roi dont le présent avis suggère la rédaction, pourrait être mis à profit pour apporter quelques précisions à ce sujet.

Article 2

Dans le texte français de l'article 2 du projet, il y a lieu d'écrire "..., le montant de '24,79 EUR par jour' au lieu de "..., le montant de 24,78 EUR par jour'".

Article 3

Selon l'article 3 du projet, les dispositions en projet rétroagissent au 1er janvier 2001. Une telle rétroac-

.../...

tivité ne peut être admise dans la mesure où elle crée une obligation de cotisation pour le passé. En outre, l'obligation de tenue du registre visé à l'article 17quinquies, § 5, en projet, ne se prête pas à une entrée en vigueur rétroactive.

Il en résulte qu'il est indiqué de ne pas faire rétroagir les dispositions en projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME