

A V I S N° 1.686

Séance du mercredi 6 mai 2009

Volontariat

x x x

2.323-1
2.361-1
2.374-1
2.378-1
2.382-1

A V I S N° 1.686

Objet : Volontariat

Le Conseil a reçu plusieurs demandes d'avis relatives à l'objet susvisé.

L'examen de ces demandes d'avis a été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Sur la base de cet examen, le Conseil a émis, le 6 mai 2009, l'avis unanime suivant.

x

x

x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DES DEMANDES D'AVIS

Par lettre du 25 mars 2008, madame L. Onkelinx, ministre des Affaires sociales, a consulté le Conseil national du Travail sur le montant des indemnités perçues par les volontaires, dans le cadre de l'évaluation qui doit en être faite deux ans après l'entrée en vigueur de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires.

Afin de pouvoir se prononcer en connaissance de cause, la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale, à laquelle le dossier a été confié, a demandé à la ministre les éléments nécessaires pour pouvoir effectuer cette évaluation. Elle a également demandé des informations supplémentaires sur les éventuelles demandes de relever, sur la base de l'article 12 de la loi, les montants prévus à l'article 10, pour certaines catégories de volontaires.

Dans l'attente de ces informations, le Conseil a fait savoir à la ministre qu'il ne voyait pas de raison de modifier les montants visés à l'article 10, premier alinéa de la loi du 3 juillet 2005.

Ensuite, par lettre du 3 décembre 2008, madame L. Onkelinx, ministre des Affaires sociales, a consulté le Conseil national du Travail sur un projet d'amendement du gouvernement à l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses non urgentes, qui a été approuvé lors du Conseil des ministres du 28 novembre 2008.

Cet amendement du gouvernement prévoit un ajout à l'article 10 de la loi du 3 juillet 2005, en vue de permettre le cumul de l'indemnité forfaitaire avec le remboursement des frais réels de déplacement, pour au maximum 2.000 kilomètres par an.

En outre, le projet de loi contient un ajout à l'article 6, § 3 de la loi du 3 juillet 2005, afin de permettre au Roi de fixer les conditions minimales de garantie lorsqu'il étend la couverture de l'assurance en responsabilité civile en vertu de l'article 6, § 2 de ladite loi.

Entre-temps, cet amendement du gouvernement a été approuvé à la Chambre et au Sénat, moyennant le sous-amendement proposé par madame Becq et consorts, dans lequel il est précisé que l'utilisation de la bicyclette personnelle et des transports en commun est également indemnisable comme frais réels de déplacement.

Ensuite, le Conseil a reçu deux demandes d'avis de monsieur De Decker, président du Sénat, à savoir :

- 1) une demande d'avis du 14 janvier 2009 sur une proposition de loi insérant un article 12 bis dans la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, qui a pour but d'offrir au volontaire qui est administrateur d'une organisation la possibilité de prendre deux demi-journées de congé non rémunéré par mois ;
- 2) une demande d'avis du 6 février 2009 sur deux autres propositions de loi ; la première vise à offrir aux personnes bénéficiant d'une indemnité pour cause de maladie ou d'invalidité la possibilité de pratiquer le volontariat sans autorisation préalable du médecin-conseil et la deuxième vise à supprimer l'obligation pour un étranger d'être en possession d'un permis de travail pour faire du volontariat.

Enfin, par lettre du 3 mars 2009, la ministre des Affaires sociales a consulté le Conseil sur une proposition de loi modifiant les articles 10 et 12 de la loi du 3 juillet 2005.

La modification de l'article 10 vise à faire en sorte que le défraiement exonéré soit censé être un remboursement de frais réels au regard de l'impôt des personnes physiques. La modification de l'article 12 vise à prévoir un plafond annuel relevé à 2.500 euros pour les indemnités perçues par les volontaires actifs dans les services de gardes, l'aide médicale urgente ou le transport non urgent de patients.

II. POSITION DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

Le Conseil a examiné les demandes d'avis qui lui ont été soumises et il formule à ce sujet les considérations et remarques suivantes.

A. Concernant l'indemnité

1. L'évaluation de l'indemnité et l'amendement du gouvernement

- a. Le Conseil constate que, par lettre du 25 mars 2008, la ministre des Affaires sociales lui a demandé d'effectuer une évaluation des indemnités perçues par les volontaires, comme prévu à l'article 10, deuxième alinéa de la loi du 3 juillet 2005 et à l'article 7 de l'arrêté d'exécution du 9 mai 2007.

L'article 10, deuxième alinéa de ladite loi dispose que le montant des indemnités perçues fera l'objet d'une évaluation deux ans après l'entrée en vigueur de la loi. Cette évaluation sera effectuée selon les modalités prévues à l'article 7 de l'arrêté royal du 9 mai 2007, en collaboration avec les institutions de sécurité sociale.

L'avis du Conseil national du Travail et du Conseil supérieur des volontaires doit être recueilli au préalable et le rapport d'évaluation doit être immédiatement transmis à la Chambre des Représentants et au Sénat.

L'article 7 de l'arrêté d'exécution précité prévoit que, pour établir son rapport, la ministre doit demander aux différentes institutions de sécurité sociale de faire part de leurs commentaires et des problèmes rencontrés par leurs services sur ce point.

Étant donné que ces éléments sont utiles pour l'évaluation qui doit être effectuée par le Conseil, une lettre a été adressée, le 10 juillet 2008, à la ministre des Affaires sociales, afin de lui demander de fournir ces données à la commission chargée de la question. Il a en outre été indiqué que, dans l'attente de ces données, le Conseil ne voit pas de raison de modifier les montants visés à l'article 10, premier alinéa de la loi du 3 juillet 2005.

Ensuite, la commission a constaté que, malgré des lettres de rappel, elle ne dispose toujours pas de ces informations, mais que la ministre des Affaires sociales a consulté le Conseil sur un amendement du gouvernement au projet de loi portant des dispositions diverses non urgentes. Cet amendement vise à permettre le cumul de l'indemnité forfaitaire avec le remboursement des frais réels de déplacement, pour au maximum 2.000 kilomètres par an.

Entre-temps, cet amendement du gouvernement a été approuvé à la Chambre et au Sénat, moyennant le sous-amendement proposé par madame Becq et consorts, dans lequel il est précisé que l'utilisation de la bicyclette personnelle et des transports en commun est également indemnisable comme frais réels de déplacement.

Il ressort de l'explication orale du représentant de la ministre que cet amendement du gouvernement met à exécution l'avis émis à ce sujet le 2 juillet 2008 par le Conseil supérieur des volontaires.

- b. Le Conseil déplore fortement cette méthode de travail. Bien qu'il soit mentionné dans la notification du Conseil des ministres du 28 novembre 2008 que les partenaires sociaux doivent être consultés, une décision est déjà prise sur l'indemnité sans connaître la position définitive des partenaires sociaux, alors que ces derniers ont expressément demandé de ne pas modifier l'indemnité dans l'attente des données précitées nécessaires à l'évaluation.

Étant donné qu'il n'a toujours pas reçu ces données, le Conseil maintient qu'une évaluation approfondie de l'indemnité doit d'abord être faite avant que des modifications de l'indemnité puissent être approuvées.

En outre, il remarque qu'à côté du problème du cumul, les acteurs de terrain font état d'autres problèmes parfois plus aigus auxquels il faut également s'attaquer, comme la question de savoir quels frais de déplacement peuvent être considérés comme frais propres à l'organisation.

Par ailleurs, le Conseil formule encore un certain nombre de remarques techniques concernant l'amendement du gouvernement, à savoir :

- 1° En vertu de l'amendement du gouvernement, les frais réels de déplacement seraient fixés conformément à l'article 13 de l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours, qui prévoit une indemnité kilométrique obligatoire pour les frais de parcours.

Le Conseil estime qu'en raison de cette référence, on court le risque que le remboursement des frais de parcours devienne également obligatoire pour les volontaires, alors que, sur la base de la loi relative aux volontaires, les organisations peuvent actuellement convenir si elles souhaitent rembourser les frais de déplacement jusqu'à un plafond déterminé. En outre, cela donne l'impression que, lorsqu'elles accordent une indemnité, les organisations sont obligées de verser le montant fixé audit article 13, alors que ce montant doit être considéré comme un plafond maximal de remboursement pour les volontaires. Le Conseil est d'avis qu'il faut veiller à ce que les principes précités de la loi relative aux volontaires continuent à être respectés.

- 2° Avec la notion de frais de déplacement jusqu'à 2.000 kilomètres par an, l'amendement du gouvernement introduit un nouveau concept, qui n'existe pas en droit fiscal.

Le Conseil remarque que ces termes soulèvent de nombreuses questions pratiques sur le terrain. Plus précisément, les organisations se demandent si les frais de déplacement au-delà des 2.000 kilomètres par an peuvent encore être indemnisés sur la base du forfait. Le Conseil estime dès lors qu'avant de pouvoir introduire ce nouveau concept, il faut d'abord vérifier quelles en sont les conséquences.

En outre, il juge indiqué que les organisations informent les volontaires au sujet de cette indemnité, étant donné l'exonération fiscale et sociale. Conformément à l'article 4, alinéa 2 de la loi relative aux volontaires, ces informations peuvent être communiquées de quelque manière que ce soit et la charge de la preuve incombe à l'organisation.

2. La proposition de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires

Le Conseil constate que la proposition de loi qui lui est soumise pour avis a pour but de modifier les articles 10 et 12 de la loi du 3 juillet 2005.

La modification de l'article 10 vise à faire en sorte que le défraiement exonéré soit censé être un remboursement de frais réels au regard de l'impôt des personnes physiques.

La modification de l'article 12 vise à prévoir un plafond annuel relevé à 2.500 euros pour les indemnités perçues par les volontaires actifs dans les services de gardes, l'aide médicale urgente ou le transport non urgent de patients.

En ce qui concerne la modification de l'article 12 de la loi du 3 juillet 2005, le Conseil rappelle qu'il a indiqué, dans l'avis n° 1.506, qu'il ne trouve pas justifié de moduler le montant maximum de l'indemnité en fonction du statut auquel appartient le volontaire.

Il a toutefois souhaité que la discussion sur cette modulation ne soit pas exclue d'avance pour certaines catégories de volontaires, étant donné la nécessité de tenir compte de la nature variée du volontariat.

C'est la raison pour laquelle, à l'occasion de l'évaluation de l'indemnité, le Conseil a demandé à la ministre des Affaires sociales si certaines organisations ont demandé une exception et quel besoin elles ont invoqué pour ce faire.

Étant donné qu'il ne dispose pas encore de ces données, il est d'avis qu'il faut tout d'abord examiner comment le statut de volontaire est actuellement appliqué et si des exceptions doivent être faites. Ce n'est que si suffisamment d'arguments peuvent être avancés dans ce sens que l'on pourra, sur la base de critères de pondération objectifs, envisager une dérogation ou un statut spécifique pour des catégories bien définies de volontaires.

Dans l'attente de cette évaluation, le Conseil ne peut dès lors pas souscrire à cette proposition de loi, au sujet de laquelle il formule encore un certain nombre de remarques techniques. De plus, il ne comprend pas pourquoi il faudrait régler cette dérogation dans une loi, étant donné que l'article 12 de la loi relative aux volontaires dispose que le montant maximum de l'indemnité peut être adapté par arrêté royal pour certaines catégories de volontaires.

Il accède dès lors volontiers à la demande de la ministre, telle que formulée dans la demande d'avis, d'effectuer tout d'abord une analyse juridique profonde en général, dans laquelle le respect du principe d'égalité et la question de la concurrence interne éventuelle entre les catégories diverses de volontaires seraient étudiés, avant de souscrire à un relèvement fondamental des indemnités pour certains volontaires, comme le prévoit la proposition de loi.

3. Conclusion

En ce qui concerne les demandes d'avis précitées, le Conseil insiste une fois encore pour que les données nécessaires lui soient fournies, afin de pouvoir procéder à l'évaluation prévue dans la loi relative aux volontaires.

Sur la base de cette évaluation, il se prononcera, dans une deuxième phase, sur le fond des deux propositions de loi qui lui ont été soumises par la ministre des Affaires sociales. En attendant, il souhaite qu'aucune modification ne soit apportée aux dispositions de la loi relative aux volontaires qui concernent les indemnités.

B. Concernant les autres propositions de loi

1. La proposition de loi insérant un article 12 bis dans la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires

Le Conseil constate que la proposition de loi qui lui est soumise pour avis vise à insérer un nouvel article 12 bis dans la loi du 3 juillet 2005. Cette nouvelle disposition a pour but d'offrir au volontaire qui est administrateur d'une organisation la possibilité de prendre deux demi-journées de congé non rémunéré par mois, qui sont assimilées à des journées de travail pour la constitution des droits à la pension.

Il ressort des développements que la proposition de loi a pour but de faire disparaître la charge excessive que ressentent parfois les volontaires-administrateurs lorsqu'ils doivent prendre congé pour remplir des obligations administratives.

Bien que le Conseil comprenne les motifs qui sont à la base de cette proposition de loi, il estime qu'il faut utiliser avec circonspection l'introduction d'un droit à des jours de congé supplémentaires.

Le volontariat se situe durant le temps libre du travailleur et est la conséquence de son libre choix. L'employeur ne doit pas en supporter les conséquences.

De plus, ladite proposition de loi octroie un nombre élevé de jours de congé aux volontaires-administrateurs et ne fait aucune distinction selon le type de contrat de travail du travailleur. Selon cette proposition de loi, un travailleur à temps partiel aurait autant de jours de congé qu'un travailleur à temps plein, ce qui est disproportionné au regard de son objectif.

Par ailleurs, le Conseil émet également des réserves quant à la distinction qui est faite dans la proposition de loi entre les volontaires-administrateurs, qui bénéficieraient de congés, et les autres volontaires, qui n'y auraient pas droit. En dehors du fait que ce n'est pas valorisant pour ces derniers, le Conseil considère, dans la droite ligne de ses avis et points de vue précédents, qu'il est préférable de traiter tous les volontaires sur un pied d'égalité et de ne pas faire de distinction, en matière de droits, en fonction de l'activité qui est effectuée.

Le Conseil apprécie naturellement hautement l'engagement social des volontaires et il comprend les difficultés auxquelles les organisations et les volontaires sont confrontés lorsqu'ils doivent remplir les formalités administratives nécessaires dans ce cadre.

Dans ce sens, il remarque que, dans le cadre de l'entrepreneuriat socialement responsable, un certain nombre d'entreprises incitent leurs collaborateurs au volontariat et prévoient des facilités à cet effet. Il peut dès lors souscrire à ce que ces facilités soient fixées d'un commun accord, mais pas à ce qu'un droit général à ces facilités soit introduit.

2. La proposition de loi modifiant l'article 100, § 1er, alinéa 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités

Le Conseil constate que ladite proposition de loi vise à faire en sorte que les personnes bénéficiant d'une indemnité pour cause de maladie ou d'invalidité puissent pratiquer le volontariat sans devoir pour ce faire demander l'autorisation préalable du médecin-conseil. En plus de simplifier la procédure, la proposition de loi a pour but de contribuer à la suppression du piège à l'emploi des personnes souffrant d'un handicap professionnel et de protéger leur niveau de revenus.

Le Conseil reconnaît que le volontariat peut être important pour l'intégration sociale des personnes bénéficiant d'une indemnité pour cause de maladie ou d'invalidité, mais il a constaté au cours des discussions que la proposition de loi qui lui est soumise pour avis part de prémisses erronées.

Plus précisément, dans les développements de la proposition de loi, les personnes souffrant d'un handicap professionnel et les personnes handicapées sont mises sur le même pied que les personnes qui sont malades, alors qu'il s'agit pourtant de groupes-cibles distincts, dont le statut et le processus d'intégration sur le marché du travail peuvent différer.

En ce qui concerne ensuite la procédure, le Conseil remarque que la proposition de loi part toujours du principe d'une autorisation préalable du médecin-conseil, alors que l'article 100, § 1er, alinéa 2 de ladite loi coordonnée prévoit une procédure beaucoup plus souple, dans laquelle les activités de volontariat doivent uniquement être communiquées au médecin-conseil afin qu'il puisse établir si elles sont compatibles avec l'état général de santé de l'intéressé. Le Conseil plaide pour une application uniforme de cette législation.

Renseignements pris auprès du Service des indemnités de l'INAMI, il s'est également avéré qu'aucun problème spécifique n'a été constaté dans le cadre de l'application de la disposition actuelle. De plus, le Service des indemnités n'est pas non plus au courant d'éventuelles récupérations suite à des activités de volontariat, si bien que le risque pour l'intéressé de perdre une partie de son statut de bénéficiaire de l'indemnité de maladie et d'invalidité, qui est évoqué dans la proposition de loi, est inexistant dans les faits.

Le Conseil reste néanmoins d'avis, dans la droite ligne de son avis n° 1.506, que la communication au médecin-conseil est pertinente, car elle vise à protéger le travailleur. Il est en effet nécessaire que le médecin-conseil soit informé des activités de volontariat, afin qu'il puisse non seulement juger si ces activités sont compatibles avec l'état de santé de l'intéressé, mais aussi vérifier si elles ne sont pas susceptibles de mettre en danger la sécurité tant de l'organisation que des autres volontaires.

Dans ce contexte, le Conseil ne peut par conséquent pas souscrire à la proposition de loi et il souhaite conserver l'actuelle procédure de communication obligatoire au médecin-conseil.

3. La proposition de loi visant à rendre le volontariat accessible aux étrangers

Le Conseil constate que la proposition de loi soumise pour avis vise à supprimer l'obligation pour un étranger d'être en possession d'un permis de travail pour pouvoir faire du volontariat.

Il est indiqué dans les développements qu'actuellement, seuls les étrangers dispensés de l'obligation de disposer d'un permis de travail peuvent exercer des activités bénévoles. Conformément à la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, les autres étrangers sont obligés d'être en possession d'un permis de travail, qui ne suffit à son tour pas pour exercer des activités bénévoles, étant donné qu'il n'est valable que pour un travail salarié. L'objectif est d'offrir à tous les étrangers, qu'ils aient ou non un titre de séjour ou un permis de travail, la possibilité de faire du volontariat.

Sans se prononcer sur la disposition légale dans laquelle cette question doit être réglée, le Conseil peut souscrire aux motifs qui sont à la base de ladite proposition de loi, à condition que le volontariat effectué par des étrangers soit contrôlable et reste transparent. Dans cette optique, il plaide pour que les garanties, les compétences et les moyens de contrôle nécessaires soient prévus pour les services d'inspection, afin qu'il n'y ait pas, sous le couvert du volontariat, d'exploitation de faux volontaires et de zone de non-droit dans ce cadre.

Il estime que cette mesure peut contribuer au processus d'intégration des étrangers qui séjournent déjà en Belgique.
