

A V I S N° 1.775

Séance du mercredi 13 juillet 2011

Volontariat – Propositions de lois

x x x

2.496-1

A V I S N° 1.775

Objet : Volontariat – Propositions de lois

Par lettre du 28 mars 2011, monsieur D. Pieters, président du Sénat, a consulté le Conseil national du Travail sur cinq propositions de lois concernant l'exercice du volontariat.

Madame L. Onkelinx, ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, a également consulté le Conseil sur les mêmes propositions de lois par lettre du 12 avril 2011.

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 national du Travail a émis, le mercredi 13 juillet 2011, 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 28 mars 2011, monsieur D. Pieters, président du Sénat, a consulté le Conseil national du Travail sur différentes propositions de lois concernant l'exercice du volontariat. Il s'agit des propositions de lois suivantes, qui sont actuellement examinées au sein de la commission des Affaires sociales du Sénat :

- la proposition de loi créant un statut social pour un Service citoyen volontaire, qui a pour objectif d'inciter les jeunes à effectuer des tâches d'intérêt général dans les domaines de la santé, de l'environnement, de l'action sociale, de la protection civile, de la sécurité, de la culture et du sport ;

- la proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, en ce qui concerne le volontariat à l'étranger, qui a pour but d'assimiler la période de volontariat à l'étranger au stage d'attente et de donner aux chômeurs complets indemnisés la possibilité de pratiquer le volontariat à l'étranger avec maintien des allocations pendant une période de trois mois, avec prolongation possible jusqu'à un an ;

- la proposition de loi modifiant l'article 100, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, en ce qui concerne le volontariat exercé par les moins-valides, qui entend permettre aux personnes bénéficiant d'une indemnité pour cause de maladie ou d'invalidité de pratiquer le volontariat sans autorisation préalable du médecin-conseil ;

- la proposition de loi modifiant la réglementation en ce qui concerne le volontariat exercé par des personnes en incapacité de travail, qui vise à durcir cette même obligation de déclaration ;

- la proposition de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires en vue de relever le plafond d'exonération de cotisations de sécurité sociale pour l'indemnisation des frais, qui a pour but de faire passer les plafonds journalier et annuel fixés dans ladite loi du 3 juillet 2005, respectivement, de 30,32 euros à 77,70 euros et de 1.232,92 euros à 3.108 euros (montants indexés).

Madame L. Onkelinx, ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, a, par lettre du 12 avril 2011, consulté le Conseil sur les mêmes propositions de lois, qu'elle a également soumises pour avis au Conseil supérieur des Volontaires.

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

Afin de pouvoir se prononcer en connaissance de cause, la commission a pu compter, au cours de ses travaux, sur la collaboration précieuse de l'ONEM, de l'INAMI et du FAT. Le présent avis se base sur les informations communiquées durant les travaux par ces institutions au sujet tant de leur réglementation que de l'application pratique de celle-ci.

Pendant ces travaux, monsieur D. Pieters, président du Sénat, a encore insisté, par lettre du 1^{er} juin 2011, pour pouvoir disposer de l'avis du Conseil avant les vacances parlementaires. Il lui a été répondu que la commission avait l'intention de terminer ses travaux d'ici juillet 2011.

Le Conseil souligne également qu'il s'est déjà prononcé à plusieurs reprises par le passé sur ce sujet. Un aperçu des travaux antérieurs est annexé au présent avis.

II. POSITION DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

Avant d'aborder les propositions de lois soumises pour avis, le Conseil souhaite tout d'abord formuler un certain nombre de considérations générales concernant le volontariat, auxquelles il faudrait confronter toute nouvelle proposition.

A. Considérations générales

Le Conseil constate que, le 3 juin 2009, la Commission européenne a proclamé l'année 2011 « Année européenne du volontariat »¹. L'objectif de cette année européenne est, d'une part, de sensibiliser les responsables politiques européens au volontariat et, d'autre part, d'offrir une reconnaissance et des encouragements aux millions de volontaires qui s'engagent au sein de l'Union européenne. L'Année européenne du volontariat entend encourager et soutenir, notamment par l'échange d'expériences et de bonnes pratiques, les efforts accomplis par les États membres, les autorités régionales et locales ainsi que la société civile pour créer des conditions propices au volontariat dans l'Union européenne.

Le Conseil reconnaît l'importance du volontariat pour la société. Le volontariat est un moyen de cohésion sociale et d'intégration sociale. Il contribue à une société unie et crée la confiance et la solidarité. En outre, il reflète la diversité de la société. Toutes sortes de personnes y sont associées, quels que soient leur âge, leur niveau de formation, leur sexe, leur position sociale, leur nationalité et/ou leur appartenance religieuse. C'est une des manières de permettre aux personnes de tous milieux ou de toutes compétences de contribuer positivement à la société. Les volontaires eux-mêmes développent leurs connaissances, exercent leurs compétences et élargissent leurs réseaux, ce qui contribue à leur développement personnel et social.

Par ailleurs, le Conseil reconnaît que le volontariat peut apporter une réponse à certains besoins sociaux qui ne sont pas ou trop peu remplis ailleurs. Les volontaires se rassemblent bénévolement pour s'entraider, aider des personnes dans le besoin, contribuer à un meilleur environnement ou organiser des activités sportives, de jeunesse, socioculturelles, etc. De par leurs expériences, les volontaires et leurs organisations sont souvent les premiers à identifier de nouveaux besoins sociaux, à les exprimer et à y répondre.

Le Conseil exprime par conséquent toute sa considération pour l'engagement social des volontaires et de leurs organisations, mais il souhaite souligner le caractère spécifique du volontariat. En effet, par essence, il s'agit d'un engagement volontaire, qui n'est pas rémunéré et qui n'est pas effectué dans un intérêt personnel.

¹ La Commission européenne a affecté à l'Année européenne du volontariat un budget de 6 millions d'euros pour 2011 et de 2 millions d'euros pour la préparation en 2010.

Dans ce sens, le volontariat diffère fondamentalement du travail salarié et les activités de volontariat ne peuvent pas entraîner une éviction du travail salarié. De même, le volontariat ne peut pas être considéré comme un instrument visant à promouvoir l'insertion socioprofessionnelle sur le marché du travail ; il en est même totalement distinct et contribue à l'épanouissement personnel et social des volontaires.

Sur la base de ces principes, le Conseil souhaite poser dans ce cadre un certain nombre de balises à l'intérieur desquelles les activités de volontariat doivent, selon lui, être pratiquées et auxquelles il faudrait confronter toute nouvelle proposition pour que la spécificité et la valeur ajoutée du volontariat soient préservées. Il part pour ce faire des principes contenus dans la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, qui est entrée en vigueur le 1^{er} août 2006, à l'exception des dispositions relatives à la responsabilité et à l'obligation d'assurance qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

1. Définition et indemnité

Le Conseil rappelle que, selon la loi du 3 juillet 2005, un volontaire est une personne qui exerce, sans rétribution ni obligation, au profit de tiers, une activité qui est organisée par une organisation qui ne peut poursuivre de but lucratif. Sans rétribution signifie que l'activité ne fait l'objet d'aucune prestation financière revêtant la forme d'une rémunération ; une indemnisation des frais exposés est toutefois autorisée. La loi s'applique aux volontaires qui sont actifs tant en Belgique qu'à l'étranger.

Le Conseil estime que les principes figurant dans la définition de la loi du 3 juillet 2005 concernent l'essence même du volontariat et que ces principes ne peuvent pas être attaqués par toutes sortes de propositions en conséquence desquelles le volontariat glisserait vers une sorte de travail informel ou semi-formel qui évincerait le travail salarié.

Le Conseil comprend que le volontariat puisse entraîner certains frais et que de nombreux volontaires qui s'engagent déjà bénévolement demandent que ces frais soient indemnisés. Nonobstant les réserves qu'il a émises dans l'avis n° 1.686 sur le régime combiné introduit par le gouvernement, il signale que ladite loi du 3 juillet 2005 prévoit déjà trois systèmes d'indemnisation, qui sont exonérés de cotisations sociales et d'impôts et qui, selon lui, répondent de manière satisfaisante aux demandes du terrain, à savoir :

- L'indemnisation forfaitaire, où une indemnité fixe plafonnée est versée au volontaire. Pour 2011, le maximum journalier est de 30,82 euros et le maximum annuel de 1.232,92 euros.
- L'indemnisation des frais réels, où les frais réels sont remboursés au volontaire s'il y a des justificatifs (l'indemnité ne peut pas être excessive).
- Le régime combiné, où les volontaires reçoivent, à côté d'une indemnité forfaitaire, un remboursement des frais réels de déplacement (vélo ou voiture). Le nombre de kilomètres pouvant être indemnisé est limité par la loi à 2.000 kilomètres. Par kilomètre parcouru, le montant maximal remboursable est, pour la voiture, de 0,3352 euro/km (à partir du 1^{er} juillet 2011) et, pour le vélo, de 0,20 euro/km. Les frais de transport en commun peuvent être totalement remboursés, aussi longtemps que ce montant ne dépasse pas le montant qui serait remboursé si le volontaire venait en voiture (montant plafonné à l'indemnité de voiture, qui est limitée à 2.000 kilomètres).

Le Conseil répète en outre la position qu'il a adoptée dans l'avis n° 1.686, à savoir qu'il ne souhaite pas exclure d'avance une discussion sur une adaptation de l'indemnité forfaitaire (article 10 de la loi relative aux volontaires) ou des indemnisations pour des catégories spécifiques de volontaires (article 12 de la même loi), vu la nécessité de pouvoir tenir compte de la nature variée du volontariat. Il ne sera toutefois possible d'envisager une augmentation de cette indemnité ou un statut séparé pour des catégories déterminées de volontaires que si des arguments suffisants sont avancés à cet effet, de sorte qu'une décision motivée puisse être prise sur la base de critères de pondération objectifs.

2. Autorisation du volontariat en tant qu'allocataire

a. Volontariat et allocation de chômage

- 1) Le Conseil constate que les articles 45 et 45 bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et l'article 18 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage autorisent, sous certaines conditions, le cumul du volontariat avec des allocations de chômage, et ce, tant en Belgique qu'à l'étranger.

Le Conseil est conscient que le volontariat peut contribuer à l'intégration sociale ou au développement personnel des chômeurs. D'autre part, il est d'avis que l'objectif principal pour les chômeurs doit être un parcours d'insertion sur le marché du travail, surtout maintenant que certains secteurs du marché du travail doivent faire face à une pénurie de main-d'œuvre et que certaines offres d'emploi ne sont pas pourvues. L'objectif doit en premier lieu être un accompagnement vers un emploi avec un contrat de travail à part entière qui est assujéti à la sécurité sociale.

Sous cet angle, il faut également veiller à ce que le volontariat ne crée pas de pièges à l'emploi. Le risque existe en effet qu'une activité de volontariat puisse compliquer l'intégration sur le marché du travail. Certains chômeurs pourraient préférer l'engagement plus libre comme volontaire au cadre plus contraignant du travail salarié. Ce risque augmente encore dans des situations où la différence de revenus est faible et où l'allocation de chômage, éventuellement majorée d'une indemnité de volontariat, approche d'un revenu comme salarié.

De ce fait, le Conseil est d'avis que le contrôle de la volonté d'insertion est important et qu'il faut maintenir les conditions auxquelles le volontariat peut être exercé avec maintien d'une allocation de chômage. L'appréciation par le directeur du bureau de chômage et le contrôle du volontariat ont en effet pour but de vérifier si le chômeur reste disponible pour le marché du travail, ou visent à combattre certains abus où des emplois rémunérés seraient remplacés par du volontariat.

En outre, le Conseil souhaite également souligner dans ce cadre que la spécificité du volontariat est justement le caractère non contraignant de la participation.

- 2) Par ailleurs, le Conseil estime que les règles posées par l'ONEM, et précisées dans ses instructions, en ce qui concerne le cumul du volontariat avec des allocations de chômage sont suffisamment souples pour permettre le volontariat libre.

Ainsi, les chômeurs et les prépensionnés peuvent exercer certaines activités qui ne constituent pas un travail au sens de la réglementation du chômage, sans les déclarer au préalable. Il ressort des instructions de l'ONEM que diverses activités peuvent relever de cette définition, comme être membre d'un comité des parents d'élèves, apporter une aide de minime importance à un membre de la famille ou à un voisin dans le cadre du bon voisinage, accompagner des enfants en voyage scolaire, passer avec des livres dans une maison de retraite, tenir compagnie à des personnes malades ou âgées, organiser une fête de village ou de quartier, apporter une aide ponctuelle suite à une catastrophe en Belgique, participer ponctuellement aux activités d'une organisation (vente annuelle d'objets, souper annuel de l'école, barbecue du club de sport), exercer des activités imposées ou reconnues par les autorités (stewards de football, surveillants habilités devant les écoles) ou certaines activités artistiques (participer à une troupe amateur ou chanter dans une chorale).

Les activités qui peuvent être intégrées dans le circuit économique et qui sont exercées par l'allocataire de façon structurée et régulière doivent être déclarées au préalable auprès de l'ONEM ou de l'organisme de paiement. Le Conseil souligne qu'il ne s'agit pas d'une procédure très lourde. Après la déclaration, les chômeurs peuvent commencer immédiatement leur activité de volontariat. Si aucune décision n'est prise par l'ONEM dans les 12 jours, le volontariat est considéré comme accepté. Les personnes qui se sont inscrites à l'ONEM mais qui ne reçoivent pas encore d'allocation (stage d'attente) peuvent exercer une activité de volontariat sans aucune formalité, à condition de rester disponibles pour le marché du travail.

Le directeur du bureau de chômage qui apprécie le volontariat ne peut le refuser que pour des raisons bien déterminées qui sont liées auxdits principes, à savoir :

- parce qu'il ne s'agit pas d'une activité de volontariat ;
- parce que l'activité devrait être exercée par du personnel rémunéré ;
- parce que le volontaire n'a de ce fait plus assez de temps pour chercher un emploi ou répondre à des offres d'emploi ;
- parce que les indemnités versées ne se situent pas dans les limites fixées par la loi relative aux volontaires.

Si une décision négative est prise ou si des restrictions sont imposées, le chômeur doit cesser ses activités ou les adapter. Des sanctions ne sont appliquées que si le chômeur poursuit ses activités après un refus ou s'il s'agit d'un abus manifeste. Le chômeur qui pratique le volontariat peut toutefois toujours être contrôlé, même après acceptation tacite. En conséquence, le Conseil est d'avis que les règles prévues dans la réglementation actuelle en ce qui concerne les autorisations individuelles sont suffisamment souples.

- 3) À côté des autorisations individuelles précitées, une organisation peut également demander à l'ONEM une autorisation générale de recours à des chômeurs et des prépensionnés en tant que volontaires. Pour être actifs auprès d'une organisation de ce type, les volontaires ne doivent plus faire de déclaration individuelle. Le directeur du bureau de chômage apprécie ces demandes de la même manière que les autorisations individuelles. Dans de précédents avis, le Conseil a déjà demandé de ne pas remettre en cause cette possibilité collective, afin de ne pas trop alourdir les formalités administratives pour les volontaires qui bénéficient d'une allocation.

- 4) En ce qui concerne le volontariat à l'étranger, le Conseil souligne que la réglementation existante offre également déjà des possibilités. Les chômeurs complets âgés d'au moins 50 ans qui veulent mettre bénévolement leur expérience professionnelle au service d'un pays étranger peuvent obtenir une dispense de disponibilité sur le marché du travail. Il en va de même pour le coopérant-jeune demandeur d'emploi et les chômeurs complets qui participent à une action humanitaire d'une durée de quatre semaines au maximum.

Les chômeurs ou prépensionnés qui se rendent à l'étranger en épuisant leurs jours de vacances peuvent également y exercer une activité de volontariat. Les chômeurs et prépensionnés âgés qui bénéficient d'une dispense maximale peuvent également s'engager en tant que volontaires pendant les périodes où ils peuvent séjourner à l'étranger.

Les chômeurs qui conservent leur résidence principale en Belgique peuvent également pratiquer le volontariat à l'étranger. C'est important pour les personnes qui résident dans la région frontalière et qui souhaitent s'engager dans un pays voisin.

Dans des cas exceptionnels, le volontariat à l'étranger peut également être considéré comme un stage et ainsi être assimilé pour le stage d'attente. À cet égard, il convient toutefois de souligner que cette assimilation est soumise à l'appréciation du directeur du bureau de chômage et que le stage doit être axé sur l'insertion sur le marché du travail. Un des critères contrôlés par l'ONEM est l'existence d'un programme de formation clair et la participation à ce programme.

b. Volontariat et pension

Le Conseil signale qu'il existe un système très souple pour les pensionnés : ils ne doivent pas déclarer leur activité de volontariat à l'ONP si elle est exercée dans les conditions prévues par la loi relative aux volontaires.

c. Volontariat et assurance maladie-invalidité

Le Conseil rappelle qu'il s'est déjà prononcé à plusieurs reprises par le passé en faveur d'une application uniforme du système actuel de déclaration au médecin-conseil, comme prévu à l'article 100 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

Le Conseil souhaite répéter encore une fois qu'il est d'avis que la déclaration au médecin-conseil est pertinente car il s'agit d'une mesure de protection, qui permet de vérifier si l'activité de volontariat est compatible avec l'état de santé de l'intéressé. L'objectif de la procédure est d'éviter une aggravation de l'état de santé de l'intéressé en raison de son activité de volontariat. Dans cette optique, le Conseil juge dès lors nécessaire de conserver cette appréciation.

En outre, la procédure n'est pas très contraignante dans la pratique, étant donné qu'il suffit à l'intéressé de communiquer son activité au médecin-conseil. En effet, en vertu de l'article 100, § 1^{er}, deuxième alinéa de la loi du 14 juillet 1994, le travail volontaire au sens de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires n'est pas considéré comme une activité, à condition que le médecin-conseil constate que cette activité est compatible avec l'état général de santé de l'intéressé. Cette disposition ne prévoit cependant pas que le médecin-conseil doit faire cette constatation avant le début de l'activité de volontariat. L'intéressé peut donc entamer l'activité de volontariat, après quoi le médecin-conseil pourra encore se prononcer sur l'éventuelle incompatibilité de cette activité avec son état général de santé. Pour plus de sécurité juridique, il est toutefois conseillé que le médecin-conseil se prononce avant que l'intéressé n'entame une activité de volontariat.

Si l'activité répond aux critères de la loi du 3 juillet 2005 et si le médecin-conseil constate qu'elle est compatible avec l'état général de santé de l'intéressé, elle n'est pas considérée comme une activité au sens de l'article 100, § 1^{er}, premier alinéa de la loi coordonnée. L'exercice de cette activité ne met pas conséquent pas fin à l'incapacité de travail.

Finalement, le Conseil estime que le volontariat ne peut pas être considéré comme une solution miracle pour l'intégration des personnes qui sont malades. Dans ce sens, il attire l'attention sur les conclusions de la Task Force Incapacité de travail, qui estime que les possibilités d'intégration socio-professionnelle en Belgique sont sous-exploitées et qu'une stratégie coordonnée doit être élaborée sur ce plan.

d. Volontariat et indemnité pour accident du travail ou maladie professionnelle

Le Conseil souligne que le FAT et le FMP n'imposent aucune obligation aux travailleurs ayant une maladie professionnelle ou après un accident du travail pour pouvoir exercer une activité de volontariat.

e. Volontariat pour les personnes handicapées

Le Conseil remarque que les personnes handicapées qui reçoivent une allocation (allocation de remplacement de revenus) du SPF Sécurité sociale peuvent exercer une activité de volontariat sans formalité. Il souligne toutefois que la situation de ces personnes est différente de celle des personnes bénéficiant d'une indemnité de maladie ou d'invalidité. Il s'agit de groupes-cibles distincts, dont le statut et le processus d'intégration diffèrent.

f. Volontariat et revenu d'intégration

Les personnes qui bénéficient d'un revenu d'intégration doivent déclarer au préalable leur activité de volontariat à leur gestionnaire de dossier auprès du CPAS.

g. Volontariat et allocations familiales

En ce qui concerne le droit aux allocations familiales, le Conseil souligne que l'on ne peut pas obtenir la qualité d'attributaire pour les allocations familiales sur la base du volontariat.

Pour le bénéficiaire des allocations familiales, les indemnités perçues par le volontaire ne sont pas considérées comme un revenu si elles se situent dans les limites prévues par la loi relative aux volontaires. Si les indemnités octroyées sont supérieures aux limites prévues par la loi relative aux volontaires, les allocations familiales sont suspendues si le nombre maximum d'heures est dépassé (240 heures/trimestre). Toutefois, si le volontaire peut prouver qu'il s'agit d'une indemnisation des frais, il conserve ses allocations familiales.

Pour avoir droit aux allocations familiales, l'enfant doit en principe résider en Belgique. Des exceptions peuvent toutefois être faites :

- séjour dans un autre pays, au maximum deux mois par an, en une ou plusieurs fois ;
- séjour dans un autre pays, uniquement pendant les vacances scolaires, au maximum 120 jours par an, en une ou plusieurs fois ;
- séjour dans un autre pays pour des raisons de santé, pendant six mois au maximum ;
- études dans un pays où les règlements sociaux européens sont applicables : Allemagne, Autriche, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Slovaquie, Slovénie, Suède et Suisse ;

- études en dehors de la Belgique avec une bourse d'études d'une institution belge ou étrangère ;
- études dans un pays avec lequel la Belgique a conclu un accord bilatéral : Algérie, Maroc, Tunisie, Turquie et les États de l'ex-Yougoslavie ;
- lorsque la personne qui a droit aux allocations familiales travaille en détachement en dehors de la Belgique, et reste donc assujettie à la sécurité sociale belge, et que son ménage réside avec elle à l'étranger.

Pour d'autres cas, le ministre des Affaires sociales peut aussi accorder une dérogation à la règle et déterminer les conditions, le montant et la période d'octroi des allocations familiales.

B. Appréciation des propositions de lois soumises pour avis

Avant d'aborder les propositions de lois elles-mêmes, le Conseil souhaite tout d'abord souligner que les différentes propositions manquent de cohérence. Ainsi, une des propositions donne aux chômeurs indemnisés, quel que soit leur âge, la possibilité de pratiquer le volontariat à l'étranger avec maintien des allocations de chômage pendant une période allant de trois mois à un an, alors qu'une autre proposition crée un cadre permettant aux chômeurs indemnisés âgés de 18 à 25 ans d'exercer une activité de volontariat en Belgique ou à l'étranger pendant six à douze mois, à condition qu'ils renoncent à leurs allocations de chômage. La même remarque s'applique aux propositions qui concernent le volontariat avec une indemnité d'invalidité. Alors qu'une proposition de loi souhaite supprimer la déclaration préalable au médecin-conseil, une autre proposition de loi entend justement durcir cette condition. Le Conseil estime cependant qu'il est nécessaire, dans l'intérêt des volontaires, d'élaborer pour ceux-ci un statut cohérent.

Ensuite, il signale que l'avis sur les différentes propositions de lois qui lui ont été soumises pour avis doit être lu en tenant compte des principes généraux qu'il a posés au point A. en ce qui concerne le volontariat.

1. Propositions de lois relatives au volontariat avec des allocations de chômage

Le Conseil constate que deux propositions de lois relatives à l'exercice du volontariat avec des allocations de chômage lui ont été soumises pour avis.

a. Le service citoyen volontaire

- 1) La proposition de loi créant un statut social pour un Service citoyen volontaire a pour objectif d'inciter les jeunes à effectuer des tâches d'intérêt général dans les domaines de la santé, de l'action sociale, de la sécurité, de la protection civile, de l'environnement, de la culture et du sport.

À cette fin, le jeune volontaire doit signer un contrat avec, d'une part, la Commission du Service citoyen volontaire, qui est créée au sein du SPF Sécurité sociale afin d'organiser le service citoyen volontaire, et, d'autre part, l'organisme d'accueil agréé par la Commission.

Ce système concerne les jeunes âgés de 18 à 25 ans. Le service citoyen volontaire durerait au minimum six mois et au maximum un an et comprendrait au minimum 28 heures et au maximum 38 heures par semaine.

- 2) Le Conseil émet au préalable un certain nombre de réserves fondamentales concernant cet objectif.
 - 2.1) Le Conseil juge que, vu les principes généraux susvisés, le service citoyen volontaire se situe en dehors du cadre de la loi relative aux volontaires. En effet, si les jeunes doivent s'engager par un contrat pendant 28 à 38 heures par semaine dans un service citoyen volontaire pendant lequel ils reçoivent une indemnité égale au revenu d'intégration, il n'est plus possible de parler d'un engagement volontaire non rémunéré qui est effectué dans la sphère privée.

En outre, il doute de la pertinence de l'objectif poursuivi. En raison de cet engagement, les jeunes ne seront plus disponibles pour le marché du travail pendant une demi-année, voire une année entière, alors que, durant cette période, ils devraient être guidés vers un emploi ordinaire, plutôt que vers un demi-statut insuffisamment développé, et ce, certainement à un moment où certains secteurs doivent faire face à une pénurie de main-d'œuvre. En outre, il craint que ce statut ne se substitue à l'emploi ordinaire. Il se demande également si l'on a suffisamment vérifié si cet objectif répond à un besoin réel sur le terrain et si les organisations disposent d'assez de moyens pour donner à ces jeunes l'encadrement et l'accompagnement nécessaires.

- 2.2) Si la proposition devait être retenue, le Conseil juge qu'il faudrait plutôt créer à cet effet, par analogie avec l'engagement volontaire militaire, un nouveau statut sui generis, qui nécessiterait cependant encore un développement beaucoup plus approfondi que ce qui est prévu actuellement.
- 2.3) Ainsi, la proposition de loi règle principalement l'impact sur le chômage, et oublie les conséquences d'un service citoyen volontaire sur le statut du jeune en matière de sécurité sociale, comme par exemple les allocations familiales, la pension ou les soins de santé. Il est pourtant apparu au cours des travaux que des adaptations supplémentaires de la réglementation sont nécessaires pour la préservation de ces droits. Sans ces adaptations, le jeune risquerait de se retrouver, pendant ou après son service citoyen volontaire, dans un vide sur le plan de certains droits en matière de sécurité sociale.
- 2.4) En ce qui concerne l'obligation d'assurance, le Conseil constate que, dans la proposition de loi, il est question d'obliger les organismes d'accueil à assurer la responsabilité civile (« wettelijke aansprakelijkheid » dans la version néerlandaise) des deux parties. L'auteur de la proposition de loi vise-t-il par là l'assurance responsabilité civile, par analogie avec la loi relative aux volontaires, ou une autre assurance ? Le type d'assurance visé par la proposition de loi n'est pas clair, selon le Conseil.

Par ailleurs, l'organisme d'accueil serait obligé de contracter une assurance accidents du travail auprès d'une compagnie privée. Le Conseil constate que l'on entend par là une assurance de droit commun pour les accidents du travail, pour laquelle le FAT n'est pas compétent, et il demande que l'on recherche dans ce cadre la cohérence avec les autres polices de droit commun pour l'assurance accidents du travail.

- 3) En ce qui concerne l'assurance-chômage, la proposition de loi prévoit que les journées durant lesquelles les jeunes demandeurs d'emploi effectuent leur service citoyen volontaire seraient prises en considération pour le stage d'attente. Un coefficient de 1,5 serait également appliqué à la période de service citoyen volontaire, avec pour conséquence que ces jeunes auraient déjà accompli leur stage d'attente après six mois au lieu de neuf.

À cet égard, le Conseil remarque que l'application d'un coefficient a pour conséquence que le service citoyen volontaire connaît un traitement plus favorable que le travail salarié, qui est uniquement pris en considération comme période d'attente sans coefficient. Cela entraînerait une discrimination des jeunes qui exercent un travail ordinaire par rapport aux jeunes qui effectuent un service citoyen volontaire, ce qui pourrait inciter certains jeunes à opter pour le service citoyen volontaire plutôt que pour un travail salarié.

En outre, cette technique entraînera dans certains cas un raccourcissement du stage d'attente, avec pour conséquence un octroi anticipé des allocations de chômage et donc une augmentation des coûts. Cela sera par exemple le cas si le jeune arrête son service citoyen volontaire après six mois et demande immédiatement des allocations.

- 4) De plus, le Conseil est d'avis que le statut qui est proposé dans la proposition de loi manque de cohérence et peut avoir des effets pervers. Dans ce sens, le Conseil s'interroge sur le type de revenu qui sera octroyé à ces jeunes. La proposition de loi prévoit en effet que les jeunes qui renoncent à leurs allocations recevraient de la Commission une indemnité dont le montant serait égal à celui du revenu d'intégration. Dans sa formulation actuelle, le texte de la proposition de loi n'exclut toutefois pas la possibilité qu'un allocataire effectue un service citoyen volontaire sans renoncer à son allocation, avec pour seule conséquence qu'il ne recevra pas l'indemnité à charge de la Commission.

Si l'octroi d'une indemnité à charge de la Commission était lié à une perte totale des allocations, le Conseil souligne que cela pourrait avoir des conséquences fâcheuses pour le jeune, car une allocation de sécurité sociale sera dans certains cas plus élevée qu'un revenu d'intégration, qui est une allocation d'aide sociale. En outre, une neutralisation de la période de service citoyen volontaire n'est pas non plus prévue, avec pour conséquence qu'à la fin de son service citoyen, le jeune ne pourra plus revenir à son statut initial en matière de sécurité sociale. Enfin, la proposition de loi ne précise pas non plus si le chômeur devra rester disponible pour le marché du travail pendant le service citoyen volontaire.

Sur le plan du revenu, il y a une différence entre les versions française et néerlandaise de l'article 20 de la proposition de loi. Là où il est question dans la version néerlandaise d'une indemnité qui est égale au revenu d'intégration, la version française parle d'une « indemnité dont le montant est fixé par le Roi ».

b. Volontariat à l'étranger

- 1) La proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, en ce qui concerne le volontariat à l'étranger, a pour but d'assimiler la période de volontariat à l'étranger au stage d'attente et de donner aux chômeurs complets indemnisés la possibilité de pratiquer le volontariat à l'étranger avec maintien des allocations pendant une période de trois mois, avec prolongation possible jusqu'à un an.

- 2) En ce qui concerne l'assimilation au stage d'attente, le Conseil souhaite attirer l'attention sur le fait que le stage d'attente est une période pendant laquelle le jeune doit tenter de s'insérer sur le marché du travail. Il est par conséquent nécessaire de contrôler cette volonté d'insertion, certainement en raison du nombre croissant de métiers en pénurie sur le marché du travail.

Par ailleurs, il y a un risque potentiel que des étudiants demandent ici des allocations sur la base d'études, d'autant plus que les études à l'étranger doivent être prises en considération et que le principe de l'égalité de traitement rend difficile l'imposition de conditions spécifiques aux jeunes étrangers, pour ensuite résider à l'étranger pendant l'entièreté du stage d'attente afin d'y pratiquer le volontariat.

En raison desdits motifs, mais aussi des principes précités, le Conseil juge indiqué de continuer à soumettre à l'autorisation du directeur du bureau de chômage l'assimilation d'une période de volontariat à l'étranger au stage d'attente.

- 3) En ce qui concerne la dispense d'inscription en tant que demandeur d'emploi et la disponibilité pour le marché du travail, le Conseil remarque qu'abstraction faite de la dispense dont bénéficient les chômeurs âgés, une dispense de disponibilité est considérée comme l'exception dans la réglementation du chômage et elle n'est octroyée que soit suite à l'appréciation du directeur du bureau de chômage, soit à condition qu'il y ait une certaine durée de chômage et dans des situations où le chômeur entreprend une action qui est directement liée à son insertion sur le marché du travail (formation professionnelle, études, formations...).

Ce n'est que dans des cas exceptionnels, comme la participation à une action humanitaire, que le législateur a prévu la possibilité de pratiquer le volontariat à l'étranger avec maintien des allocations, et ce, pendant une période de quatre semaines (qui peut être prolongée jusqu'à trois mois). Toutefois, l'accord du directeur du bureau de chômage est requis ici aussi et la réglementation exige que le chômeur exerce réellement l'activité pour laquelle la dispense a été accordée.

En outre, une discrimination pourrait apparaître à l'égard des chômeurs qui résident en Belgique et qui, dans le cadre de la même loi, exercent une activité de volontariat pour laquelle ils ne bénéficient pas d'une dispense. Une telle discrimination pourrait susciter des critiques, mais l'introduction d'une dispense similaire pour le groupe des chômeurs en Belgique qui doivent rester disponibles pourrait créer un piège à l'emploi.

Pour toutes ces raisons, il semble dès lors indiqué au Conseil de maintenir l'appréciation existante par le directeur du bureau de chômage ainsi que les contrôles existants. Il souligne également qu'après la période passée à l'étranger, les volontaires peuvent avoir recours à l'article 42 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, qui prévoit que les chômeurs indemnisés conservent leurs droits pendant trois ans et peuvent retourner à leur statut initial.

- 4) Enfin, il faut également examiner pour cette proposition quelles sont les conséquences d'un tel engagement à l'étranger pour les autres branches de la sécurité sociale.

2. Propositions de lois relatives au volontariat avec des indemnités de maladie et d'invalidité

- a. Le Conseil constate que la première proposition de loi modifiant l'article 100, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, en ce qui concerne le volontariat exercé par les moins-valides, entend permettre aux personnes bénéficiant d'une indemnité pour cause de maladie ou d'invalidité de pratiquer le volontariat sans appréciation du médecin-conseil. La deuxième proposition de loi modifiant la réglementation en ce qui concerne le volontariat exercé par des personnes en incapacité de travail vise à durcir cette même obligation de déclaration en imposant une autorisation écrite préalable.

Comme il ressort desdits principes généraux, le Conseil est d'avis que la déclaration au médecin-conseil est pertinente car il s'agit d'une mesure de protection, qui permet de vérifier si l'activité de volontariat est compatible avec l'état de santé de l'intéressé. L'objectif de la procédure est d'éviter une aggravation de l'état de santé de l'intéressé en raison de son activité de volontariat. Dans cette optique, le Conseil juge dès lors nécessaire de conserver cette appréciation.

- b. En ce qui concerne les propositions de lois, le Conseil ne peut cependant se défaire de l'impression que les auteurs partent de prémisses erronées et confondent la procédure qui s'applique au volontariat avec celle qui s'applique en cas de reprise partielle du travail.

L'article 100, § 1^{er}, deuxième alinéa de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 prévoit que le travail volontaire au sens de la loi relative aux volontaires n'est pas considéré comme une activité au sens de l'article 100, § 1^{er}, premier alinéa de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, à condition que le médecin-conseil constate que cette activité est compatible avec l'état général de santé de l'intéressé. En soi, l'exercice de cette activité ne met donc pas fin à l'incapacité de travail.

Ladite disposition ne dit pas que cette constatation du médecin-conseil doit avoir lieu avant le début de l'exercice de l'activité de volontariat. L'intéressé pourrait donc entamer cette activité, après quoi le médecin-conseil pourrait encore se prononcer par la suite sur la compatibilité ou l'incompatibilité avec son état général de santé. Pour plus de sécurité juridique, il est toutefois indiqué que le médecin-conseil se prononce avant que l'intéressé n'entame l'activité de volontariat. Dans la pratique, il s'agit cependant d'une procédure souple, dans laquelle une déclaration au médecin-conseil suffit.

Si le médecin-conseil constate que l'activité que l'intéressé souhaite entamer ou a déjà entamée n'est pas compatible avec son état général de santé ou si l'activité ne répond pas aux critères de la loi relative aux volontaires, elle sera considérée comme une « activité » au sens de l'article 100, § 1^{er} de la loi coordonnée du 14 juillet 1994. L'intéressé met ainsi fin à son incapacité de travail.

Dans ce cas, la situation de l'intéressé pourra être examinée dans le cadre de l'article 101 de ladite loi, qui prévoit la possibilité d'une régularisation en cas d'activité non autorisée. La récupération des indemnités est alors limitée aux jours ou à la période durant lesquels une activité non autorisée a été accomplie et ces jours ou cette période sont assimilés à des jours indemnisés pour la détermination des droits aux prestations de sécurité sociale. En outre, le comité de gestion du Service des indemnités peut renoncer, en tout ou en partie, à la récupération des indemnités dans des cas dignes d'intérêt ou en l'absence d'intention frauduleuse. L'objectif de cette procédure est précisément d'éviter des drames sociaux.

En revanche, c'est la procédure prévue à l'article 100, § 2 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 qui s'applique en cas de reprise partielle du travail. Une autorisation préalable du médecin-conseil est encore nécessaire dans ce cas. Un projet de loi-programme actuellement à l'étude prévoit une modification de l'article 100, § 2 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 en vue de supprimer le caractère préalable de cette autorisation. Une disposition similaire est prévue pour les travailleurs indépendants dans un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants. Cette disposition ne s'applique toutefois pas au volontariat. Le Conseil souhaite cependant que, dans le cadre de l'exécution de ces dispositions, l'on recherche une certaine cohérence entre les deux procédures.

- c. Par ailleurs, le Conseil souligne aussi que, dans la première proposition de loi, les personnes atteintes d'un handicap ou d'un handicap professionnel sont mises sur le même pied que les personnes qui sont malades, alors qu'il estime qu'il s'agit de groupes-cibles distincts ayant chacun son propre statut et son propre processus d'intégration.
- d. En conséquence, le Conseil ne peut pas souscrire à ces deux propositions de lois.

3. Proposition de loi relative à l'indemnisation

Le Conseil constate que la proposition de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires en vue de relever le plafond d'exonération de cotisations de sécurité sociale pour l'indemnisation des frais a pour but de faire passer les plafonds journalier et annuel fixés dans la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, respectivement, de 30,32 euros à 77,70 euros et de 1.232,92 euros à 3.108 euros (montants indexés au 1^{er} mai 2011).

Le Conseil estime qu'un tel doublement de l'indemnité forfaitaire touche à l'essence même du volontariat, qui doit en principe être non rémunéré. Il considère par conséquent que les plafonds actuels de l'indemnité forfaitaire, en combinaison avec les trois possibilités de remboursement des frais réellement exposés, répondent à la majorité des besoins sur le terrain.

Le Conseil craint également que cette proposition ne crée de nouveaux pièges à l'emploi. Ainsi, un chômeur qui pratique le volontariat pourrait, en conséquence de la proposition de loi, recevoir un montant mensuel de 1.653,64 euros, ce qui est supérieur au montant du salaire mensuel de référence, qui est de 1.481,86 euros brut (montants d'application au 1^{er} mai 2011 à partir de 21,5 ans et de six mois d'ancienneté). Pour les personnes en maladie ou en invalidité, la proposition pourrait également constituer un frein à leur parcours d'insertion par le biais de la reprise progressive du travail.

En outre, la proposition de loi n'avance pas d'arguments concluants qui permettraient au Conseil de juger, sur la base de critères de pondération objectifs, si une telle augmentation est nécessaire.

Pour ces raisons, il lui semble dès lors indiqué de garder les montants actuels tels que prévus à l'article 10 de la loi relative aux volontaires.

ANNEXE

**TRAVAUX ANTÉRIEURS
DU CONSEIL**

APERÇU DES TRAVAUX ANTÉRIEURS DU CONSEIL

A. Avis sur l'harmonisation du traitement fiscal et social des indemnités octroyées dans le cadre du volontariat (n^{os} 1.310 et 1.331)

En 2000, le Conseil a émis deux avis unanimes sur l'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés des indemnités octroyées dans le cadre du volontariat.

1. Dans l'avis n° 1.310 du 16 mai 2000, le Conseil se prononce en faveur d'une harmonisation des réglementations fiscale et sociale en matière de volontariat. Le Conseil peut souscrire à l'objectif de simplification visé par le projet d'arrêté royal, mais il formule un certain nombre de réserves techniques quant à sa concrétisation (régime fiscal particulier dans la circulaire du 5 mars 1999). Le Conseil estime également qu'il faut veiller à ce que le développement du volontariat ne se fasse pas au détriment d'emplois rémunérés.
2. Dans son avis n° 1.331 du 19 décembre 2000, le Conseil se prononce à nouveau sur cette même question après avoir été consulté sur une nouvelle version dudit projet d'arrêté royal, adaptée aux remarques du Conseil d'État. Dans cet avis, le Conseil rappelle ses positions antérieures et propose de prendre contact avec le ministre des Finances afin de vérifier quelles sont les raisons des différents régimes fiscaux en fonction des catégories de volontaires et si ces différences doivent être maintenues. La réponse à cette question devrait permettre l'harmonisation proposée, telle que demandée dans l'avis n° 1.310, en respectant le principe de non-discrimination, comme l'a réclamé le Conseil d'État.

B. Avis sur la proposition de loi relative aux droits des bénévoles

Dans l'avis n° 1.506 du 9 février 2005, le Conseil se prononce sur la proposition de loi relative aux droits des bénévoles. Le ministre des Affaires sociales qui a introduit la demande d'avis a demandé au Conseil, outre un examen global, d'accorder une attention spécifique à l'indemnité, à la possibilité de modulation du montant maximum de l'indemnité pour des catégories spécifiques de bénévoles tels que les pensionnés, aux moyens de contrôle et à l'assurance.

Bien que, dans cet avis, le Conseil souscrive pleinement à l'objectif des auteurs du texte, il formule tout de même un certain nombre de remarques parce qu'il estime qu'il faut procéder avec circonspection lors de l'élaboration d'un statut juridique pour les bénévoles. Ainsi, le développement du bénévolat ne peut pas entraîner une éviction du travail rémunéré ou des obligations trop lourdes pour les organisations et il faut veiller à ce que certaines activités de bénévolat ne soient pas considérées comme faisant partie de la vie privée, ce qui aurait pour conséquence que les personnes qui les exercent perdraient leur protection légale.

En ce qui concerne l'indemnité, le Conseil s'oppose à l'augmentation proposée des plafonds journaliers et annuels existants de l'indemnité, tels que prévus à l'article 17 quinquies de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, mais il s'engage à évaluer ces plafonds dans les deux ans. Il juge également qu'il n'est pas justifié de moduler le montant maximum de l'indemnité en fonction du statut du bénévole, bien qu'il ne souhaite pas exclure totalement cette discussion en raison de la réalité sur le terrain.

Pour les bénévoles bénéficiaires d'allocations, il attire l'attention sur l'avis du Comité de gestion de l'INAMI, qui plaide pour le maintien du système existant avec déclaration préalable au médecin-conseil².

C. Avis sur l'indemnité

1. Avis n° 1.686

Dans son avis n° 1.686 du 6 mai 2009, le Conseil déplore la décision de la ministre des Affaires sociales de permettre, par le biais d'un amendement du gouvernement à un projet de loi portant des dispositions diverses, un cumul de l'indemnité forfaitaire avec le remboursement des frais réels de déplacement, parce qu'il n'a pas encore reçu les données nécessaires à l'évaluation, prévue dans la loi relative aux volontaires (deux ans après l'entrée en vigueur de la loi du 3 juillet 2005), du montant des indemnités perçues par les volontaires. Pour cette même raison, il émet également des réserves sur un relèvement du plafond pour les volontaires actifs dans les services de gardes, l'aide médicale urgente et le transport non urgent de patients.

² Dans le cadre de cet avis, le Service assujettissement du ministère des Affaires sociales, le Comité de gestion de l'ONAFST, le Comité de gestion de l'ONP et le Comité de gestion de l'ONEM ont également été consultés.

Dans ce même avis, le Conseil se prononce également contre deux propositions de loi qui ont pour but, d'une part, d'assouplir le régime pour les personnes bénéficiant d'une indemnité pour cause de maladie ou d'invalidité et, d'autre part, de prévoir deux demi-journées de congé non rémunéré. Il souscrit toutefois à l'objectif d'une autre proposition de loi, qui voudrait offrir aux étrangers la possibilité de faire du volontariat, à condition que cette activité reste contrôlable et transparente, et ce, afin qu'il n'y ait pas, sous le couvert du volontariat, d'exploitation et de zone de non-droit.

2. Avis n° 1.708

Dans l'avis n° 1.708 du 25 novembre 2009, le Conseil reste sur ses positions de l'avis n° 1.686 du 6 mai 2009, parce qu'il n'a pu trouver aucune justification, dans les données chiffrées reçues, ni pour relever les plafonds de l'indemnité perçue par les volontaires, ni pour prévoir une indemnité plus élevée pour des catégories spécifiques de volontaires.
