

A V I S N° 2.050

-----

Séance du mardi 18 juillet 2017

-----

Projet de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et d'autres dispositions légales en matière de volontariat

x            x            x

## **A V I S N° 2.050**

---

Objet : Projet de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et d'autres dispositions légales en matière de volontariat

---

Par lettre du 20 février 2017, madame M. De Block, ministre des Affaires sociales, a demandé l'avis du Conseil national du Travail sur un projet de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et d'autres dispositions légales en matière de volontariat.

L'examen du dossier a été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale, qui a pu bénéficier dans ce cadre de la collaboration précieuse de représentants de la cellule stratégique de la ministre des Affaires sociales et du SPF Sécurité sociale.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 18 juillet 2017, l'avis suivant.

x                      x                      x

## AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

---

### I. OBJET ET PORTÉE DE LA DEMANDE D'AVIS

A. Par lettre du 20 février 2017, madame M. De Block, ministre des Affaires sociales, a demandé l'avis du Conseil national du Travail sur un projet de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires (ci-après : loi relative aux volontaires) et d'autres dispositions légales en matière de volontariat.

Le projet de loi précité entend apporter des modifications à la loi relative aux volontaires et à d'autres dispositions légales, sur la base des recommandations formulées par le Conseil supérieur des volontaires (ci-après : CSV), qui, à l'occasion des dix années d'existence de la loi relative aux volontaires, a consacré une évaluation à cette législation à la demande de la ministre des Affaires sociales.

Une des principales conclusions de l'évaluation du CSV est la reconnaissance de la pertinence de la loi relative aux volontaires, car cette loi offre aux volontaires et aux organisations un cadre, la sécurité juridique et la reconnaissance de l'importance sociétale de leurs actions.

Dans cette optique, le CSV recommande de réformer le cadre juridique du volontariat à trois niveaux ; plus précisément, il préconise en premier lieu de clarifier davantage le cadre juridique figurant dans la loi relative aux volontaires ; en deuxième lieu, il appelle à uniformiser les interprétations de cette législation par les différentes administrations et, en troisième lieu, il demande de prendre différentes mesures complémentaires, dont un certain nombre sont mentionnées dans l'exposé des motifs du projet de loi.

B. Les modifications que le projet de loi soumis pour avis apporte à la loi relative aux volontaires sont basées sur un certain nombre d'éléments de l'évaluation de la loi relative aux volontaires qui a été réalisée par le CSV. Les modifications proposées visent à ramener le volontariat à son essence, à savoir le volontariat comme étant toute activité qui est exercée sans rétribution ni obligation, au profit d'organisations organisant des activités en vue de réaliser un objectif désintéressé, et ce, afin de lutter ainsi contre l'utilisation impropre du statut du volontaire.

Dans cette optique, les modifications spécifiques prévues dans le projet de loi soumis pour avis visent à :

- confirmer que la loi relative aux volontaires s'applique aux administrateurs volontaires ;
- améliorer l'information des volontaires ;
- aligner l'indemnité vélo des volontaires sur celle des travailleurs salariés ;
- souligner le caractère gratuit du volontariat ;
- déterminer quels cadeaux occasionnels ne sont pas pris en compte pour le calcul du défraiement ;
- rendre les défraiements incessibles et insaisissables ;
- et instaurer une base légale au CSV tout en rendant sa consultation systématique pour tout projet réglementaire concernant le volontariat.

C. Dans le cadre de l'objectif précité, la ministre des Affaires sociales a également consulté le Conseil national du Travail, par lettre du 2 mars 2017, sur un projet d'arrêté royal portant modification de l'article 17 quater de l'arrêté ONSS, en vue d'exclure de l'application de la loi ONSS les indemnités des ambulanciers volontaires ainsi que des volontaires de la protection civile.

## **II. POSITION DU CONSEIL**

Le Conseil national du Travail s'est penché sur le projet de loi qui lui a été soumis pour avis et a obtenu dans ce cadre des explications des représentants de la cellule stratégique de la ministre des Affaires sociales et du SPF Sécurité sociale.

Il a également pu prendre connaissance de l'évaluation de la loi relative aux volontaires qu'a réalisée le CSV, ainsi que de l'avis du CSV sur l'avant-projet de loi modifiant la loi relative aux volontaires.

Sur la base de son examen, le Conseil rend un avis globalement favorable sur les modifications proposées de la loi relative aux volontaires ; il souhaite toutefois d'abord rappeler un certain nombre de principes généraux concernant le volontariat, à partir desquels il formule un certain nombre de considérations spécifiques sur le projet de loi soumis pour avis, dans l'optique d'assurer la sécurité juridique, l'uniformité ainsi que la reconnaissance de l'importance sociétale du volontariat.

## A. Considérations générales

Le Conseil souhaite tout d'abord attirer l'attention sur le principe énoncé dans la loi relative aux volontaires, à savoir que le volontariat est une activité qui est exercée sans rétribution. Ce caractère non rémunéré n'empêche pas que les frais supportés par le volontaire pour l'organisation soient défrayés par celle-ci. Un volontaire peut par conséquent percevoir des indemnités pour son activité de volontaire, pour autant que ces indemnités soient des remboursements des frais exposés par le volontaire.

Le Conseil souhaite ensuite souligner qu'il soutient l'objectif de la loi relative aux volontaires, à savoir prévoir, par le biais de la sécurité juridique et de l'uniformité, une meilleure protection et une meilleure reconnaissance de la contribution sociétale du volontariat. Il signale que cette loi date déjà du 3 juillet 2005 et qu'au fil des ans, un certain nombre de difficultés et/ou de problèmes d'interprétation sont apparus, pour lesquels il convient d'offrir une solution adéquate afin d'atteindre l'objectif décrit ci-avant.

Il peut par conséquent souscrire à l'initiative prise par la ministre des Affaires sociales.

Dans le prolongement des considérations générales précitées, il souhaite formuler un certain nombre de remarques spécifiques sur certains aspects du projet de loi soumis pour avis, étant donné qu'il faut faire preuve de prudence en ce qui concerne le statut juridique du volontaire et afin d'éviter de créer de nouvelles incertitudes.

## B. Considérations spécifiques

### 1. Le défraiement du volontaire

#### a. L'indemnité vélo et les cadeaux occasionnels

Le Conseil constate que le projet de loi soumis pour avis part du principe que les indemnités perçues par le volontaire peuvent uniquement être des indemnisations pour les frais supportés par le volontaire et ne peuvent donc comprendre aucune rémunération ni aucune compensation pour une activité, ce qui se situe dans le droit fil de la philosophie précitée, à laquelle il adhère.

Le Conseil estime que le projet de loi s'écarte du principe précité en alignant le plafond maximal de l'indemnité vélo et le régime des cadeaux occasionnels sur le régime des travailleurs salariés :

- En ce qui concerne spécifiquement l'indemnité vélo du volontaire, il constate que le projet de loi prévoit d'aligner le montant maximal par kilomètre sur le régime du statut des travailleurs salariés, alors que, dans le régime actuel, c'est l'indemnité vélo plus basse des fonctionnaires qui est appliquée.
  
- En ce qui concerne spécifiquement les cadeaux occasionnels reçus par les volontaires, il constate que le projet de loi suit la même logique, c'est-à-dire un alignement sur le régime de sécurité sociale du statut des travailleurs salariés. Le projet de loi dispose en effet que les cadeaux occasionnels que les volontaires reçoivent à l'occasion de certains événements, tels que la Saint-Nicolas, Noël..., ne doivent pas être pris en considération pour les montants maximaux du défraiement forfaitaire ou pour le remboursement des frais réels dans le cadre du volontariat exercé.

Le Conseil peut se rallier au principe d'un relèvement du plafond maximal de l'indemnité vélo et de la non-prise en considération des cadeaux occasionnels, mais il est d'avis qu'il convient d'éviter tout renvoi explicite au statut des travailleurs salariés dans un régime afférent aux volontaires.

En effet, les maxima prévus doivent impliquer une estimation du coût réel, et l'indemnité vélo pour le volontaire n'est actuellement pas conforme à ce coût réel. Il souhaite toutefois maintenir dans ce cadre le principe selon lequel les volontaires exercent des activités non rémunérées, alors que c'est une autre philosophie qui régit le régime des travailleurs salariés. Le forfait, accepté par l'ONSS, concernant l'indemnité vélo dans la réglementation de la sécurité sociale des travailleurs salariés, est ainsi né du souci d'encourager les travailleurs à opter pour le vélo pour leurs déplacements entre le domicile et le lieu de travail. Pour les volontaires, une indemnité vélo peut uniquement être considérée comme un remboursement de frais exposés pour l'organisation.

Le Conseil peut également souscrire au principe prévu dans le projet de loi pour les cadeaux occasionnels, parce que, dans la pratique, les volontaires peuvent effectivement recevoir une petite attention usuelle pour certaines occasions, qui peut constituer une reconnaissance supplémentaire du volontariat effectué, mais cela ne peut pas aller aussi loin que dans le régime afférent aux travailleurs salariés tel que prévu à l'article 19, § 2, 14° de l'arrêté ONSS, ni se transformer en l'octroi de cadeaux onéreux ou de bonus, qui constituent plutôt une rémunération.

Le Conseil propose par conséquent, pour ce qui concerne l'indemnité vélo, de réaliser l'objectif de la modification proposée au moyen d'une autre technique législative. Pour ce qui concerne les cadeaux occasionnels, il propose de régler la question au moyen d'une circulaire.

Subséquemment, il demande de tenir compte, dans le cadre de la fixation des montants maximaux des indemnités, du principe selon lequel les plafonds maximaux prévus doivent être au même niveau que les frais réels supportés par un volontaire dans ce cadre. Cela permet d'éviter des discussions afin de déterminer si l'indemnité doit être considérée comme une rémunération ou comme un défraiement.

En outre, il voudrait également rappeler les principes dégagés dans le cadre de précédents travaux, à savoir que, sur la base de la loi relative aux volontaires, les organisations peuvent convenir du montant jusqu'auquel elles souhaitent rembourser les frais de déplacement, et qu'elles ne sont, en conséquence, pas obligées de prévoir un remboursement des frais de déplacement du volontaire, ni de rembourser le montant maximal. Les montants maximaux pour les volontaires doivent dès lors être considérés comme un plafond maximal jusqu'auquel un remboursement est possible.

Dans le cadre de l'élaboration du régime pour l'indemnité vélo et les cadeaux occasionnels, il faut veiller à ce que ces principes continuent d'être respectés.

b. L'insaisissabilité

Le Conseil constate que le projet de loi soumis pour avis rend les indemnités perçues par les volontaires incessibles et insaisissables, afin de veiller à ne pas décourager les personnes endettées de faire du volontariat.

Partant du principe que les défraiements perçus par un volontaire ne sont pas des rémunérations, et vu l'importance sociétale, pour les personnes à statut précaire, de pouvoir effectuer du volontariat, le Conseil peut souscrire à cet élément du projet de loi.

## 2. Les indemnités des administrateurs volontaires

Le Conseil constate que, dans le but d'accroître la sécurité juridique, le projet de loi soumis pour avis donne une forme juridique à la volonté existante, qui avait déjà été exprimée par les concepteurs de la loi relative aux volontaires, d'appliquer celle-ci aux administrateurs et mandataires d'organisations sans but lucratif qui exercent gratuitement leur mandat.

Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi que, dans la pratique, les administrateurs volontaires rencontrent parfois des difficultés au niveau de l'administration fiscale ou de l'ONEM, qui réfutent le caractère volontaire de cette activité en raison de la taille de l'organisation, de la fonction exercée ou de la confusion entre défraiements perçus et jetons de présence.

Le Conseil considère que, si les mandataires ou administrateurs exercent gratuitement leur mandat ou perçoivent uniquement un défraiement dans le cadre de l'article 10 de la loi relative aux volontaires, ils doivent pouvoir relever de l'application de cette loi, et que la précision proposée offrira également une plus grande sécurité juridique pour les administrateurs volontaires. Il juge cependant qu'il convient de faire preuve de prudence dans ce cadre et que cette disposition ne peut pas constituer un sauf-conduit pour une prise en considération de rémunérations en tant que défraiements.

## 3. L'obligation de déclaration à l'ONEM

Le Conseil constate qu'un chômeur indemnisé peut exercer une activité de volontariat au sens de la loi relative aux volontaires en conservant ses allocations, à condition de déclarer préalablement cette activité par écrit au bureau du chômage. En cas de présomption d'abus, l'ONEM peut introduire une réclamation.

Dans son avis, le CSV plaide pour la suppression de cette obligation de déclaration, en arguant que l'ONEM utilise une interprétation très stricte de l'obligation de déclaration et que la procédure permettant aux volontaires de contester la décision de l'ONEM est lourde et fastidieuse.



Cet élément n'a toutefois pas été repris dans le projet de loi soumis pour avis.

À l'occasion de la présente demande d'avis, le Conseil souhaite cependant mettre en lumière la problématique de l'obligation de déclaration pour les chômeurs qui souhaitent exercer une activité de volontariat ou qui souhaitent poursuivre leur activité de volontariat au cours de la période de chômage.

Bien que cette obligation de déclaration ait son utilité, le Conseil a constaté que des travailleurs qui deviennent chômeurs après une période où ils ont déjà exercé des activités de volontariat en tant que travailleurs salariés, doivent cesser ces activités de volontariat pendant la période de traitement de la déclaration à l'ONEM.

Vu la valeur ajoutée du volontariat pour la société, le Conseil est d'avis que de telles interruptions de l'engagement n'ont pas lieu d'être. À cette fin, il convient dès lors de chercher une solution adéquate et juridiquement sûre au sein du comité de gestion de l'ONEM, qui n'aboutira pas nécessairement à la suppression de l'obligation de déclaration, étant donné que l'obligation de déclaration à l'ONEM sert également de mécanisme de protection pour le volontaire.

À cet égard, le Conseil juge qu'il serait également utile de réexaminer la pratique existante en matière d'agrément d'organisations au niveau de l'ONEM avec ou sans dispense de l'obligation de déclaration individuelle.

#### 4. L'intégration de la base juridique du CSV dans la loi relative aux volontaires

Le Conseil constate que le projet de loi soumis pour avis transfère la base légale du CSV dans la loi relative aux volontaires. Il est également prévu que, sauf en cas d'urgence, tout avant-projet de loi ou projet d'arrêté royal ayant un impact sur le volontariat en Belgique sera systématiquement soumis au CSV, qui pourra rendre un avis à ce sujet.

Le Conseil voudrait cependant également souligner le rôle qu'il a joué par le passé à cet égard et qu'il souhaite continuer d'endosser dans ce cadre pour ce qui concerne les aspects relevant de ses compétences.

-----