

**A V I S N° 1.506**

---

Séance du mercredi 9 février 2005

---

Proposition de loi Greet VAN GOOL et consorts relative aux droits des bénévoles

x                    x                    x

2.067-1

## **A V I S N° 1.506**

---

Objet : Proposition de loi Greet VAN GOOL et consorts relative aux droits des bénévoles

Par lettre du 12 mars 2004, Monsieur R. DEMOTTE, Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur la proposition de loi sous rubrique, déposée par Mmes G. VAN GOOL, M. DE MEYER, A. STORMS, A. TEMSAMANI, M. DE BLOCK et MM. G. BOURGEOIS, A. COURTOIS, J.-M. DELIZEE et J.-J. VISEUR (Doc. Ch. n°s 0455/001).

En concertation avec les Ministres de l'Emploi et de l'Intégration sociale, le Ministre des Affaires sociales a souhaité que le Conseil examine et formule des propositions au sujet des aspects suivants :

- l'adéquation entre le montant de l'indemnité maximale proposée et l'objet de l'indemnité (article 10) ;
  
- l'opportunité d'insérer dans l'article 10, outre les limites journalière et annuelle proposées, une limite mensuelle ;

- les moyens de contrôle à prévoir quant au respect des différentes conditions résultant de diverses dispositions de la proposition, dont les limites prévues à l'article 10 ;
- l'opportunité éventuelle de prévoir une modulation du montant maximum de l'indemnité sur base mensuelle et/ou annuelle pour certaines catégories de bénévoles tels que les pensionnés ;
- la problématique de l'assurance (article 6)

L'examen de ces différents points a été confié à la Commission de la sécurité sociale.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le mercredi 9 février 2005, l'avis suivant.

x x x

## **AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL**

---

### **I. OBJET ET PORTEE DE LA SAISINE**

Par lettre du 12 mars 2004, Monsieur R. DEMOTTE, Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur la proposition de loi sous rubrique, déposée par Mmes G. VAN GOOL, M. DE MEYER, A. STORMS, A. TEMSAMANI, M. DE BLOCK et MM. G. BOURGEOIS, A. COURTOIS, J.-M. DELIZEE et J.-J. VISEUR (Doc. Ch. n°s 0455/001).

En concertation avec les Ministres de l'Emploi et de l'Intégration sociale, le Ministre des Affaires sociales a souhaité que le Conseil examine et formule des propositions au sujet des aspects suivants :

- l'adéquation entre le montant de l'indemnité maximale proposée et l'objet de l'indemnité (article 10) ;
- l'opportunité d'insérer dans l'article 10, outre les limites journalière et annuelle proposées, une limite mensuelle ;
- les moyens de contrôle à prévoir quant au respect des différentes conditions résultant de diverses dispositions de la proposition, dont les limites prévues à l'article 10 ;
- l'opportunité éventuelle de prévoir une modulation du montant maximum de l'indemnité sur base mensuelle et/ou annuelle pour certaines catégories de bénévoles tels que les pensionnés ;
- la problématique de l'assurance (article 6)

De manière générale, les développements de la proposition de loi indiquent que le bénévolat répond à des besoins sociaux que le secteur commercial n'est souvent pas en mesure de satisfaire, et que la proposition de loi entend doter les bénévoles de droits qui apporteraient une réponse à différents problèmes juridiques liés au bénévolat. "Pour encourager et soutenir les bénévoles et leur action, il convient de leur faciliter autant que possible la tâche. Simplicité, uniformité et transparence constituent les principes de base."

Plus spécifiquement, la présente proposition de loi règle les aspects suivants du bénévolat :

- les définitions du bénévolat, du bénévole, de l'organisation et de la note d'organisation ;

\* Le bénévolat est défini comme étant toute activité qui est exercée sans rétribution ni obligation ; qui est exercée au profit d'une ou de plusieurs personnes autres que celle qui exerce l'activité, d'un groupe ou d'une organisation ou encore de la collectivité dans son ensemble ; qui est organisée par une organisation (toute association de fait ou personne morale sans but lucratif) autre que le cadre familial ou privé de celui qui exerce l'activité et qui n'est pas exercée par la même personne et pour la même organisation dans le cadre d'un contrat de travail, d'un contrat de services ou d'une désignation statutaire.

\* la note d'organisation est définie comme étant un document dans lequel l'organisation précise la nature, le mode et les modalités d'exécution de l'activité de bénévolat ; si elle a contracté une assurance couvrant le bénévolat ; si elle paye des indemnités au bénévole et dans l'affirmative, lesquelles et dans quels cas ; que les activités exercées impliquent que le bénévole peut avoir connaissance de secrets à l'égard desquels il est tenu au secret professionnel.

- la responsabilité du bénévole et de l'organisation :

Le régime de responsabilité proposé est analogue à celui qui s'applique aux travailleurs salariés. Il est fondé sur le principe que chaque organisation est tenue des dommages causés par ses bénévoles dans l'exercice de leurs activités bénévoles, sauf en cas de dol ou de faute grave du bénévole. Il s'agit d'une responsabilité sans faute : la personne lésée peut se retourner contre l'organisation, pour l'ensemble des dommages causés par suite de l'activité bénévole.

- l'assurance du bénévole et de l'organisation :

\* La définition des conditions minimales de garantie d'une assurance pour bénévoles devrait encourager l'établissement d'une police dont le prix est raisonnable pour les organisations de bénévoles ;

\* Il incombe à toute organisation d'informer le bénévole, au moyen de la note d'organisation, si des assurances ont été souscrites et dans l'affirmative, les risques couverts ;

\* La responsabilité des dommages causés par l'exercice d'une activité bénévole devient l'une des conditions minimales de garantie de l'assurance de la responsabilité civile vie privée (la police familiale).

- l'application du droit du travail

La proposition de loi pose comme principe que les lois du droit du travail ne sont pas d'application au bénévolat. Il appartient cependant au Roi de déterminer les conditions auxquelles et les circonstances dans lesquelles les dispositions de ces lois peuvent s'appliquer à l'ensemble des bénévoles ou à certaines catégories de bénévoles.

- les indemnités perçues dans le cadre du bénévolat

- \* les indemnités octroyées dans le cadre d'une activité de bénévolat ne constituent pas une rémunération sur laquelle des cotisations de sécurité sociale sont perçues, pour autant que le montant total de ces indemnités n'excède pas 47,12 EUR par jour et 1.177,91 EUR par an, et ce, sans que le bénévole ne soit tenu de prouver le montant et la réalité des frais encourus ;
- \* Si les indemnités octroyées au bénévole pour le remboursement des frais encourus dépassent les montants mentionnés ci-avant, celles-ci ne sont pas davantage considérées comme de la rémunération passible de cotisations de sécurité sociale, pour autant que la réalité et le montant de ces frais peuvent être justifiés au moyen de documents probants. Si les deux maximaux sont dépassés et s'ils ne peuvent être justifiés, l'activité exercée ne peut être considérée comme du travail bénévole.

- le travail bénévole exercé par des bénéficiaires d'allocations

L'objectif est de rendre possible le bénévolat pour tous les bénéficiaires d'allocations, sans que leurs allocations soient diminuées, pour autant que les plafonds fixés en matière d'allocations ne soient pas dépassés.

Différents avis ont déjà été émis au sujet de cette proposition de loi. Au cours de ses travaux, le Conseil a pris connaissance de l'avis du Conseil d'État et des avis des parastataux suivants :

- \* le Service assujettissement du ministère des Affaires sociales ;
- \* le Comité de gestion de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés ;
- \* le Comité de gestion de l'Office national des pensions ;
- \* le Comité de gestion de l'Office national de l'emploi.

## **II. POSITION DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL**

Avant de se pencher sur la proposition de loi soumise pour avis, le Conseil souhaiterait rappeler ses travaux passés relatifs au bénévolat et, plus spécifiquement, à l'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs des indemnités octroyées dans le cadre d'une activité de bénévolat, et leurs suites.

### **A. Travaux antérieurs du Conseil national du Travail**

Le Conseil se réfère aux deux avis unanimes qu'il a émis en 2000 en ce qui concerne l'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs des indemnités octroyées dans le cadre d'une activité de bénévolat et au règlement actuel de cette problématique.

1. Dans son avis n° 1.310 du 16 mai 2000, le Conseil s'est prononcé sur un projet d'arrêté royal visant à supprimer les divergences entre les réglementations fiscales et sociales relatives aux indemnités octroyées dans le cadre d'une activité de bénévolat et ce, dans le contexte du processus de simplification administrative alors en cours.

À cet effet, les dispositions sociales sont alignées sur la réglementation fiscale applicable à ces indemnités et en particulier sur la circulaire du ministère des Finances du 5 mars 1999 (Ci.RH.241/509.803), en vertu de laquelle les indemnités susmentionnées ne sont pas considérées, du point de vue fiscal, comme de la rémunération.

Le Conseil souscrivait complètement à l'objectif de simplification administrative poursuivi par le projet d'arrêté royal en harmonisant les réglementations fiscales et sociales applicables aux indemnités précitées, à condition que cette harmonisation soit réalisée dans une totale clarté quant aux règles applicables au domaine social.

Le Conseil a émis une réserve au sujet du projet d'arrêté royal : selon lui, il n'offre pas de solution claire quant au sort des montants qui sont exclus du champ d'application de la circulaire du 5 mars 1999 en raison du régime fiscal particulier auquel ils sont déjà soumis, et pour lesquels il n'existe aucun régime particulier en ce qui concerne l'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs.

Par ailleurs, le Conseil a remarqué qu'il faut concilier l'objectif de renforcement du tissu social et de promotion du bénévolat avec d'autres priorités et en particulier avec la politique de l'emploi. Il a dès lors souhaité que le développement des activités de bénévolat ne se fasse pas au détriment d'emplois rémunérés sur la base d'un véritable contrat de travail.

Il a suggéré, en conséquence, qu'en application d'une approche restrictive, les exceptions à la réglementation fiscale soient également prévues dans le cadre de la réglementation relative à l'assujettissement à la sécurité sociale.

2. Dans son avis n° 1.331 du 19 décembre 2000, le Conseil s'est prononcé sur une nouvelle version du projet d'arrêté royal, qui tient compte des observations du Conseil d'État sur un projet d'arrêté royal rédigé sur la base de son avis n° 1.310. Le ministre explique dans sa lettre qu'un renvoi intégral à la réglementation fiscale, eu égard à la coexistence de différents régimes d'imposition, porterait atteinte au principe constitutionnel d'égalité, et qu'en raison des habitudes propres aux deux régimes, il ne serait pas réalisable d'un point de vue pratique et qu'il créerait l'insécurité juridique.

Pour cette raison, la nouvelle version du projet d'arrêté royal se borne à adopter, en matière sociale, le régime établi par la circulaire du ministère des Finances du 5 mars 1999, qui continuera de coexister avec les divers régimes fiscaux particuliers.

Le Conseil a renvoyé aux principes qu'il a formulés dans l'avis n° 1.310 et il a réitéré sa volonté de voir ces indemnités soumises à un traitement cohérent en matière sociale et fiscale. Il convient, selon lui, de s'interroger en particulier sur les raisons et fondements, en matière fiscale, de régimes particuliers et de se poser la question de l'opportunité de leur maintien.

3. Le 28 novembre 2001 est paru au Moniteur belge l'arrêté royal du 19 novembre 2001, qui insère dans 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, un article 17 quinquies soustrayant à l'application de la loi les indemnités octroyées dans le cadre d'une activité de bénévolat, dans la mesure où les indemnités perçues pour l'ensemble des activités visées ne dépasse pas le montant de 24,79 EUR par jour et 991,57 EUR par année civile.



B. Appréciation de la proposition de loi soumise pour avis

1. Considérations générales relatives à l'objectif de la proposition de loi

Le Conseil prend acte de l'importante contribution que le bénévolat peut, selon les développements de la proposition de loi, apporter au renforcement du tissu social ; par exemple, il constitue souvent pour les allocataires sociaux, à un moment donné, la seule forme d'intégration sociale.

Bien que le Conseil partage pleinement ce point de vue, il estime qu'il faut procéder avec circonspection lors de l'élaboration d'un statut juridique pour les bénévoles.

Il souligne le risque d'éviction du travail rémunéré. Ainsi, le régime qui veille à ce que le bénévole ne soit pas pénalisé financièrement pour les activités qu'il exerce, ne peut aboutir à ce que le bénévolat permette de contourner les lois fiscales et sociales. Il réitère sa volonté, qu'il a déjà exprimée dans ses avis n°s 1.310 et 1.331, de voir conciliée la promotion du bénévolat avec d'autres priorités telles que la politique de l'emploi.

Il existe non seulement le risque de voir se développer une zone floue, dans laquelle il ne serait plus possible d'opérer de distinction entre le bénévolat et le travail rémunéré, mais aussi le risque d'éviction du travail semi-agoral par le bénévolat.

Dans le même sens, il souligne un problème de terminologie dans la version néerlandaise de la proposition de loi qui fait référence au terme "vrijwilligerswerk". Il juge préférable de remplacer ce terme par "vrijwilligersactiviteiten" pour éviter toute équivoque.

Il faut veiller à ce que, suite à une définition trop restrictive du bénévolat, certaines activités ne soient pas considérées comme faisant partie de la vie privée, alors que ceux qui les exercent devraient également pouvoir bénéficier d'une protection légale et qu'il convient que leur activité fasse l'objet d'un traitement spécifique dans la réglementation. Il faut également veiller à ce que le bénévolat ne soit pas découragé par l'imposition à l'organisation d'obligations trop lourdes visant à protéger les bénévoles avec lesquels elle travaille.

Dans la mesure où le Conseil soutient pleinement l'objectif des initiateurs du texte d'encourager dûment le bénévolat par la sécurité juridique et l'uniformité, il entend formuler un certain nombre de propositions sur les aspects de la proposition de loi pour lesquels son avis était plus particulièrement sollicité.

Il a ensuite analysé en profondeur le texte des articles de la proposition de loi et a souhaité émettre une série de remarques à leur endroit.

## 2. Propositions du Conseil relatives à l'indemnité et au principe de l'assurance

Le Conseil a formulé un certain nombre de propositions quant au contenu de la présente proposition de loi, conformément au souhait exprimé par le Ministre dans sa lettre de saisine, abordant plus spécifiquement les aspects suivants :

### a. Quant à l'adéquation entre le montant de l'indemnité maximale proposée et l'objet de l'indemnité

Le Conseil s'est penché sur la demande du Ministre de se prononcer sur l'adéquation entre le montant de l'indemnité maximale proposée et l'objet de cette indemnité.

Il constate à l'article 10 de la proposition de loi que le montant des indemnités que le bénévole est autorisé à percevoir en remboursement des frais qu'il a supportés pour l'organisation ne peut excéder 47,12 EUR par jour et 1.177,91 EUR par an, et ce, sans que le bénévole ne soit tenu de prouver le montant et la réalité des frais encourus.

Il ressort des développements de la proposition de loi que "les plafonds journaliers et annuels ont été légèrement relevés par rapport à ceux prévus par l'article 17 quinquies de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, lesquels s'élevaient à 24,79 EUR par jour et 991,57 EUR par année civile." Selon la proposition de loi, il est en effet ressorti de la pratique que les limites fixées par ledit arrêté ne correspondent pas à la réalité.

Le Conseil rappelle tout d'abord que selon les termes de l'article 10 de la proposition de loi, l'indemnité perçue par le bénévole est uniquement destinée à le rembourser des frais qu'il a encourus et ne peut être vue comme un salaire.

Dans l'immédiat, il se montre dès lors favorable au maintien des montants tels que prévus par l'article 17 quinquies précité, et ce d'autant que ces montants viennent de faire l'objet d'une adaptation.

Il se propose néanmoins de procéder, dans les deux ans, à une évaluation des limites fixées par l'article 17 quinquies et de marquer alors son accord sur une éventuelle augmentation des montants prévus s'il ressort effectivement de cette évaluation que ces montants sont dépassés dans la pratique.

Dès lors, dans l'attente de procéder à cette évaluation, le Conseil espère obtenir des garanties que les montants actuels prévus par l'article 17 quinquies seront respectés.

- b. Quant à l'opportunité de prévoir une modulation du montant maximum de l'indemnité pour certaines catégories de bénévoles.

Le Conseil prend acte de la demande du Ministre de se prononcer sur l'opportunité éventuelle de prévoir une modulation du montant maximum de l'indemnité pour certaines catégories de bénévoles tels que les pensionnés.

Il émet à cet égard des doutes quant à l'opportunité de prévoir une telle possibilité dans la mesure où la catégorie des bénévoles pensionnés citée en exemple dans la demande du Ministre ne constitue pas une catégorie spécifique de bénévoles mais touche à son statut même.

Il observe en outre que l'article 12 de la proposition de loi donne au roi la faculté de moduler le montant maximum de l'indemnité pour certaines catégories de bénévoles.

S'il ne trouve pas justifié de moduler le montant maximum de l'indemnité en fonction du statut auquel appartient le bénévole, il souhaite néanmoins que la discussion sur cette modulation ne soit pas exclue d'avance pour certaines catégories d'activités bénévoles étant donné la nécessité de tenir compte des réalités différentes des secteurs qui font appel à des bénévoles.

Etant donné la faculté laissée au roi par l'article 12 de la proposition de loi, il émet le souhait de prévoir, dans le texte même de la proposition, une consultation obligatoire du Conseil lorsque le roi fait usage de cette faculté.

c. Quant aux moyens de contrôle à prévoir

Le Conseil note la demande du Ministre de prévoir des moyens de contrôle quant au respect des différentes conditions résultant de diverses dispositions de la proposition, dont les limites prévues à l'article 10.

Il estime qu'il convient de prévoir la possibilité d'enregistrer et de contrôler les prestations des bénévoles pour lesquelles ils perçoivent une indemnité forfaitaire.

Il souligne au préalable que ce contrôle ne doit s'exercer que vis-à-vis des bénévoles qui perçoivent une indemnité forfaitaire de manière régulière et systématique.

Afin de concilier le souci d'éviter d'alourdir les charges administratives pour l'organisation et pour le bénévole, le Conseil préconise un système de contrôle qui se limite à la communication par l'organisation du montant des indemnités qu'elle a versé à ses bénévoles.

Il propose dès lors l'établissement d'une liste par l'organisation reprenant les bénévoles indemnisés et le montant des indemnités perçues. Cette liste pourrait notamment être intégrée dans le livre comptable de l'organisation.

En outre, afin de prévenir le risque d'éviction du travail rémunéré, ce contrôle pourrait également s'exercer par le biais de la déclaration Dimona - ou tout autre système offrant des garanties similaires - lorsque l'organisation utilise déjà cette déclaration pour les travailleurs salariés qu'elle emploie et à condition que ces bénévoles y exercent des activités ayant un caractère permanent.

Il estime toutefois que la possibilité d'obtenir des dérogations à la déclaration des bénévoles dans la Dimona doit être prévue lorsqu'il s'agit d'évènements précis et circonscrits dans le temps, rassemblant un grand nombre de bénévoles.

d. Quant au principe de l'assurance

Le Conseil prend acte du fait que la conclusion d'une assurance bénévolat, qui doit comprendre un certain nombre de conditions minimales de garantie, reste facultative selon la proposition de loi.

Les organisations de travailleurs et d'employeurs représentées au sein du Conseil portent toutefois un jugement divergent sur ce point.

- a) Les membres représentant les organisations de travailleurs estiment qu'il serait souhaitable que les organisations qui ont recours aux services de bénévoles soient obligées de conclure une assurance à cet effet, de sorte qu'elles seraient couvertes pour un certain nombre de risques liés au bénévolat.

Ils remarquent que si la conclusion d'une assurance est facultative, le risque existe que des organisations choisiront - souvent sous des pressions financières - de ne pas conclure d'assurance.

Étant donné que la conclusion d'une assurance familiale n'est pas obligatoire, ils observent que la proposition n'offre pas de solution pour les personnes qui ne sont pas couvertes par ce type d'assurance.

Selon eux, il est nécessaire que le bénévole soit assuré contre les accidents et les dommages consécutifs à l'activité bénévole.

Ils argumentent qu'il existe différentes raisons pour rendre l'assurance bénévolat obligatoire.

Tout d'abord, ils soulignent qu'avec une couverture minimale en raison de sa nature complémentaire, le système proposé n'aura pas un caractère si drastique qu'une obligation d'assurance ne puisse être supportable et praticable d'un point de vue budgétaire et en tant que système.

Ensuite, ils observent qu'actuellement, de nombreuses organisations doivent déjà assurer leurs bénévoles pour les risques énumérés afin de satisfaire aux conditions d'agrément ou exigences de subvention posées par les autorités qui octroient l'agrément et/ou les subventions.

Par ailleurs, ils estiment qu'il n'est pas exact que tous les bénévoles travaillent dans un cadre informel. Dans ce cas, il serait éventuellement encore difficile de désigner un assujetti. Il est clair qu'il convient de désigner comme assujetti la personne morale dans les organisations dotées de la personnalité juridique qui travaillent avec des bénévoles. L'obligation d'assurance est la plus importante dans ce cas précis, du fait que le travail est organisé dans une grande mesure et qu'il est exercé selon une séquence fixe. Pour des organisations informelles ou pour une organisation de fait qui fait appel exceptionnellement ou occasionnellement à des bénévoles dans le cadre de ses activités, une assurance par activité peut suffire. Pour d'autres organisations de fait qui n'utilisent pas occasionnellement des bénévoles, l'obligation d'assurance devrait également être introduite.

Finalement, ils indiquent que l'effet d'une assurance facultative sera minimal. Le caractère souhaitable d'une obligation d'assurance ressort précisément de la couverture relativement minimale donnée par l'article 6. Une personne qui travaille en dehors de sa sphère privée et de sa sphère de travail en tant que bénévole devrait au moins pouvoir compter sur une assurance pour ces risques.

Les membres représentant les organisations de travailleurs constatent en outre que l'indemnisation des dommages corporels subis par le bénévole dépend directement du fait que l'organisation a ou non conclu un contrat d'assurance au profit de ses bénévoles.

Ils font à cet égard remarquer que l'organisation qui emploie des travailleurs salariés, a l'obligation légale d'assurer ces derniers contre les accidents du travail, obligation qui découle de la loi du 10 avril 1971 contre les accidents du travail.

Ils considèrent, dans cette optique, que le bénévole doit bénéficier, au même titre que le travailleur salarié, de la même protection et d'une indemnisation analogue pour les dommages corporels qu'il a subis lors d'accidents survenus pendant l'exercice des activités ou au cours des déplacements effectués dans le cadre de celles-ci.

Ils insistent, dès lors, sur l'importance de prévoir, pour l'exercice des activités bénévoles, la souscription d'une assurance offrant une couverture analogue à celle imposée par la loi du 10 avril 1971 précitée, à l'exclusion cependant des activités de bénévolat ayant un caractère épisodique que le roi pourrait exclure par arrêté royal.

- b) Les membres représentant les organisations d'employeurs prennent acte avec satisfaction du fait que la conclusion d'une assurance bénévolat est facultative selon la proposition de loi.

Ils estiment en effet qu'une obligation d'assurance imposée uniformément par le biais d'une réglementation fédérale n'est pas souhaitable pour les raisons suivantes :

- l'obligation d'assurance n'est pas une panacée, elle pose beaucoup de problèmes sur le plan de la non assurance (instauration d'un fonds de garantie, sanctions), du contrôle mais également à l'égard de la libre prestation de services vu qu'elle ferme le marché aux assureurs étrangers ;
- elle empêche toute flexibilité dans les conditions de couverture;
- elle risque de renchérir le coût des couvertures actuellement disponibles ;
- dans le cadre du bénévolat, une assurance obligatoire peut difficilement être organisée pour toutes les organisations et tous les bénévoles, vu, d'une part, les définitions larges de la proposition de loi et, d'autre part, l'hétérogénéité des situations (taille des organisations, fréquence et ampleur du recours au bénévolat, nature des activités). Le risque à couvrir n'est manifestement pas homogène. En conséquence, une obligation d'assurance uniforme conduirait à des obligations et donc à un coût disproportionné pour certaines organisations, comme notamment celles qui ne font appel qu'occasionnellement à des bénévoles ou dont les activités ne comportent aucun risque particulier.

Les membres représentant les organisations d'employeurs préfèrent dès lors privilégier des pistes plus simples, plus efficaces et plus respectueuses de la diversité des situations (souscription d'une assurance collective de base par exemple au niveau des communes ou d'organisations bénévoles coupoles, souscription d'une assurance posée comme condition d'agrément ou de subsidiation).

S'ils s'opposent à une obligation d'assurance, les membres représentant les organisations d'employeurs estiment qu'il est souhaitable que les organisations qui ont recours au service de bénévoles concluent librement une assurance à cet effet de sorte qu'elles soient couvertes pour un certain nombre de risques liés au bénévolat.

Ils considèrent toutefois que si la couverture minimale prévue par l'assurance est trop étendue, les organisations choisiront - souvent sous des pressions financières - de ne pas conclure d'assurance.

Ils estiment pour cette raison que les risques couverts par l'assurance facultative visée par la proposition de loi devraient être plus limités que ceux énumérés actuellement à l'article 6, afin que la charge financière du statut de bénévole ne s'alourdisse pas trop, les organisations ayant recours au service de bénévoles restant toujours libres d'assurer une couverture plus large des risques du bénévolat.

Enfin, les membres représentant les organisations d'employeurs jugent positif que le bénévole doive être informé de la souscription éventuelle d'un contrat d'assurance et des risques couverts.

### 3. Considérations relatives aux dispositions proprement dites de la proposition de loi

Le Conseil prend acte des avis qui ont déjà été émis par d'autres autorités administratives. Bien qu'il souscrive à l'ensemble des observations relatives à la proposition de loi qui y sont formulées, il souhaiterait mettre l'accent sur un certain nombre de points spécifiques.



a. Articles 1 - 3 : dispositions générales et définitions

- 1) Le Conseil indique que le bénévolat est défini comme une "activité ... au profit d'une ou de plusieurs personnes autres que celle qui exerce l'activité...". De ce fait, l'on ignore si les administrateurs bénévoles d'associations relèvent du champ d'application de la loi. Le fait que l'objectif n'est pas d'exclure ces personnes du champ d'application de la loi pourrait ressortir des développements.
  
- 2) Le Conseil estime que la définition d'"organisation" comme "toute association de fait ou personne morale sans but lucratif qui fait appel à des bénévoles" est très large. Il juge qu'il devrait être requis que les associations de fait ne forment pas un groupement trop temporaire et trop fortuit.

Le Conseil considère cependant que la prudence est de rigueur en ce qui concerne les organisations faisant partie du service public ou créées par celui-ci.

Selon le Conseil, il convient de distinguer entre trois catégories de services publics.

L'autorisation ou non du bénévolat ne peut se faire qu'après consultation et avis positif des secteurs professionnels respectifs dans les services publics au sens de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats relevant de ces autorités.

Le recours au bénévolat peut également être autorisé dans les établissements dispensant des soins de santé, de prophylaxie ou d'hygiène pour autant qu'il n'y ait pas d'opposition de leur part après consultation.

Cette possibilité de recourir au bénévolat dans ces établissements de soins doit cependant tenir compte de la préoccupation du conseil d'éviter des différences de traitement entre les institutions appartenant au secteur privé et celles relevant du secteur public et qui exercent des activités similaires.

Enfin, vu les caractéristiques du bénévolat, le Conseil considère que l'autorisation du bénévolat doit être exclue pour les services publics "commerciaux" et "industriels".

- 3) Le Conseil remarque que la note d'organisation est définie comme étant "un document dans lequel l'organisation précise [notamment] que les activités exercées impliquent que le bénévole peut avoir connaissance de secrets à l'égard duquel il est tenu au secret professionnel". Il propose de remplacer la conjonction "que" par "si" afin de mettre en évidence que le bénévole ne sera pas soumis dans tous les cas à l'obligation du secret professionnel.

b. Article 4 : la note d'organisation

Le Conseil prend acte du fait qu'avant que le bénévole commence ses activités au sein d'une organisation, celle-ci est tenue de lui transmettre une note d'organisation laquelle doit contenir un certain nombre de dispositions minimales concernant la relation qui s'instaure entre le bénévole et l'organisation.

Il juge positif qu'il soit requis que, préalablement aux activités en tant que bénévole, ce dernier soit informé des modalités de l'engagement que l'organisation a pris à son égard, vu les droits et obligations que la loi y associera.

Il prend acte du fait que la proposition de loi n'exige pas de contrat de bénévole écrit. Cela reçoit toute son approbation, vu le caractère urgent de certaines interventions par des bénévoles.

c. Article 5 : responsabilité du bénévole et de l'organisation

Le Conseil prend acte du fait qu'un régime analogue à la responsabilité civile de l'employeur à l'égard de tiers (art. 1384, alinéa 3 du Code civil) est introduit à l'article 5, alinéa 1 de la proposition de loi et qu'une disposition analogue à celle relative à la responsabilité limitée du travailleur (art. 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail) est introduite pour la responsabilité du bénévole à l'égard de l'organisation ou de tiers à l'article 5, alinéa 2 de la proposition de loi.

Il considère toutefois que les développements de la proposition de loi créent la confusion quant au premier volet du régime de responsabilité, d'une part, en indiquant que la responsabilité qui pèse sur l'organisation est une responsabilité sans faute et, d'autre part, en affirmant également que le régime de responsabilité proposé est analogue à celui qui s'applique aux travailleurs salariés.

S'il se déduit de la lecture de l'article 5 qu'une responsabilité sans faute pèse sur l'organisation, ce régime diffère cependant de celui instauré par l'article 1384 alinéa 3 du code civil. Selon ce même article, le commettant peut être déclaré civilement responsable à condition que son préposé ait commis une faute. Or, la responsabilité de l'organisation est engagée dès lors qu'un dommage est survenu dans l'exercice des activités de bénévolat, qu'il y ait ou non une faute du bénévole.

Le Conseil attire l'attention sur le fait que l'organisation ne peut avoir, à l'égard de tiers, une responsabilité plus lourde pour ses bénévoles qu'un employeur pour ses travailleurs.

Les membres représentant les organisations de travailleurs relèvent, pour leur part, la contradiction qui existe entre l'article 5 qui établit une responsabilité sans faute de l'organisation alors que cette dernière n'a pas d'obligation, selon les termes de l'article 6 de la proposition, de souscrire une assurance responsabilité civile. Cette contradiction risque, selon ces membres, d'entraîner de nombreuses conséquences négatives pour l'organisation.

Les membres représentant les organisations d'employeurs estiment, quant à eux, que l'on ne peut déduire de l'étendue de la responsabilité, l'obligation d'assurance. La question de la responsabilité qui pèse sur l'organisation et celle de l'obligation ou non de souscrire une assurance sont distinctes l'une de l'autre et ne doivent pas être confondues.

Enfin, le Conseil observe, que lorsqu'une personne lésée se retourne (indirectement) contre les membres d'une association de fait à titre individuel, leur responsabilité solidaire ne peut être supposée si celle-ci n'est pas reprise dans le texte même de la loi. Il ressort des développements que l'intention est d'introduire une telle responsabilité solidaire, mais cela n'apparaît pas dans le texte de la proposition de loi proprement dite.

d. Article 6 - 7 - 8 : assurance bénévolat

Le Conseil renvoie à cet égard aux propositions qu'il a formulées ci-avant répondant aux demandes spécifiques du Ministre sur ce point.

Il constate tout d'abord une divergence dans les versions française et néerlandaise, quant au texte de l'article 6, § 1er, 3° de la proposition de loi, la version française se référant aux "accidents survenus au cours des déplacements" tandis que la version néerlandaise utilise les termes "op weg".

Les membres représentant les organisations de travailleurs considèrent en outre que l'article 6, § 1er, 3° de la proposition de loi manque de clarté quant à ce qu'il vise et ce qui est couvert par l'assurance, ce qui risque d'entraîner une grande insécurité juridique.

Il serait à cet égard souhaitable, selon ces membres, de procéder à une réécriture de ce texte.

Les membres représentant les organisations d'employeurs indiquent, quant à eux, que le libellé de l'article 6, § 1er, 3° de la proposition de loi leur semble suffisamment clair et peut, par conséquent, être exécuté tel quel.

e. Article 9 : droit du travail

Le Conseil prend acte du fait que les lois énumérées dans la proposition de loi ne sont pas d'application au bénévolat. Le Roi peut toutefois déterminer les conditions auxquelles et les circonstances dans lesquelles les dispositions énumérées dans la proposition de loi peuvent s'appliquer à l'ensemble des bénévoles ou à certaines catégories d'entre eux.

Les membres représentant les organisations de travailleurs estiment qu'il serait préférable que les lois du travail énumérées soient applicables au statut en question. Ils plaident dès lors pour l'adoption simultanée de la loi relative au statut des bénévoles et de l'A.R. qui rend la loi relative au bien-être applicable à ces personnes.

Les membres représentant les organisations d'employeurs se montrent satisfaits du principe général de l'inapplicabilité des lois du travail au bénévolat mais demandent qu'une consultation obligatoire du Conseil soit réalisée lorsque le Roi fait usage de l'habilitation qui lui est conférée.

f. Articles 10-11 : les indemnités perçues dans le cadre du bénévolat

Le Conseil renvoie à cet égard aux propositions qu'il a formulées ci-avant répondant aux demandes spécifiques du Ministre sur ce point.

Il souhaite néanmoins formuler une remarque quant à la terminologie utilisée dans la version néerlandaise du chapitre 7 de la proposition de loi. Il considère que l'utilisation du terme "vergoeding" n'est pas adéquate et juge préférable de remplacer ce terme par l'expression "les coûts effectivement remboursés" (de terugbetaling van de kosten).

Il insiste sur l'importance de considérer l'indemnité perçue non pas comme un salaire mais comme le remboursement des frais supportés par le bénévole dans le cadre de son activité et ce, afin d'établir une frontière claire entre l'activité de bénévolat et l'activité salariée.

g. Articles 13 - 22 : bénévoles bénéficiaires d'allocations

Le Conseil remarque que, le 26 février 2003, le Comité de gestion de l'assurance indemnités des travailleurs salariés de l'Institut national d'assurances maladie-invalidité a émis un avis unanime, dont le Conseil reprend intégralement le texte ci-après, afin de porter ainsi une nouvelle fois cet avis à l'attention des parlementaires.

Le Comité a estimé, à l'unanimité, qu'il n'y avait pas lieu de modifier l'article 100 de la loi coordonnée le 14 juillet 1994, relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, dans la mesure où la disposition actuelle permet la reprise de certaines activités dans les conditions précisées par la réglementation (article 100 , § 2 de la loi coordonnée, article 230 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 et article 16 du Règlement des indemnités).

Le Comité s'est prononcé en faveur du maintien du système actuel qui constitue une seule et même règle applicable dans toutes les situations indépendamment de la nature des activités reprises à temps partiel. Ce système unique est peu contraignant puisqu'il suffit à l'intéressé de demander l'autorisation préalable du médecin-conseil de la mutualité pour pouvoir reprendre certaines activités. Cette autorisation ne pourra lui être refusée que si la reprise des activités doit être considérée comme incompatible avec son état de santé.

Le Comité de gestion a souligné à cet égard tout l'intérêt d'un mécanisme de déclaration préalable : il paraît en effet essentiel que le médecin-conseil soit informé au sujet de la reprise de certaines activités dans le cadre de la reconnaissance de l'incapacité de travail ; le service administratif de la mutualité doit également pouvoir identifier les cas de reprise de certaines activités qui correspondent aux critères de l'activité bénévole, telle qu'elle est visée par la proposition de loi.

Finalement, le Conseil souhaite encore souligner que, selon lui, la loi relative aux droits des bénévoles ne peut avoir pour conséquence une remise en question des possibilités existantes d'obtenir une autorisation collective pour le bénévolat, et ce, afin de ne pas alourdir inutilement les formalités administratives pour les bénévoles bénéficiaires d'allocations.

-----