

AVIS
REMBOURSEMENT DE FRAIS ET INDEMNITES PERCUES DANS LE CADRE DU
VOLONTARIAT

adressé le 2 juillet 2008 à la Ministre des Affaires sociales,
Madame Laurette Onkelinx

1. Introduction

Le Conseil supérieur des Volontaires a été créé le 2 octobre 2002. Une de ses missions consiste à donner des avis au gouvernement en matière de volontariat. Une loi relative aux droits des volontaires a été votée le 3 juillet 2005.

Il est inscrit à l'article 10 de cette loi: « Le montant des indemnités perçues fera l'objet d'une évaluation après deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. Les modalités de cette évaluation sont fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, étant entendu qu'elle s'effectue en collaboration avec les institutions de sécurité sociale et que l'avis préalable du Conseil national du travail et du Conseil supérieur des Volontaires est recueilli. ».

Vu la proximité de cette échéance finale, la Ministre compétente a adressé un courrier au Conseil supérieur des Volontaires afin que celui-ci lui communique un avis.

Pour ces raisons, le Conseil supérieur des Volontaires a décidé de créer une commission (ou un groupe de travail) chargée de se prononcer sur l'évaluation des articles 10 à 12 inclus de la loi relative aux droits des volontaires, qui traitent des indemnités pour frais exposés. Le groupe de travail s'est réuni afin de constituer un dossier dans le cadre duquel il a été procédé à une évaluation relative au système actuel des indemnités pour frais exposés (comme mentionné dans la loi) et à un examen de l'opportunité d'activer l'article 12 (qui autorise des dérogations au système général). Les suggestions formulées par le groupe de travail ont été soumises à l'assemblée plénière du Conseil supérieur des Volontaires, qui a approuvé l'avis figurant ci-dessous.

La commission « indemnités pour frais exposés » était composée (majoritairement) de membres du Conseil supérieur des Volontaires, auxquels se sont joints des représentants des organisations de volontaires qui ne détiennent pas de mandat formel au Conseil supérieur des Volontaires. Le groupe de travail s'est réuni trois fois, à savoir le 24 janvier, le 21 février et le 25 avril 2008.

Dans une première phase, les problèmes et questions des organisations quant au système de remboursement ont été regroupés et analysés en réunion. Cette analyse a déjà fait apparaître très clairement que le système de remboursement était relativement compliqué pour bon nombre d'organisations: difficultés d'interprétation, application incorrecte du système, ...

Un problème important résidait dans le fait que certains frais peuvent être considérés comme des « frais propres à l'organisation » (par exemple un volontaire fait des copies du journal de l'association et peut rentrer la facture y afférente). D'autres frais ne sont cependant pas considérés comme des « frais propres à l'organisation » (un volontaire apporte du matériel à un lieu de camp et ne peut pas [rentrer](#) les kilomètres parcourus parce qu'il perçoit déjà une indemnité forfaitaire de cette organisation ou d'une autre organisation dans laquelle il est actif).

Les problèmes et questions ont été regroupés plus avant par les directeurs du groupe de travail et coulés dans une note adressée à l' « Administration des Finances ». Cette note a été discutée au cours d'une réunion (13 mars 2008) à laquelle ont participé du personnel de l'administration et une représentation restreinte du groupe de travail « indemnité pour frais exposés ». Le résultat de cette discussion a été jugé positif par chaque participant mais il n'en reste pas moins que plusieurs problèmes existants doivent être résolus non pas « administrativement parlant » mais bien « politiquement parlant ».

Lors de la dernière réunion du groupe de travail (25 avril 2008), la commission a préparé un avis de portée limitée. Cet avis a été complété suite à la discussion ayant eu lieu lors de l'assemblée plénière et suite à la réunion du Bureau du Conseil supérieur des Volontaires.

2. Avis du Conseil supérieur des Volontaires

Il n'est pas besoin de souligner l'importance du volontariat. Le mémorandum du Conseil supérieur des Volontaires (voir annexe) situe la plus-value apportée par le volontariat à la société.

2.1. L'exercice du volontariat est par définition exempt de rémunération

Le Conseil supérieur des Volontaires défend fondamentalement le principe (tel qu'il est contenu à l'article 3 de la loi relative aux droits des volontaires) selon lequel le volontariat a par essence un caractère non rémunéré. Les volontaires ne sont jamais rétribués pour leur engagement.

Ce principe de non-rémunération n'empêche pas que les volontaires eux aussi exposent des frais: ils consacrent du temps et des moyens (transport aller/retour vers l'activité, transport en fonction de l'activité, appels téléphoniques, achat de matériel, ...) au volontariat. Pour ces raisons, le volontariat n'est jamais exempt de frais. Tant les volontaires que leurs organisations investissent des moyens dans l'exercice du volontariat.

Le fait que les volontaires soient autorisés à percevoir une indemnité pour les frais qu'ils exposent est dès lors une pratique bien ancrée et d'ailleurs acceptée par la loi relative aux droits des volontaires elle-même (article 10). Nous constatons même une **tendance** selon laquelle les volontaires trouvent tout à fait normal que les frais exposés soient remboursés.

Art. 10. Le caractère non rémunéré du volontariat n'empêche pas que le volontaire puisse être indemnisé par l'organisation des frais qu'il a supportés pour celle-ci. Le volontaire n'est pas tenu de prouver la réalité et le montant de ces frais, pour autant que le montant total des indemnités perçues n'excède pas 24,79 euros par jour [...]17 et 991,57 euros par an. Ces montants sont liés à l'indice pivot 103,14 (base 1996 = 100) et varient comme prévu par la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants.

2.2. Le Conseil supérieur des Volontaires n'est pas en faveur de la consécration légale d'un « droit aux indemnités pour frais exposés »

Le Conseil supérieur des Volontaires a passé sous la loupe le système actuel des indemnités pour frais exposés et a fait les constats suivants :

2.3. Le statut de la circulaire fiscale et la relation avec la loi relative aux droits des volontaires restent ambigus

Le **système** mis en place par la circulaire de mars 1999 pour l'indemnisation des frais supportés par les volontaires, et qui a été repris par la loi relative aux droits des volontaires du 3 juillet 2005, répond d'une manière générale à la fois aux problèmes administratifs de la plupart des organisations et aux besoins de l'administration fiscale.

Pour le Conseil supérieur des Volontaires, le problème réside dans le fait que la circulaire est une « directive fiscale », alors que la loi relative aux droits des volontaires est une loi sociale. De plus, la circulaire dépasse le cadre du seul volontariat et n'est plus suffisamment adaptée aux réalités actuelles de celui-ci. Le Conseil supérieur des Volontaires plaide pour que, en accord et en concertation avec lui, la circulaire fiscale relative aux indemnités pour frais exposés soit adaptée à la loi relative aux droits des volontaires, de telle sorte que :

- une circulaire fiscale « propre aux volontaires » soit élaborée (qui soit évaluée en collaboration avec le Conseil supérieur des Volontaires, de manière à ce que les directives tiennent compte des souhaits des acteurs de terrain et des souhaits de

l'administration fiscale.

- le statut de la circulaire soit clarifié: est-ce la circulaire qui règle le traitement pratique de l'indemnisation des volontaires, et va-t-elle donc au-delà du seul domaine de compétence des finances?

2.4. Connaissance limitée des droits et obligations dans le domaine des indemnités pour frais exposés

Les organisations fortement structurées n'ont pas trop de problèmes au niveau de l'application concrète du règlement en matière d'indemnités pour frais exposés. Il ressort cependant de la pratique des structures de soutien que le règlement en vigueur est trop peu connu et que les **possibilités d'interprétation** des diverses règles sont nombreuses.

Durant la législature précédente, le Ministre des Affaires sociales de l'époque avait promis une large information grâce à la diffusion d'une brochure explicative de la loi relative aux droits des volontaires, et ce dans les trois langues nationales. Cela n'a pas eu lieu. La Communauté flamande, quant à elle, a libéré des moyens afin de lancer un projet d'information au niveau flamand.

Le Conseil supérieur des Volontaires est toutefois d'avis que l'information, dont de nombreuses associations ont toujours besoin, doit être diffusée à toutes les associations à travers le pays. Dès lors, nous demandons à la Ministre des Affaires sociales de libérer les moyens requis à cet effet. Les acteurs de terrain ont absolument besoin d'informations fiables pour pouvoir fonctionner de manière correcte et « sûre ». Vu les problèmes qui se posent au niveau des indemnités pour frais exposés (mais également au niveau de la responsabilité et des assurances), il faut donner la priorité absolue à l'information.

2.5. Il n'est pas nécessaire de majorer le montant forfaitaire maximal

Le plafond des frais pouvant être remboursés à un volontaire est fixé à 29,05 euros (2008) par jour, et à 1161,82 euros (2008) par an.

Les associations, dans leur grande majorité, sont satisfaites de ces montants maximaux et ne demandent donc pas un relèvement du plafond actuel.

Le Conseil supérieur des Volontaires propose de conserver les plafonds journaliers et annuels actuels, à condition que ces montants soient indexés sur base annuelle.

Le conseil est néanmoins en faveur de l'instauration d'un cumul « contrôlé » de frais de transport forfaitaires et de frais de transport réels (voir ci-après).

Les associations qui estimeraient les plafonds actuels insuffisants pourraient, le cas échéant, demander une dérogation via l'article 12 de la loi relative aux droits des volontaires (voir ci-après).

2.6. Manque de clarté à propos du système « frais propres à l'association »

Le législateur interdit le cumul d'un remboursement forfaitaire des frais et d'un remboursement des frais réels dans le chef d'un volontaire. A première vue, les raisons de cette interdiction semblent logiques. Nous estimons cependant que la logique sous-jacente est quelque peu dépassée.

Car la réalité nous apprend que de nombreux volontaires exercent une activité dans plusieurs associations. S'ils perçoivent dans une association un remboursement forfaitaire des frais, ils ne peuvent percevoir dans une autre (d'autres) association(s) qu'un remboursement des frais réels, tant que le cumul n'excède pas le plafond (par exemple le volontaire perçoit 22 EUR de

l'organisation X le lundi 15 juillet). Pour l'organisation Y, il parcourt le même jour 30 kilomètres, indemnisés à raison de 0,3093 EUR/kilomètre. Le volontaire dépasse le plafond forfaitaire journalier de 2,23 EUR car il perçoit 31,28 EUR. Suite à ce dépassement, il risque de perdre son statut de volontaire.

Ce système sème la confusion et attribue la pleine responsabilité aux volontaires.

Le Conseil supérieur des Volontaires défend l'opinion selon laquelle le cumul limité d'un remboursement forfaitaire des frais et d'un remboursement des frais réels doit être possible pour le volontaire (un nombre limité de kilomètres par an, à raison du montant de 0,3093 euro/kilomètre, soumis à indexation annuelle). Ceci est réalisable, par analogie avec le règlement en vigueur pour les travailleurs salariés, si l'on considère les frais de transport pour le compte de l'association comme un « coût propre à l'association », ce qui constitue selon nous une interprétation correcte et avantageuse pour le volontaire. Cette adaptation ne peut ainsi pas engendrer de diminution des plafonds fixés dans la loi relative aux droits des volontaires. Il s'agit en fait d'un « troisième » système à côté des systèmes d'indemnisation que nous connaissons (forfaitaire et sur base des frais réels).

2.7. Article 11 de la loi relative aux droits des volontaires

Art. 11. Une activité ne peut être considérée comme du volontariat si l'un des montants ou l'ensemble des montants maximaux visés à l'article 10 sont dépassés et si la preuve visée à l'article 10, alinéa 3, ne peut être apportée. La personne qui exerce cette activité ne peut dans ce cas être considérée comme volontaire.

Le Conseil supérieur des Volontaires n'a aucune remarque à formuler par rapport à cet article.

2.8. Article 12 de la loi relative aux droits des volontaires

Au moment où la loi relative aux droits des volontaires était élaborée, il apparaissait déjà clairement que la réglementation était «trop générale et/ou trop uniforme» pour être adaptée à toutes les associations de volontaires. Déjà à l'époque, à la fois durant la phase préparatoire et durant la phase d'élaboration effective des textes légaux, il y avait des demandes d'exceptions pour certains groupes/secteurs et/ou associations faisant appel à des volontaires, afin que ceux-ci/elles-ci puissent jouir d'un statut distinct ou qu'ils puissent tomber quand même sous le coup de la loi relative aux droits des volontaires tout en bénéficiant de certaines dispositions dérogeant à la loi générale.

Une loi relative aux droits des volontaires qui abrite en soi trop d'exceptions n'est par définition pas bonne. Mais il serait injuste de nier la demande légitime de plusieurs associations, sous prétexte que cela freinerait l'initiative des associations de volontaires et mettrait en péril la protection du volontaire.

D'ailleurs le législateur a prévu lui-même, à l'article 12, d'éventuelles exceptions à la règle générale.

Art. 12. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, relever les montants prévus à l'article 10, pour certaines catégories de volontaires, aux conditions qu'il détermine.

L'arrêté royal doit être rédigé aussi rapidement que possible, en concertation avec le Conseil supérieur des Volontaires.

Le Conseil supérieur des Volontaires estime que l'article 12 de la loi relative aux droits des volontaires peut être concrétisé et il estime que l'autorisation d'exceptions « contrôlées » vaut

mieux que l'élaboration de différents statuts, qui ne feront que semer la confusion et accentueront le morcellement. A cet effet, il faut élaborer une procédure claire et transparente, en vertu de laquelle l'association demanderesse établit un dossier contenant les arguments étayant la demande et exposant la nécessité de « l'exception ».

Ce dossier sera transmis à la Ministre compétente, qui, pour chaque demande, sollicitera un avis du Conseil supérieur des Volontaires. Une exception en vertu de l'article 12 de la loi relative aux droits des volontaires ne peut être accordée sans cet avis préalable du Conseil supérieur des Volontaires.