

Avis relatif à la proposition de loi 4-316/1

Le Conseil supérieur des Volontaires se réjouit de constater l'intérêt que les Membres du Sénat portent au volontariat et l'estime dont ils témoignent pour l'engagement désintéressé des volontaires.

Cet intérêt et cet estime s'expriment surtout par le nombre de propositions de loi qu'ils ont introduites aux fins d'affiner, d'améliorer et de compléter la loi du 3 juillet 2005.

À la demande de la Présidente de la Commission des Affaires sociales du Sénat, le Conseil supérieur des Volontaires a défini sa position en ce qui concerne la proposition de loi n° 4-316/1, introduite le 22 octobre 2007, insérant un article 12^{bis} dans la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires. L'article 12^{bis} propose en l'occurrence un système de congé non rémunéré pour les volontaires qui sont administrateurs d'une organisation.

Nous avons analysé cette proposition, et formulerons d'abord quelques considérations d'ordre général, avant de commenter le texte proprement dit de la proposition de loi et de terminer en émettant l'avis du CSV.

Considérations d'ordre général

Nous souhaitons tout d'abord insister sur le fait que, dans le chef du volontaire, ses activités de volontariat font partie de sa sphère privée. Chacun devrait pouvoir être libre de décider s'il souhaite ou non s'engager bénévolement au profit d'autres personnes ou de la collectivité dans son ensemble, et ce sans aucune limitation ni condition.

Toutefois, lorsque cet engagement volontaire a lieu dans un cadre légal destiné à le protéger, tel que celui offert par la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, il y a une certaine atteinte au caractère privé de cet engagement. Tel est clairement le cas, par exemple, des personnes touchant un revenu de remplacement. Le C.S.V. n'a jamais été partisan de ce contrôle excessif.

Nous retrouvons cette forme de contrôle des activités du volontaire dans cette proposition de loi, dans la manière dont la disposition relative à la charge de la preuve du volontaire désireux d'utiliser cette possibilité de congé, est formulée.

Dans les développements, les auteurs de cette proposition de loi font référence au temps passé à identifier, étudier et accomplir les tâches administratives que la loi impose aux volontaires qui sont administrateurs d'une organisation, alors que la plupart des services administratifs ne sont, aujourd'hui encore, accessibles principalement que durant les heures de bureau, ce qui contraint les administrateurs à prendre des jours de congé pour accomplir les formalités obligatoires au nom de leurs organisations.

Il est exact que ces situations se rencontrent dans les organisations et associations de fait fonctionnant sans personnel permanent, alors que dans les organisations occupant du personnel, ces tâches sont souvent déléguées à des membres de ce personnel. De plus, actuellement, de nombreuses questions d'ordre administratif sont réglées par voie électronique. Ces nouveaux systèmes se développent progressivement et sont de plus en plus répandus dans les services administratifs. En fait, cet argument avancé en faveur de l'octroi de jours de congé supplémentaires, est partiellement dépassé.

Une autre question se pose en l'occurrence, à savoir celle de déterminer quels administrateurs pourraient faire appel à cette possibilité d'avoir des jours de congé supplémentaires. Un conseil d'administration se compose souvent de plusieurs membres exerçant des fonctions différentes, telles que par exemple : Président, Secrétaire, Trésorier, etc. Chaque membre du conseil d'administration pourrait-il faire appel à cette possibilité, ou le législateur a-t-il à l'esprit la situation d'un administrateur exerçant une fonction spécifique et bien déterminée ? Il est évident que de nombreuses tâches et missions incombent au conseil d'administration d'une organisation faisant appel à des volontaires.

Le système proposé est susceptible de comporter des risques de discrimination.

[Analyse détaillée du texte proprement dit de la proposition de loi](#)

La version néerlandaise de la proposition de loi parle de « vrijwilligersorganisaties », visées à l'article 3, 3° de la loi. Or l'article 3,3° de la loi définit l'organisation comme étant *“toute association de fait ou personne morale de droit public ou privé, sans but lucratif, qui fait appel à des volontaires”*. Cela représente un grand nombre d'organisations, alors que le nombre des véritables “vrijwilligersorganisaties” est très limité.

Le terme de “vrijwilligersorganisatie” ne correspond pas au libellé de l'article 3,3°.

En l'absence de toute définition précise de ce qu'il convient d'entendre par *“volontaire qui est administrateur d'une organisation”*, la proposition de loi crée une discrimination frappante entre cet administrateur et les autres volontaires. De nombreux volontaires ont des tâches et des missions pouvant tout aussi bien - et même mieux - être effectuées pendant le jour, au lieu de l'être le soir et le week-end. Le fait de limiter aux seuls « volontaires qui sont administrateurs » la possibilité de prendre des jours de congé constitue une discrimination criante que le CSV ne peut accepter.

Quel que soit son statut ou son contrat de travail, tout volontaire a le droit de prendre un congé non rémunéré de deux demi-journées par mois au maximum.

Pouvons-nous en déduire que le fonctionnaire - ou l'employé, ou l'ouvrier titulaire d'un contrat de travail mais en période d'essai - tomberait, lui aussi, dans le champ d'application de cette mesure ? Cette règle s'appliquerait-elle également aux contrats de remplacement ou aux contrats à durée déterminée ? Cette possibilité serait-elle également offerte aux titulaires d'un contrat de travail à temps partiel ?

La réponse à ces questions n'apparaît pas clairement, ni dans les développements, ni dans la proposition de loi.

Pour la constitution des droits à la pension, les jours de congé - non rémunérés - sont assimilés à des journées de travail.

Dans quelle mesure est-il tenu compte de ces jours de congé non rémunérés (dont le nombre peut aller jusqu'à 12 par an) pour calculer le nombre de jours de congé auxquels l'intéressé(e) aura droit l'année suivante, ou, par exemple, pour les jeunes, pour calculer le nombre de jours de travail nécessaires pour qu'ils aient, le cas échéant, droit à une allocation de chômage ?

Pour instaurer un système de ce type, suffit-il de se contenter d'insérer un article dans la loi du 3 juillet 2005 sans se poser la question de savoir si cette instauration n'aurait pas d'interférences avec le domaine régi par les négociations salariales et/ou du travail ?

Certains volontaires prennent sur leurs jours de congé ordinaires pour effectuer correctement leurs tâches d'administrateurs. Il s'agit là d'un libre choix, mais, dans ce cas, il s'agit de jours de “congés payés”, tandis que les jours de congé évoqués dans la proposition de loi constituent en fait des jours de congés non rémunérés, ce qui représente une certaine discrimination par rapport à d'autres systèmes existants, tels que le congé politique, le congé de formation, etc. Cela pourrait représenter un frein supplémentaire pour certaines personnes souhaitant exercer des activités de volontariat mais qui, pour des motifs familiaux et/ou financiers, n'ont pas la possibilité de prendre du congé non rémunéré.

Bien qu'il soit évidemment normal que la personne qui introduit une demande visant à prendre du congé pour volontariat doive apporter la preuve qu'il/elle est effectivement volontaire-administrateur d'une organisation, nous sommes très réservés vis-à-vis du système repris dans la proposition de loi : selon nous, il suffit de préciser que la charge de la preuve incombe au demandeur.

Le système de congé pour volontariat peut, en outre, avoir des effets pervers. Jusqu'à présent, dans une procédure visant à engager du personnel, le fait qu'un candidat à un emploi rémunéré exerce en outre des activités de volontariat peut être considéré par l'employeur comme un point positif, mais cela risquerait de devenir un point négatif, surtout dans les petites et moyennes entreprises, si une loi instaurait le droit au congé tel que visé dans cette proposition de loi. Le fait qu'un membre du personnel ait droit à douze jours d'absence - même sous forme de congé non rémunéré - peut créer des problèmes à l'employeur.

Avis

Compte tenu des considérations énoncées ci-dessus au sujet de la proposition de loi 4-316/1, le Conseil supérieur des Volontaires donne aux Membres de la Commission des Affaires sociales du Sénat, un avis selon lequel il conviendrait :

- d'examiner, en collaboration avec le Conseil supérieur des Volontaires, la proposition de loi susvisée à la lumière des besoins réels des volontaires œuvrant sur le terrain,
- de confronter la proposition de loi susvisée aux connexités/interférences possibles avec la législation du travail;
- que la proposition de loi susvisée tienne compte des normes prévalant en matière de protection de la vie privée et de non-discrimination ;
- de continuer à œuvrer en faveur d'une simplification des mesures administratives de nature à freiner le volontariat.

Le présent avis vise également à signaler combien les volontaires sont dubitatifs quant à la faisabilité et à l'opportunité d'insérer ce genre de dispositions dans la loi du 3 juillet 2005. La volonté de soutenir le volontariat ne peut pas déboucher sur des mesures ne tenant pas compte (ou insuffisamment compte) de la protection de la vie privée, essentielle pour le volontaire.