



10 ans

d'existence de la loi
relative aux droits des
volontaires

Deux avis pour une perspective d'avenir

Avis du Conseil supérieur des volontaires sur
l'évaluation de la loi du 3 juillet 2005

Avis du Conseil supérieur des volontaires sur
un statut semi-agoral

TABLE DES MATIERES

I.	Table des matières	3
II.	Préface	4
A.	Le Conseil supérieur des volontaires	4
B.	Méthodologie	5
III.	Avis du Conseil Supérieur des Volontaires à la Ministre des Affaires sociales, Madame Maggie De Block, à propos de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires	6
A.	Introduction	6
B.	Evaluation de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires	6
1.	Définition du volontariat (chapitre II de la loi)	6
2.	Obligation d'information (chapitre III de la loi)	8
3.	Assurances et responsabilité (chapitres IV et V de la loi)	8
4.	Volontariat et droit du travail (chapitre VI de la loi)	10
5.	Volontariat et droit des étrangers (chapitre VI/I de la loi)	11
6.	Indemnisations (chapitre VII de la loi)	11
7.	Volontariat et allocations (chapitre VIII de la loi)	13
8.	Volontariat des bénéficiaires de l'accueil (chapitre VIII de la loi)	14
C.	Synthèse des recommandations à la Ministre	14
IV.	Avis du Conseil supérieur des volontaires à la Ministre des Affaires sociales, Madame Maggie De Block, au sujet de l'élaboration nécessaire d'un statut semi-agoral	16
A.	Introduction	16
B.	Portée de l'avis	16
C.	Délimitation et faisabilité d'un statut semi-agoral – critères et points d'attention	16
1.	Critères concernant la mission et l'exécutant	17
2.	Critères concernant le commanditaire	18
3.	Montant de l'indemnité	18
V.	Annexes	19
	Annexe 1 : La question des sociétés à finalité sociale	19
	Annexe 2 : Le volontariat et le droit du travail	20
	Annexe 3 : Indemnités	22
	Annexe 4 : Le volontariat des ressortissants étrangers	25
	Annexe 5 : La loi sur les volontaires et les volontaires internationaux (Jint asbl)	28

II. Préface

A l'occasion du dixième anniversaire de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, le Conseil supérieur des volontaires (CSV) a entamé une vaste réflexion sur les apports de cette loi, les améliorations à y apporter et les sujets nécessitant une clarification.

A la demande de la Ministre des Affaires Sociales, Madame Maggie De Block, le Conseil s'est aussi penché sur le statut semi-agoral (qui concerne ce que l'on appelle la « zone grise » entre le volontariat et l'emploi).

A. Le Conseil supérieur des volontaires

Organe consultatif créé par l'Arrêté royal du 2 octobre 2002 auprès du Ministère des Affaires sociales - l'actuel SPF Sécurité sociale -, le CSV a pour objectif d'être un organe de concertation et de consultation permanent où les volontaires et les autorités entrent en contact afin de garantir une attention permanente aux problèmes spécifiques des volontaires, et ce, dans de nombreux domaines : le droit de la responsabilité, la sécurité sociale, la fiscalité, le droit du travail,...

Le Conseil a pour tâche :

- 1° de collecter, systématiser et analyser les informations relatives aux volontaires et au volontariat;
- 2° d'examiner les problèmes spécifiques auxquels peuvent être confrontés les volontaires et le volontariat;
- 3° de sa propre initiative ou à la demande des Ministres compétents, de donner des avis ou de faire des propositions concernant les volontaires et le volontariat.

Le Conseil Supérieur se compose de 21 membres effectifs – 10 francophones, 10 néerlandophones et 1 germanophone - et 21 membres suppléants **nommés par le Roi** pour quatre ans. S'y ajoutent 4 experts nommés en fonction de leur expertise scientifique en matière de volontariat.

Mis à part les 4 experts, les membres sont des organisations coupoles représentatives d'un secteur du volontariat.

La composition du Conseil supérieur reflète la diversité du volontariat. À cet effet, le champ d'action social a été subdivisé en 10 grands secteurs, chacun représenté au sein du Conseil :

1. Formation et enseignement
2. Jeunesse et seniors
3. Soins de santé
4. Aide sociale et judiciaire
5. Sport
6. Culture (arts, patrimoine artistique, sciences) et loisirs
7. Actions humanitaires et solidarité internationale
8. Religion, courants philosophiques, politique
9. Environnement, nature, bien-être des animaux, écologie,...
10. Famille et autres

Toutes les informations relatives au Conseil, ses avis précédents ou la législation en matière de volontariat sont disponibles sur le [site du CSV \(www.conseilsuperieurvolontaires.belgium.be/fr\)](http://www.conseilsuperieurvolontaires.belgium.be/fr).

B. Méthodologie

Afin de rédiger cet avis, le CSV a constitué deux groupes de travail, l'un consacré à l'évaluation de la Loi, l'autre au statut semi-agoral. Ces groupes se sont réunis mensuellement entre août 2015 et janvier 2016. Les projets de textes ont ensuite fait l'objet de nombreux échanges par mail et d'examens lors de deux séances plénières du Conseil en vue de leur approbation.

En guise de préambule de cet avis, le Conseil a invité les parties prenantes / experts suivants afin de prendre connaissance de leurs points de vue au sujet de la loi relative aux droits des volontaires et/ou du thème du travail semi-agoral:

- La DG Inspection sociale du SPF Sécurité sociale (monsieur Guido Demuynck).
- Le SIRS (Service d'information et de recherche sociale. Monsieur William Van Sinay).
- L'ONSS, Direction Réglementation (monsieur Stéphane Carcan).
- Le SPF Finances – Services centraux – IPP (messieurs Rosario Inguanta et Bart Van Hauwermeiren).
- Monsieur Joris De Wortelaer, chercheur à la "Vrije Universiteit Brussel", au sujet du rapport final (2013) concernant le marché relatif à l'élaboration d'un statut spécifique pour le travail semi-agoral pour l'accompagnateur sportif, attribué par le Ministre flamand des Sports, Philippe Muyters.
- JINTvzw (monsieur Koen Lambert).
- Compagnons Bâisseurs asbl (monsieur Grégory Van De Put).
- Plate-forme francophone du volontariat (mesdames Gaëtane Convent et Pascale Dupuis).
- Madame Greet Van Gool (ancienne députée co-initiatrice de la loi relative aux droits des volontaires. DG Appui stratégique du SPF Sécurité sociale).

III. Avis du Conseil Supérieur des Volontaires à la Ministre des Affaires sociales, Madame Maggie De Block, à propos de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires

A. Introduction

De manière générale, le CSV est satisfait de la loi relative aux droits des volontaires. Cette réglementation a en effet permis aux organisations de volontaires, aux volontaires et aux administrations de disposer d'un référentiel commun de règles à appliquer et d'organiser une meilleure protection et reconnaissance de l'apport du volontariat à la collectivité.

Le CSV estime que la réglementation en matière de volontariat, telle qu'elle figure actuellement dans la loi relative aux droits des volontaires, peut être maintenue dans ses grandes lignes.

La loi relative aux droits des volontaires a été élaborée afin de protéger les volontaires. Cette protection s'effectue notamment au moyen d'une obligation d'information et d'assurance. Le CSV constate cependant que le volontaire ne peut pas toujours faire valoir les droits que lui reconnaît la réglementation.

Le CSV constate l'émergence d'un sentiment de « chasse aux volontaires » vécu lors de contrôles révélant surtout que des problèmes subsistent quant à l'interprétation de certaines parties de phrases et/ou articles de la loi, pouvant mener à des difficultés ou conflits.

Le CSV prend acte que les inspections sociales et fiscales relèvent des abus en matière de volontariat. De leurs propres constats, ces abus sont limités et exceptionnels. Le CSV déplore donc les généralisations non-fondées qui sont faites à partir de ces cas isolés. Il demande à être informé au moins une fois par an des cas éventuels afin de pouvoir pleinement exercer sa mission.

Par conséquent, le CSV demande à la Ministre des Affaires sociales

- Premièrement, que soient apportées certaines **adaptations** à la loi elle-même ;
- Deuxièmement, que soient apportés des éclaircissements sur les **interprétations** problématiques de la réglementation, afin que les volontaires, les organisations, les institutions et administrations publiques ainsi que les autres parties concernées soient correctement informés du champ d'application de la loi relative aux droits des volontaires. Le CSV demande donc à la Ministre de tutelle d'émettre une circulaire interprétative en collaboration avec les autres ministres concernés. Le CSV s'engage à participer activement à la rédaction de ces textes.
- Troisièmement, que soient prises certaines **mesures complémentaires**.

Ces demandes sont détaillées ci-dessous et classées par chapitre de la loi et par type. La présente note s'achève sur une synthèse de celles-ci.

B. Evaluation de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires

1. Définition du volontariat (chapitre II de la loi)

Le volontariat est clairement défini dans la législation. Cependant, les points suivants entraînent des difficultés d'interprétation:

- **Volontariat et bénévolat :**

Un problème se pose en Belgique francophone quant à la question de savoir si les notions de « bénévolat » et de « volontariat » sont synonymes ou non, d'autant qu'en France ces deux notions désignent deux types d'engagement distincts. Cette difficulté d'interprétation peut avoir pour conséquence que des personnes qui se considèrent comme bénévoles et non comme volontaires ne se pensent pas soumises à la loi, alors que leur activité rencontre bien les critères du volontariat.

- **Types d'organisations:**

D'après une récente réponse parlementaire du ministre des Finances¹, les organisations qui ont recours à des volontaires doivent être des personnes morales qui n'exploitent pas d'entreprise ou ne réalisent pas d'opérations à caractère lucratif. Les sociétés à finalité sociale ne peuvent donc accueillir des volontaires que si elles sont exclues du champ d'application de l'impôt des sociétés. La question reste sujette à des interprétations susceptibles de varier dans le temps ([voir Annexe 1 – La question des sociétés à finalité sociale](#)).

- **Volontariat à l'étranger:**

La définition belge du volontariat ne correspond pas toujours à celle des autres pays. Par conséquent, il arrive que des activités de volontariat exercées par des organisations belges, avec des volontaires belges, à l'étranger (dans l' Union Européenne ou au-delà) ne soient pas considérées par les autorités de ces pays comme du volontariat. De ce fait, ces organisations belges se trouvent parfois impliquées dans des procédures difficiles et onéreuses avec les administrations compétentes en matière de sécurité sociale et de fiscalité à l'étranger. ([Voir Annexe 5 - La loi sur les volontaires et les volontaires internationaux , JINT asbl](#)).

Demandes à la Ministre

Modification de la loi :

Le CSV estime qu'aucune adaptation de cette section de la loi n'est requise.

Interprétations :

Le CSV demande à la Ministre des Affaires sociales d'élaborer et de partager les interprétations suivantes :

- *Une définition non équivoque du volontariat/bénévolat en Belgique ;*
- *Une réponse précise à la question du volontariat dans les sociétés à finalité sociale.*

Mesures complémentaires :

Le CSV demande à la Ministre des Affaires sociales de prendre les mesures complémentaires suivantes :

- *Veiller conjointement avec le Ministre de la Justice à ce que la question du volontariat (y compris dans les sociétés à finalité sociale) soit prise en considération lors de l'élaboration de la future classification des sociétés;*
- *Elaborer un dossier argumenté et l'inscrire à l'ordre du jour européen ou conclure des conventions bilatérales, pour éviter que les organisations belges ou leurs volontaires, actifs à l'étranger mais relevant de la loi belge relative aux droits des volontaires, ne soient pénalisés.*

¹ Réponse du ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale du 05 novembre 2015, à la question n° 270 de monsieur le député Stefaan Vercaemer du 30 mars 2015 (N.).

2. Obligation d'information (chapitre III de la loi)

Les remarques du CSV relatives à cette section portent d'une part sur la notion de secret professionnel et d'autre part sur l'information au sujet du versement éventuel d'indemnités.

- La notion de secret professionnel :

La disposition portant sur le secret professionnel prête à confusion car elle laisse entendre que certaines informations seraient soumises au secret professionnel et d'autres pas, et semble laisser au volontaire le soin de trouver seul si et quand il est soumis à l'article 458 du Code Pénal. Par ailleurs, l'article 458bis du Code pénal peut également être applicable au volontaire (« Toute personne qui, par état ou par profession, est dépositaire de secrets et a de ce fait connaissance d'une infraction prévue aux articles 372 à 377, 377quater, 392 à 394, 396 à 405ter, 409, 423, 425 et 426, qui a été commise sur un mineur ou sur une personne qui est vulnérable en raison de son âge, d'un état de grossesse, de la violence entre partenaires, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale peut, sans préjudice des obligations que lui impose l'article 422bis, en informer le procureur du Roi, soit lorsqu'il existe un danger grave et imminent pour l'intégrité physique ou mentale du mineur ou de la personne vulnérable visée, et qu'elle n'est pas en mesure, seule ou avec l'aide de tiers, de protéger cette intégrité, soit lorsqu'il y a des indices d'un danger sérieux et réel que d'autres mineurs ou personnes vulnérables visées soient victimes des infractions prévues aux articles précités et qu'elle n'est pas en mesure, seule ou avec l'aide de tiers, de protéger cette intégrité. »)

- L'information au sujet du versement éventuel d'indemnités ([voir Annexe 3 - Indemnités](#)) :

La loi précise (chapitre VII) que le volontaire ne peut combiner les deux modes de défraiements et qu'en cas de dépassement d'un des plafonds de défraiement forfaitaire, il devra prouver la réalité de tous ses frais. Si le volontaire ne peut prouver la réalité de ces frais, les sommes reçues ne peuvent plus être considérées comme des remboursements de frais, et le volontaire lui-même ne sera plus considéré comme un volontaire. Il est susceptible d'être requalifié en travailleur salarié ou indépendant, avec toutes les conséquences fiscales et sociales que cela peut impliquer, tant pour le volontaire que pour l'organisation. Vu l'importance de ce risque, le CSV estime qu'il serait pertinent de demander aux organisations d'informer les volontaires des règles à respecter en matière de défraiement, au moins dans les cas où ces organisations le proposent.

Demandes à la Ministre

Mesures complémentaires :

Le CSV demande d'être doté de moyens pour sensibiliser les organisations qui font appel à des volontaires sur l'étendue de leur obligation d'information portant, d'une part, sur le respect des règles en matière d'indemnités et, d'autre part, sur l'obligation de discrétion à laquelle le volontaire est soumis et sur le fait qu'il soit ou non soumis à l'article 458 ou 458bis du Code Pénal dans le cadre des fonctions ou des missions qu'il va exercer.

3. Assurances et responsabilité (chapitres IV et V de la loi)

Le CSV est satisfait du fait que les volontaires soient mieux protégés qu'auparavant sur le plan de la responsabilité civile, grâce à la loi relative aux droits des volontaires. Cependant, le CSV constate qu'il reste des difficultés dans les matières suivantes:

- La responsabilité des associations de fait :

Le chapitre IV (article 5) de loi relative aux droits des volontaires détermine les cas dans lesquels les organisations (personnes morales et certaines associations de fait visées par la loi) sont responsables des dommages causés par un volontaire aux tiers ou à l'organisation.

Le Conseil constate que pour diverses raisons, il est difficile de prévoir si une association de fait doit supporter ou non le préjudice causé par un volontaire :

- Toutes les associations de fait n'entrent pas dans le champ d'application de la loi relative aux droits des volontaires ;
- Certaines associations de fait auxquelles la loi relative aux droits des volontaires s'applique sont exclues du régime d'assurance/responsabilité prévu par les articles 5 et 6 de cette loi. Il s'agit des associations de fait qui n'occupent aucun travailleur et qui ne peuvent être considérées comme sections, soit d'une personne morale, soit d'une autre association de fait occupant un ou des travailleurs;
- Les conditions auxquelles le régime d'assurance/responsabilité s'applique ne sont pas claires. L'article 5 exige en effet que l'association de fait occupe un ou plusieurs travailleurs ou qu'elle ait un « lien spécifique » comme section d'une association de fait ou d'une personne morale tombant dans le champ d'application de la loi. Ce dernier point pose de multiples questions :
 - Que signifie « occupe » du personnel ? Doit-il s'agir d'emplois « fixes » ? Ou suffit-il qu'une association « engage » une ou plusieurs personnes de manière temporaire ou occasionnelle ?
 - Que faut-il entendre par « section » et « par lien spécifique » ? De nombreuses fédérations ou organisations coupoles se posent la question de savoir si elles « chapeautent » ou non des organisations pouvant être considérées comme une de leurs sections, au sens de la loi relative aux droits des volontaires. Les limites de la responsabilité de l'organisation coupole par rapport à la section locale sont également floues.
- L'information sur la responsabilité et les assurances :

Selon la loi relative aux droits des volontaires, l'obligation d'information sur les assurances incombe aux Communes et Provinces. Il serait envisagé de confier dorénavant cette mission aux Communautés.

Par ailleurs, dans un accord collectif pris entre les ministres des Affaires sociales et de l'Economie et plusieurs entreprises d'assurances, celles-ci s'engageaient à organiser des points de contact clairement identifiables destinés à informer les associations faisant appel à des volontaires, dès le début de l'année 2007.

Demandes à la Ministre

Modification de la loi :

Le CSV estime qu'aucune adaptation de cette section de la loi n'est requise, sauf s'il apparaît que la mission d'information sur les assurances serait dorénavant confiée aux Communautés.

Interprétations :

Le CSV demande à la Ministre des Affaires sociales d'élaborer les interprétations suivantes :

- *Une définition plus précise des associations de fait et des responsabilités qui incombent à leurs dirigeants et membres*

Mesures complémentaires :

Le CSV demande à la Ministre des Affaires sociales de prendre les mesures complémentaires suivantes :

- *Afin de ne faire aucune distinction entre les volontaires en ce qui concerne leurs droits et les mesures*

qui les protègent, élaborer et mettre en œuvre pour les organisations tombant dans le champ d'application de la loi relative aux droits des volontaires, mais exclues du régime spécifique de la responsabilité, soit un système d'assurance solide et garanti par l'autorité fédérale via par exemple un contrat type, soit une structure similaire aux « bureaux de tarification auto ou catastrophes naturelles » assurant la solidarité des assurés, de manière à permettre au volontaire qui ne peut se prévaloir d'une protection suffisante en matière d'assurance, de ne pas être complètement démuné;

- Faire en sorte que les Communes et Provinces (ou dorénavant les Communautés), comme prévu par la loi, dégagent les moyens pour fournir à grande échelle, dans les trois langues nationales, une information claire et correcte aux associations de fait travaillant avec des volontaires, en ce qui concerne les thématiques de la responsabilité et de l'assurance. Le CSV pourrait participer à cette tâche, à condition que les moyens nécessaires soient mis à sa disposition ;
- Réaffecter les moyens de l'assurance collective 'Loterie nationale'. Il ressort des données dont dispose le CSV qu'une partie importante des montants est thésaurisée par les provinces. Or, nombre de besoins ne sont pas couverts. Le CSV propose que la Ministre utilise ces moyens pour financer:
 - une mission d'évaluation de leur utilisation et des possibilités d'évolution en termes de jours couverts ou de type d'associations pouvant bénéficier de cette aide ;
 - une étude de la possibilité de l'extension de l'obligation d'assurance aux accidents corporels des volontaires ;
 - éventuellement (après analyse), l'élaboration et la mise à disposition à coûts réduits d'une assurance « administrateurs volontaires ».

4. Volontariat et droit du travail (chapitre VI de la loi)

Depuis l'abrogation en 2006 du paragraphe 1er de l'article 9 de la loi relative aux droits des volontaires, le flou règne concernant l'application du droit du travail au volontariat (voir [Annexe 2 – Le volontariat et le droit du travail](#)). Pour certains, l'absence de mention du droit du travail dans la loi et le fait que le volontariat soit un engagement citoyen relevant de la vie privée impliquent que le droit du travail ne s'applique pas. Pour d'autres, la présence de ce qui peut être considéré comme un lien d'autorité entraîne au contraire l'application d'une série de réglementations. Le CSV quant à lui estime que lorsque le lien d'autorité existe dans le cadre de certaines missions accomplies par des volontaires, ce lien d'autorité ne peut toutefois pas être assimilé à un lien de subordination au sens de la loi sur le travail.

Dans les faits, il semble impossible et absurde d'exiger le respect de certaines législations (ex: récupération du travail dominical, limite au nombre d'heures...) même si d'autres aspects sont importants pour protéger les volontaires (ex: bien-être, ...)

Demandes à la Ministre

Mesure complémentaire :

Le CSV demande à la Ministre des Affaires sociales de prendre la mesure suivante :

- Mener, en collaboration avec le Ministre de l'Emploi et en concertation avec le CSV, une analyse approfondie de l'applicabilité des différentes parties du droit du travail. Une telle analyse est un préalable nécessaire à toute interprétation ou adaptation de la loi sur ce sujet. Une telle analyse doit également prendre en compte l'impact financier des mesures éventuelles pour les organisations. Le CSV demande à ce que les adaptations réglementaires proposées suite à cette analyse soient rapidement mises en œuvre.

5. Volontariat et droit des étrangers (chapitre VI/I de la loi)

L'article 9/1 de la loi spécifie que l'exercice du volontariat ne confère aucun droit à être autorisé ou admis à séjourner en Belgique. Le CSV constate que cette formulation a été utilisée pour refuser l'accès momentané au territoire. En effet, l'article 9/1 de la loi a donné lieu à une interprétation restrictive par l'Office des étrangers, de sorte que l'accès de jeunes étrangers aux programmes d'échanges en Belgique se trouve fortement complexifié ([voir Annexe 4 - Le volontariat des ressortissants étrangers](#)).

Demandes à la Ministre

Modification de la loi :

Le CSV demande la suppression dans l'article 9/1 des mots « et ne confère aucun droit à être autorisé ou admis à séjourner dans le cadre de cette même loi ».

6. Indemnisations (chapitre VII de la loi)

Le défraiement cause un certain nombre de difficultés de mise en œuvre ([voir Annexe 3 - Indemnités](#)) :

- Vocabulaire :

Le terme-même d'indemnité est source de confusion. Dans le volontariat, l'argent éventuellement versé par l'organisation ne vise ni à compenser un dommage, ni à rétribuer un travail. Il ne vise pas non plus à compenser le temps investi par le volontaire. L'indemnité constitue un remboursement de frais, et ce même quand elle est forfaitaire. C'est pourquoi le CSV estime plus opportun d'utiliser le mot « défraiement ». Dans la version néerlandaise également, il serait indiqué d'utiliser un seul terme, à savoir « kostenvergoeding ».

- Plafonds :

Le CSV se prononce contre l'augmentation générale des plafonds d'indemnité journaliers et annuels car il estime que le volontariat est un acte gratuit. ([Voir Annexe 3 - Indemnités](#)).

- Etendue de la notion de défraiement :

Le CSV observe que les organisations prennent parfois en charge des coûts qui sont nécessaires à l'exercice du volontariat pour éviter que ce soit au volontaire de les prendre en charge lui-même. Néanmoins l'administration fiscale interprète parfois erronément la législation et considère qu'il s'agirait du versement d'indemnité en nature. Cette interprétation constitue une extension abusive de la notion d'indemnisation par l'organisation. Parfois l'administration compare cette prise en charge nécessaire de frais par comparaison avec ce qui se fait sur ces avantages en nature dans le cadre d'un contrat de travail. Or là également il s'agit d'une extension abusive et erronée du droit du travail.

- Les frais réels fixés comme « les indemnités et allocations de toute nature accordées au personnel fédéral »:

L'interprétation de la phrase « Le montant des frais peut être fixé conformément à l'arrêté royal du 26 mars 1965 portant réglementation générale des indemnités et allocations de toute nature accordées au personnel des services publics fédéraux » porte parfois à confusion. Ces indemnités et allocations (forfaitaires) peuvent être considérées comme couvrant des frais réels de manière à assurer la gratuité de l'acte volontaire.

- Volontaires en SVE :

Une forme particulière de volontariat international est le volontariat européen. Ce volontariat est institué par le Règlement (UE) n ° 1288/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant "Erasmus+". Le règlement est contraignant pour les Etats membres de l'UE mais il définit des conditions qui sont différentes de celles de la Loi belge relative aux droits des volontaires. Par exemple, les indemnités du SVE sont supérieures à celles prévues par la loi belge relative aux droits des volontaires. (voir [Annexe 5 –La loi sur les volontaires et les volontaires internationaux, rédigée par JINT asbl](#)).

- Les administrateurs volontaires :

Les administrateurs d'associations de fait et personnes morales de droit public ou privé sans but lucratif sont des volontaires au regard de la loi relative aux droits des volontaires, tant qu'ils ne sont pas rémunérés et que leur défraiement reste dans les limites prévues par la loi. Dans la pratique, suite à des questions parlementaires, des interprétations diverses ont été apportées aux dispositions légales qui ne respectent pas toujours le sens initial de la loi. Les indemnités octroyées à des administrateurs volontaires peuvent alors poser problème à l'administration fiscale. Tant que ces indemnités sont octroyées selon les règles de l'article 10 de la loi relative aux droits des volontaires, il s'agit cependant bien de volontariat.

- Les cadeaux minimes aux volontaires :

Si l'on se fie aux règles en vigueur pour les employés en la matière, les cadeaux occasionnels ne doivent pas être considérés comme des revenus ni compter dans les plafonds d'indemnités s'ils respectent les règles applicables aux travailleurs. Il faudrait que ce soit explicite dans la loi ou dans une circulaire interprétative.

- Indemnité vélo pour les volontaires :

L'indemnité vélo pour les volontaires est, contrairement à l'indemnité vélo pour les travailleurs salariés du secteur privé, inadaptée au coût de la vie. Une telle distinction qui prévoit une indemnité vélo maximale par kilomètre différente selon que la personne concernée soit volontaire ou travailleur salarié du secteur privé est inacceptable et source d'une grande confusion au sein des nombreuses organisations occupant du personnel et faisant également appel à des volontaires.

- Indemnités et médiation de dettes :

Les indemnités de volontariat perçues par des personnes en médiation de dettes prêtent parfois à discussion. Elles risquent d'être saisies au lieu d'être considérées comme un remboursement des frais exposés dans le cadre des activités de volontaires.

Demandes à la Ministre

En ce qui concerne les plafonds d'indemnités, le CSV est d'avis qu'il n'est pas souhaitable de relever de manière générale les plafonds journaliers et annuels d'indemnités forfaitaires prévus par la loi, mais plutôt d'autoriser, par le biais d'arrêtés d'exécution, d'éventuelles exceptions motivées.

Par ailleurs, le CSV renvoie aussi à son avis sur la création d'un statut distinct appelé jusqu'à présent semi-agoral pour les cas qui ne seraient pas ainsi rencontrés .

Modifications législatives :

- *Le CSV souhaite que la loi utilise uniquement les mots « défraiement » et « kostenvergoedingen ».*
- *Le CSV demande à la Ministre des Affaires sociales d'adapter la loi afin que la législation actuelle concernant*

les frais réels de déplacement liés à l'utilisation d'une bicyclette personnelle soit adaptée de manière à supprimer la discrimination avec les travailleurs salariés.

- *Le CSV demande que l'article 1410, § 2 du code judiciaire soit complété pour que les indemnités de volontariat ne puissent être saisies au profit des créanciers.*

Interprétations :

Le CSV demande à la Ministre des Affaires sociales d'élaborer et de partager les interprétations suivantes :

- *Une circulaire vers les inspections et administrations quant à la qualification des dépenses effectuées par le volontaire ou l'organisation dans le cadre du volontariat afin qu'elles soient, tant en ce qui concerne le droit à la sécurité sociale que sur le plan fiscal, bien considérées comme un remboursement des frais consentis par le volontaire dans le cadre du volontariat ;*
- *Une clarification de l'articulation entre la loi belge et le Règlement européen qui instaure le Service volontaire européen;*
- *Une affirmation claire que les personnes qui accomplissent des tâches d'administrateur volontaires (dans le cadre d'un mandat non rémunéré, et qui respectent les critères définis dans la loi) sont considérées comme des volontaires, par toutes les institutions publiques (administration fiscale, ONEM...);*
- *Une référence à la réglementation à appliquer en ce qui concerne les cadeaux minimes aux volontaires ;*
- *Une clarification des frais réels pouvant être fixés conformément aux indemnités et allocations de toute nature accordées au personnel fédéral, c'est-à-dire une liste des indemnités et allocations admissibles, notamment en ce qui concerne les séjours à l'étranger.*

7. Volontariat et allocations (chapitre VIII de la loi)

- **Volontariat des chômeurs et prépensionnés :**

Les volontaires chômeurs ont l'obligation de déclarer leur volontariat à l'ONEM. Le CSV constate que l'interprétation de l'ONEM est souvent très stricte et que la procédure permettant au volontaire de contester la décision de l'ONEM est lourde et fastidieuse. Par ailleurs, suite à la régionalisation des compétences en ce qui concerne la politique du marché du travail, il ne semble plus logique que l'ONEM intervienne encore dans cette matière.

Le CSV estime aussi que si quelqu'un peut cumuler volontariat et travail, il est également possible de cumuler volontariat et recherche d'emploi. La crainte d'indisponibilité pour le marché de l'emploi n'est pas fondée.

Demandes à la Ministre

Modification de la loi :

Le CSV plaide pour la suppression de l'obligation de déclaration des candidats volontaires auprès de l'ONEM, ou, après régionalisation, auprès d'Actiris, du Forem, du ADGB (Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens) ou du VDAB.

8. Volontariat des bénéficiaires de l'accueil (chapitre VIII de la loi)

La loi prévoit que les demandeurs d'asile et autres bénéficiaires de l'accueil peuvent exercer du volontariat tout en conservant l'allocation journalière allouée par Fedasil, à condition d'en faire la déclaration préalable à cette agence. Fedasil peut limiter ou interdire l'exercice de l'activité, ou limiter ou interdire le cumul avec l'allocation journalière et la majoration en fonction des services communautaires prestés, à certaines conditions. Plusieurs motifs développés en annexe 4 amènent le CSV à considérer que cette obligation de déclaration auprès de Fedasil est inutile et ne correspond pas à la réalité. (Voir [Annexe 4 – Le volontariat des ressortissants étrangers](#)).

Demandes à la Ministre

Modification de la loi :

Le CSV recommande la suppression de l'article 21/2 (contrôle de Fedasil), pour les motifs développés dans l'annexe 4.

C. Synthèse des recommandations à la Ministre

Modifications de la loi :

1. Le CSV demande l'abrogation d'une partie de l'article 9/1 concernant l'autorisation ou l'admission au séjour ;
2. Le CSV souhaite que la loi utilise uniquement les mots « défraiement » et « kostenvergoeding » ;
3. Le CSV demande que la législation actuelle concernant les frais réels de déplacement liés à l'utilisation d'une bicyclette personnelle soit adaptée de manière à supprimer la différence avec les employés ;
4. Le CSV demande que l'article 1410, § 2 du code judiciaire soit complété pour que les indemnités de volontariat ne puissent être saisies au profit des créanciers.
5. Le CSV plaide pour la suppression de l'obligation de déclaration des candidats volontaires auprès de l'ONEM, ou, après régionalisation, d'Actiris, du Forem, du ADGB ou du VDAB ;
6. Le CSV recommande la suppression de l'article 21/2 de la loi concernant le rôle de Fedasil.

Interprétations de la loi :

Le CSV demande à la Ministre des Affaires sociales d'élaborer et de partager les interprétations suivantes :

1. Une définition non équivoque du volontariat en Belgique ;
2. Une réponse précise à la question du volontariat dans les sociétés à finalité sociale ;
3. Une définition plus précise des associations de fait et des responsabilités qui incombent à leurs dirigeants et membres ;
4. Une circulaire vers les inspections et administrations quant à la qualification des dépenses effectuées par le volontaire ou l'organisation dans le cadre du volontariat ;
5. Une clarification de l'articulation entre la loi belge et le Règlement européen qui instaure le Service volontaire européen ;
6. Une affirmation claire que les personnes qui accomplissent des tâches d'administrateur volontaire (dans le cadre d'un mandat non rémunéré, et qui respectent les critères définis dans la loi) sont considérées comme des volontaires par toutes les institutions publiques ;
7. Une référence à la réglementation à appliquer en ce qui concerne les cadeaux minimes aux volontaires ;
8. Une clarification des frais réels pouvant être fixés conformément aux indemnités et allocations de toute nature accordées au personnel fédéral, c'est-à-dire une liste des indemnités et allocations admissibles, notamment en ce qui concerne les séjours à l'étranger.

Mesures complémentaires :

Le CSV demande à la Ministre des Affaires sociales de prendre les mesures complémentaires suivantes :

1. Donner les moyens au CSV pour sensibiliser les organisations sur l'étendue de leur obligation d'information quant au respect des règles en matière d'indemnité d'une part, et à l'obligation de discrétion à laquelle le volontaire est soumis et si, dans le cadre des fonctions ou des missions qu'il va exercer, il est soumis à l'article 458 ou 458bis du Code Pénal, d'autre part.
2. Veiller conjointement avec le Ministre de la Justice à ce que la question du volontariat (y compris dans les sociétés à finalité sociale) soit prise en considération lors de l'élaboration de la future classification des sociétés ;
3. Elaborer un dossier argumenté et l'inscrire à l'ordre du jour européen ou conclure des conventions bilatérales, pour éviter que les organisations belges ou leurs volontaires, actifs à l'étranger mais relevant de la loi belge relative aux droits des volontaires, ne soient pénalisés ;
4. Afin de ne faire aucune distinction entre les volontaires en ce qui concerne leurs droits et les mesures qui les protègent, élaborer et mettre en oeuvre pour les organisations tombant dans le champ d'application de la loi relative aux droits des volontaires, mais exclues du régime spécifique de la responsabilité, soit un système d'assurance solide et garanti par l'autorité fédérale via un contrat type par exemple, soit une structure similaire aux « bureaux de tarification auto ou catastrophes naturelles » assurant la solidarité des assurés, de manière à permettre au volontaire qui ne peut se prévaloir d'une protection suffisante en matière d'assurance, de ne pas être complètement démuné ;
5. Faire en sorte que les Communes et Provinces (ou Communautés), comme prévu par la loi, dégagent les moyens pour fournir à grande échelle, dans les trois langues nationales, une information claire et correcte aux associations de fait travaillant avec des volontaires, en ce qui concerne les thématiques de la responsabilité et de l'assurance. Le CSV pourrait participer à cette tâche, à condition que les moyens nécessaires soient mis à sa disposition ;
6. Réaffecter les moyens de l'assurance collective 'Loterie nationale' pour financer:
 - une mission d'évaluation de leur utilisation ;
 - une étude de la possibilité de l'extension de l'obligation d'assurance aux accidents corporels des volontaires ;
 - éventuellement (après analyse), l'élaboration et la mise à disposition à coût réduit d'une assurance « administrateurs volontaires ».
7. Mener, en collaboration avec le Ministre de l'Emploi et en concertation avec le CSV, une analyse approfondie de l'applicabilité des différentes parties du droit du travail. Une telle analyse est un préalable nécessaire à toute interprétation ou adaptation de la loi sur ce sujet. Une telle analyse doit également prendre en compte l'impact financier des mesures éventuelles pour les organisations. Le CSV demande à ce que les adaptations réglementaires proposées suite à cette analyse soient rapidement mises en oeuvre.
8. Mettre en oeuvre les recommandations de son avis sur la création d'un statut distinct appelé jusqu'à présent semi-agoral.

IV. Avis du Conseil supérieur des volontaires à la Ministre des Affaires sociales, Madame Maggie De Block, au sujet de l'élaboration nécessaire d'un statut semi-agoral

A. Introduction

À la demande de la Ministre des Affaires sociales, Madame Maggie De Block, le Conseil supérieur des volontaires (CSV) a rédigé un avis au sujet de la nécessité de préciser et d'élaborer un statut d'occupation semi-agoral qui se distingue clairement, d'une part, du volontariat et, d'autre part, du travail « régulier » (il sera question ci-après du « travail »).

Le Conseil formule cet avis dans le contexte suivant :

- l'avis est lié à l'avis du Conseil sur l'évaluation de la loi sur les droits des volontaires et tient compte des imprécisions actuelles au sujet de l'interprétation et de l'application de la loi sur les droits des volontaires;
- l'existence d'une zone grise entre le travail et le volontariat, dans laquelle se situent certains engagements dans différents secteurs non marchands (secteurs à profit social) et qui sont de plus en plus mis sous tension;
- la prise de conscience sociale et politique de l'importance sociale et de la valeur économique ajoutée de ces engagements et activités dans le secteur à profit social;
- les propositions de plus en plus récurrentes de faire porter au volontariat une série de missions d'utilité publique ou d'augmenter les plafonds d'indemnités de frais prévus par ce dispositif vu l'importance de certains investissements qui risquent de dénaturer l'objectif initial ;
- la prémisse selon laquelle la mission du Conseil se limite à / se concentre sur la préservation de l'esprit de la loi sur les droits des volontaires, d'une part, et à / sur l'objectif désintéressé intrinsèque de l'engagement volontaire, d'autre part.

B. Portée de l'avis

Comme il a déjà été signalé, l'avis actuel du Conseil se limite à la constatation que certains engagements dans le secteur à profit social – néanmoins justifiables et nécessaires d'un point de vue social – n'ont pas de cadre juridique adéquat et que les principes du volontariat et de la loi sur les droits des volontaires sont ainsi mis sous tension.

Le Conseil souhaite au moyen du présent avis souligner la nécessité du développement d'un statut social et fiscal adapté pour certains engagements dans le secteur à profit social, qui ne relèvent ni du volontariat ni du travail, afin de sortir de cette zone grise. Toutes les parties prenantes y ont intérêt (à savoir les personnes qui souscrivent à ces engagements, les organisations qui font appel à elles et les pouvoirs publics).

Le Conseil estime à ce sujet qu'il n'a pas pour tâche de délimiter complètement dans le présent avis les limites sociales et fiscales de ce statut, mais il se borne à énumérer une série de critères qu'il estime nécessaires afin d'identifier certains engagements qui sortent du cadre du volontariat et du travail et qui exigent dès lors une réglementation adaptée.

C. Délimitation et faisabilité d'un statut semi-agoral – critères et points d'attention

Lors de la création d'un statut fiscal et social adéquat afin de répondre à certains besoins dans le secteur à profit social, il importe de bien délimiter les critères d'octroi de ce statut. Ceci afin d'éviter, d'une part, une utilisation impropre du volontariat et, d'autre part, un glissement du travail vers ce travail semi-agoral.

Lors de l'élaboration d'un statut adéquat, il faudra toujours tenir compte de la zone entre le volontariat et le travail.

Dans ce cadre, le Conseil propose les critères suivants, déjà en partie présents dans le rapport de la VUB², pour délimiter un statut semi-agoral :

1. Critères concernant la mission et l'exécutant

Les critères suivants peuvent être pris en considération pour déterminer que la personne qui exerce l'activité ne relève ni du volontariat, ni du travail :

a) Cadre de la mission

Le type de mission qui peut déboucher sur le statut semi-agoral doit être délimité compte tenu d'une série de prémisses permettant de distinguer la mission, d'une part, du volontariat et, d'autre part, du travail:

- la mission est exécutée par une **personne physique** ;
- la mission est exécutée en contrepartie d'une **indemnité de prestation**.
- la mission est exécutée **en dehors du secteur commercial** et répond à un besoin social spécifique dans un secteur à profit social, auquel les statuts de travail ne satisfont pas;

b) Ampleur de la mission

Une limitation de l'ampleur de la mission semi-agorale en fixant un investissement temporel maximal (par exemple en relation avec la limite du tiers-temps) semble nécessaire pour éviter le risque de réduction du travail. À ce sujet, tout amalgame avec le volontariat et l'indemnité de frais pour ce volontariat doit être évité.

c) Nature de la mission

Il est fait référence ici au fait que la personne qui exécute la mission semi-agorale doit déjà avoir une autre activité professionnelle principale qui permet de faire valoir des droits sociaux, ou avoir des droits sociaux qui lui sont garantis, et ce compte tenu des arguments suivants :

- une **réduction** du travail « régulier » est à nouveau évitée;
- la **surcharge administrative** est évitée, ce qui constitue un facteur de succès critique pour la réussite de ce statut;
- la sécurité sociale et les finances publiques ne subissent pas de **tensions supplémentaires** en raison de ce statut, étant donné que des droits sociaux ne peuvent en découler.

2. Critères concernant le commanditaire

Le Conseil souhaite souligner que sa position au sujet de la nécessité de développer un statut semi-agoral est inspirée par le fait que les engagements qu'il implique dans le secteur à profit social répondent à un besoin social pertinent qui, d'une part, ne peut être comblé par un travail « régulier » et qui, d'autre part, ne peut relever du volontariat en raison de la rémunération limitée.

² Rapport final "Opdracht uitwerken van een specifiek statuut voor semi-agorale arbeid voor de sportbegeleider dat betaalbaar is voor de sportaanbieders, minimale lasten omvat en een billijke verloning van de sportbegeleider mogelijk maakt" – VUB 2013 – Joris De Wortelaer et Prof. Guido Van Limberghen.

Dès lors, le Conseil estime que les critères suivants sont essentiels pour le commanditaire :

- l'organisation commanditaire doit se situer **en dehors de la sphère commerciale**. Seules des organisations à profit social peuvent utiliser le statut semi-agoral;
- Une personne ne peut cumuler le statut semi-agoral avec du volontariat et/ou du travail au sein de la même organisation.

3. Montant de l'indemnité

L'indemnité octroyée dans le cadre du statut semi-agoral doit être une indemnité de prestation limitée, qui satisfait aux critères suivants, afin que le statut corresponde pour toutes les parties prenantes (exécutant, commanditaire, pouvoirs publics) aux attentes et objectifs visés:

- une **exonération de l'ONSS** : compte tenu des droits sociaux déjà garantis par ailleurs, des droits sociaux supplémentaires ne doivent pas être constitués dans le cadre de ce statut. Comme il a déjà été signalé, il s'agit là apparemment du facteur de succès critique pour toutes les parties prenantes (charge administrative limitée pour les commanditaires, qui sont généralement des organisations gérées par des administrateurs volontaires, pas de pression supplémentaire sur la sécurité sociale pour les pouvoirs publics, pas de morcellement des droits sociaux pour l'exécutant, pas de transition possible depuis le travail « régulier »). Nous nous référons ici à l'article 17 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 (pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs) par lequel certaines catégories de personnes sont exemptées, sous certaines conditions, de cotisations de sécurité sociale,;
- **imposition limitée, fixe**: compte tenu de la plus-value sociale des engagements visés, le Conseil propose de prévoir pour l'indemnité produite par le travail semi-agoral un taux d'imposition fixe, avantageux (par ex. 33% comme pour les revenus divers).

V. ANNEXES

Annexe 1 : La question des sociétés à finalité sociale

La loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des Volontaires n'évoque pas explicitement le cas des sociétés à finalité sociale. Peuvent-elles ou non faire appel à des volontaires ? La question mériterait d'être clairement tranchée.

Le 30 mars 2015, une question écrite posée par Stefaan Vercamer au ministre des Finances, Johan Van Overtveldt portait sur les volontaires des sociétés à finalité sociale (pages 216 à 218 de <http://www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0049.pdf>).

Le député évoquait alors des réponses divergentes fournies par les précédents ministres des Finances et des Affaires sociales.

- La première (Didier Reynders) se rapportait à la Circulaire relative à l'Indemnité pour activités de bénévolat et considérait que seules les organisations soumises à l'impôt des personnes morales pouvaient recourir à des bénévoles.
- La seconde (Laurette Onkelinx) renvoyait à la loi relative aux droits des volontaires qui stipule que "toutes les organisations" (lire ASBL, sociétés à finalité sociale, personnes morales sans but lucratif) peuvent faire appel à des volontaires, et affirmait que le régime fiscal d'une association, d'une société à finalité sociale ou d'une société sans but lucratif importait peu.

Considérant qu'il y avait discordance entre la circulaire et la loi, Stefaan Vercamer a interpellé l'actuel ministre des Finances sur ce point.

Celui-ci a répondu le 5 novembre 2015 que les organisations qui ont recours à des volontaires doivent être des personnes morales qui n'exploitent pas d'entreprise ou ne réalisent pas d'opérations à caractère lucratif. Les sociétés à finalité sociale ne peuvent donc accueillir des volontaires que si elles sont exclues du champ d'application de l'impôt des sociétés.

Or, une société à finalité sociale est en principe assujettie à l'impôt des sociétés. Il peut néanmoins y avoir exception, et donc assujettissement au régime de l'impôt des personnes morales, si plusieurs conditions sont remplies :

- Les statuts de la société stipulent expressément qu'aucun dividende ne pourra être distribué ;
- ET Soit la société à finalité sociale peut être considérée comme une société à finalité sociale qui n'exploite pas d'entreprise et ne se livre pas à des opérations à caractère lucratif ;
Soit elle se livre exclusivement à des activités spécifiques et limitativement énumérées (cf. articles 181 et 182 du Code des impôts sur les revenus 1992).

Dans ce cas d'assujettissement à l'impôt des personnes morales, la société à finalité sociale peut faire appel à des volontaires.

La situation n'est pas suffisamment éclaircie par cette récente réponse ministérielle, et la question des opérations à caractère lucratif reste sujette à des interprétations susceptibles de varier dans le temps. Dès lors, le Conseil supérieur des Volontaires :

- **demande que cette question soit explicitement clarifiée dans un document d'interprétation officiel commun au Ministre de tutelle et au Ministre des Finances ;**
- **attire l'attention sur la nécessité de prendre cette question en considération lorsque le projet de réduction du nombre de types de sociétés sera étudié.**

Annexe 2 : Le volontariat et le droit du travail

Historique

En dépit du titre de son chapitre VI, la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires n'évoque plus explicitement la question du droit du travail, exception faite de la question des étrangers.

Dans sa version initiale de 2005, la loi comportait cependant un article 9, paragraphe 1er, qui habilitait le Roi à soustraire, en tout ou en partie, les volontaires du champ d'application des législations suivantes :

- La loi du 16 mars 1971 sur le travail ;
- La loi du 4 janvier 1974 relative aux jours fériés ;
- La loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ;
- La loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail ;
- La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires ;
- L'arrêté royal n°5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux.

L'objectif était alors de faciliter l'engagement volontaire en supprimant les dispositions conçues pour les travailleurs qui étaient inutiles ou impraticables pour les volontaires. Cet article partait du principe que par défaut, l'ensemble des réglementations s'appliqueraient aux volontaires.

Cependant, les arrêtés d'exécution attendus n'ont jamais été produits. Bien plus, ce paragraphe 1er a été abrogé quelques mois après, par la Loi du 19 juillet 2006.

Points de vue divergents

Par conséquent, le flou règne largement concernant l'application du droit du travail au volontariat, y compris au sein des juristes :

- Pour certains, l'absence de mention du droit du travail dans la loi et le fait que le volontariat soit un engagement citoyen relevant de la vie privée impliquent qu'aucune réglementation du droit du travail ne doit s'appliquer.
- Pour d'autres, la présence (fréquente) d'un lien de subordination entraîne au contraire l'application de l'ensemble ou d'une partie de ces réglementations.

La question du lien de subordination

« La Cour de cassation décrit le lien de subordination comme un élément essentiel du contrat de travail qui comprend pour l'employeur le pouvoir de diriger et de surveiller les actes du travailleur. L'autorité contient, en d'autres mots, le pouvoir, pour l'employeur, de donner des ordres au travailleur (pouvoir de direction) et de surveiller l'exécution de ceux-ci (pouvoir de contrôle et pouvoir disciplinaire). L'autorité ne doit pas nécessairement être exercée d'une manière permanente et effective. Il suffit que l'employeur ait la possibilité juridique d'exercer son autorité effective à tout instant, sans qu'il soit nécessaire qu'il le fasse de manière stricte et continue. Le lien de subordination existe donc dès que l'autorité effective peut être exercée. »³

La question-même de l'existence d'un lien de subordination dans le volontariat ne fait pas l'unanimité :

- Est-il toujours **présent**?
- Ou au contraire, la relation entre le volontaire et l'organisation ne peut-elle **jamais** être qualifiée de relation de subordination ?
- Si ce lien n'existe que **dans certains cas**, desquels s'agirait-il ?
- Les **administrateurs volontaires** sont-ils exclus de ce lien ?

³ <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=41943>

Le point de vue sur cette question a des conséquences importantes. Dumont et Claes⁴ indiquent que « La réponse à cette question est pour le moins controversée. Or, l'issue de ce débat est d'importance majeure (...) dans la mesure où la présence éventuelle d'un lien de subordination conditionne toute l'application au bénévole du second volet du droit des relations individuelles de travail, à savoir la réglementation du travail ».

Le CSV estime que le lien d'autorité existant parfois dans le cadre des missions des volontaires ne peut être assimilé au lien de subordination au sens de la loi sur le travail.

En réalité, il faudrait analyser en détail, lesquelles des différentes réglementations s'appliquent quand il y a lien d'autorité, et ce même en l'absence de contrat de travail. D'après nos informations, il pourrait s'agir de la loi sur le travail, la loi relative au bien-être des travailleurs, la loi sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, la loi « Etrangers » et l'Arrêté royal relatif à la Dimona. Soit, à peu de choses près, les législations desquelles le Roi pouvait soustraire les volontaires dans la version initiale de la loi du 3 juillet 2005.

Sur le terrain...

Dans les faits, il semble impossible ou absurde d'exiger le respect de l'ensemble des législations applicables aux travailleurs, même dans le cas de l'existence d'un lien d'autorité.

Par exemple, les notions de récupération du travail dominical, de travail les jours fériés, de tenue de documents sociaux... n'ont aucune justification pour les volontaires, et constituent des obstacles sérieux à l'efficacité des organisations. Concrètement, comment ferait une organisation de jeunesse qui organise des camps d'été si ses volontaires devaient respecter le nombre d'heures « de travail » prévu pour les travailleurs ?

Cependant, d'autres aspects sont essentiels, par exemple ceux qui concernent la sécurité des locaux, la protection des volontaires, le bien-être au travail en général...

Les organisations manquent de repères, ce qui crée une certaine insécurité : Quelles sont leurs obligations ? Risquent-elles des sanctions en cas de non-respect de certaines réglementations ? En cas d'inspection et d'interprétation sévère de l'applicabilité des règles du droit du travail, quels sont les recours possibles ?

Le CSV demande qu'une analyse approfondie et réaliste de l'applicabilité des différentes réglementations du droit du travail soit menée, afin qu'à terme, les organisations sachent clairement quelles dispositions sont d'application. Il demande à être partenaire de cette étude afin de pouvoir exprimer le point de vue des volontaires et des organisations qui les accueillent. Une telle analyse doit également prendre en compte l'impact financier des mesures éventuelles pour les organisations. Le CSV demande à ce que les adaptations réglementaires proposées suite à cette analyse soient rapidement mises en œuvre.

⁴ DUMONT D. & CLAES P., Le nouveau statut des bénévoles, Les dossiers du Journal des Tribunaux, 58, 2006, p.86

Annexe 3 : Indemnités

1. Appellation

En fonction du contexte, le mot « indemnité » peut désigner une somme d'argent accordée en compensation d'un dommage subi, la rétribution d'un travail ou d'une fonction, un complément de salaire ou un revenu de remplacement.

Or, dans le volontariat, l'argent éventuellement versé par l'organisation ne vise ni à compenser un dommage, ni à rétribuer un travail. Il ne vise pas non plus à compenser le temps investi par le volontaire. L'indemnité constitue un remboursement de frais, et ce même quand elle est forfaitaire.

C'est pourquoi le CSV estime plus opportun d'utiliser le mot « défraiement », dans lequel on retrouve le mot « frais ». Le défraiement est l'action de payer des frais (et le résultat de cette action).

Dans la version néerlandaise de l'article 10 de la loi relative aux droits des volontaires, il est utilisé aussi bien le terme « kostenvergoeding » que « vergoeding » : peut-être est-il conseillé d'utiliser un seul terme, à savoir « kostenvergoedingen » en néerlandais.

2. Les indemnités maximales

Le CSV insiste sur le fait que le volontariat est en principe exercé sans rétribution: la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires n'impose le versement d'indemnités ni à l'organisation ni aux autorités.

L'article 10 de ladite loi dispose toutefois que 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 (transport, appels téléphoniques, achat de matériel, ...).

Afin que le volontariat soit accessible à tous, le législateur a prévu la possibilité d'un défraiement. Il n'est pas obligatoire, la décision incombe aux associations. Si elles défraient leurs volontaires, elles peuvent choisir entre deux systèmes de remboursement : le remboursement des frais réels ou le défraiement forfaitaire plafonné à 32,71 € par jour et 1308,38 € par an (en 2016).

En réalité, ce sont les volontaires qui ont en l'occurrence le choix entre un défraiement forfaitaire et le remboursement de leurs frais réels. Puisque dans le chef du volontaire, il est interdit de combiner l'indemnisation forfaitaire et celle des frais réels. Il est toutefois possible de combiner l'indemnité forfaitaire et le remboursement des frais réels de déplacement pour maximum 2000 kilomètres par an par volontaire.

L'article 12 de la loi susvisée prévoit que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, relever les montants prévus, pour certaines catégories de volontaires, aux conditions qu'il détermine.

Le Conseil est d'avis qu'il est préférable d'autoriser ces éventuelles exceptions par le biais d'arrêtés d'exécution spécifiques plutôt que via une modification de la loi du 3 juillet 2005.

Ceci devrait permettre d'obtenir une délimitation concrète et transparente des éventuels régimes dérogatoires, précisant clairement quels volontaires seraient visés.

Le CSV veut en outre être obligatoirement consulté lors de toute nouvelle demande visant à autoriser une dérogation au régime de défraiement des volontaires tel qu'il est prévu dans la loi relative aux droits des volontaires.

Le Conseil supérieur des volontaires est d'avis qu'il n'est pas souhaitable de relever de manière générale les plafonds journaliers et annuels d'indemnités forfaitaires prévus par la loi, pour les raisons suivantes :

- L'engagement et la gratuité constituent l'essence et la spécificité du volontariat.
- Les indemnités de volontariat couvrent des frais exposés par le volontaire. Elles ne peuvent servir à rémunérer le temps consacré au volontariat.
- Si les plafonds ne sont pas suffisamment élevés pour couvrir les frais, la loi prévoit un système de remboursement des frais réels.
- L'augmentation des plafonds augmenterait la discrimination entre les organisations qui peuvent se permettre de verser des indemnités et celles qui ne le peuvent pas.
- La création d'un statut spécifique pour les activités semi-agerales peut offrir une solution à certaines situations assimilées à tort à du volontariat..

3. Indemnités des administrateurs

Le CSV rappelle que les administrateurs volontaires sont des volontaires au sens de la Loi et que les défraiements (forfaitaires ou réels) qu'ils perçoivent ne peuvent être requalifiés en jetons de présence sans justification. Les jetons de présence rémunèrent la présence et ne constituent pas un remboursement de frais. Les défraiements alloués aux administrateurs ne rémunèrent pas leurs activités ou participation à des réunions mais couvrent les frais occasionnés dans le cadre de leur volontariat (téléphone, connexion internet, transport etc.).

Ce point de vue a été confirmé au Conseil par l'administration fiscale et est conforme à la réponse du Ministre des Finances à une *question parlementaire du 22/10/12*.

4. Indemnité vélo pour les volontaires

L'article 10 de la loi fixe les frais réels de déplacement liés à l'utilisation d'une bicyclette personnelle conformément aux dispositions de l'article 6 de l'arrêté royal du 20 avril 1999 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de certains services publics.

Il en résulte que l'indemnité n'est pas indexée contrairement à celle qui est accordée aux travailleurs salariés. Prévoir une indemnité vélo maximale par kilomètre différente selon que la personne concernée est un volontaire ou un travailleur salarié du secteur privé est, pour nous, problématique. Cette distinction est source d'une grande confusion au sein des nombreuses organisations qui occupent des travailleurs salariés et font également appel à des volontaires. Le Conseil insiste donc pour que la législation actuelle soit adaptée de manière à supprimer cette distinction.

5. Etendue de la notion d' « indemnité »

Le CSV observe que les organisations prennent parfois en charge des coûts qui sont nécessaires à l'exercice du volontariat. Il y a souvent une confusion entre ces dépenses et les indemnités qui sont versées aux volontaires. Par exemple, lorsqu'un volontaire accompagne et gère un groupe (de jeunes, de personnes handicapées etc.) en voyage et que l'organisation paye son voyage et son séjour.

Il a été communiqué au Conseil que l'inspection sociale accepte le paiement d'une indemnité forfaitaire de maximum 32,71 € par jour en plus du paiement par l'organisation de la nourriture et du logement.

L'administration fiscale, elle, accepte le paiement d'une indemnité forfaitaire de maximum 32,71 € par jour en plus du paiement du logement par l'organisation. Les 32,71 € journaliers sont censés couvrir la nourriture.

Pour les deux administrations, si le paiement du logement et de la nourriture sont avancés par le volontaire et remboursés par l'organisation, ce remboursement ne peut être cumulé avec le forfait de 32,71 €.

Le Conseil supérieur réclame de la clarté concernant la qualification des dépenses effectuées par le volontaire ou l'organisation dans le cadre du volontariat.

Le Conseil souhaite que les indemnités définies à l'article 10 de la loi relative aux droits des volontaires soient, tant en ce qui concerne le droit à la sécurité sociale que sur le plan fiscal, considérées de la même manière, à savoir comme une prise en charge pure et simple des frais consentis par le volontaire dans le cadre du volontariat.

6. Obligation d'informer sur le système de défraiement

Dans son article 4, la loi oblige les organisations à informer le volontaire « du versement éventuel d'une indemnité pour le volontariat et, le cas échéant, de la nature de cette indemnité et des cas dans lesquels elle est versée; ».

Par ailleurs, le chapitre VII précise :

- d'une part que le volontaire ne peut combiner les deux modes de défraiements ;
- et d'autre part qu'en cas de dépassement d'un des plafonds de défraiement forfaitaire, il devra prouver la réalité de tous ses frais

Si le volontaire ne peut prouver la réalité de ces frais, les sommes reçues de l'organisation ne peuvent plus être considérées comme des remboursements de frais, et le volontaire lui-même ne sera plus considéré comme un volontaire. Il est susceptible d'être requalifié en travailleur salarié ou indépendant, avec toutes les conséquences fiscales et sociales que cela peut impliquer, tant pour le volontaire que pour l'organisation. Vu l'importance de ce risque, le Conseil estime qu'il serait pertinent de demander aux organisations d'informer les volontaires des règles à respecter en matière de défraiement, au moins dans les cas où ces organisations versent un défraiement.

S'il est vrai que « nul n'est censé ignorer la loi », il n'est pas exagéré de considérer qu'une part de la responsabilité d'informer pleinement les volontaires repose sur les organisations.

Par la même occasion, une organisation qui ferait correctement ce travail d'information (et pourrait le prouver) ne pourrait être incriminée si l'un de ses volontaires dépassait un plafond ou combinait les deux systèmes de défraiement, via des activités volontaires défrayées au sein de plusieurs organisations.

Le CSV demande d'être doté de moyens pour sensibiliser les organisations qui font appel à des volontaires sur l'étendue de leur obligation d'information quant au respect des règles en matière d'indemnité.

Annexe 4 : Le volontariat des ressortissants étrangers

• Principe

Lors de son adoption, la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires contenait une disposition en vertu de laquelle l'accès au volontariat des étrangers devait être réglé par arrêté royal.

En l'absence d'exécution de cette disposition, le volontariat est longtemps resté accessible aux seuls étrangers qui disposaient d'un permis de travail.

À chaque fois qu'il en a eu l'occasion, le Conseil Supérieur des Volontaires a rappelé l'importance de prendre les dispositions permettant à d'autres catégories de ressortissants étrangers d'accéder au volontariat. Le Conseil estime en effet que le droit au volontariat est un droit fondamental qu'il convient d'ouvrir largement à la population présente sur le territoire belge. Le Conseil est attaché aux valeurs de participation, de solidarité et de pluralisme et rappelle que le volontariat est un instrument de cohésion sociale qui favorise la multiculturalité.

C'est pourquoi le CSV se réjouit que sa position ait été entendue et concrétisée dans le nouvel article 9, § 2 de la Loi relative aux droits des volontaires, entré en vigueur en 2014.

Cet article prévoit que les étrangers dont le séjour est couvert par un titre ou document de séjour ainsi que les demandeurs d'asile et la plupart des autres bénéficiaires de l'accueil organisé par Fedasil peuvent être volontaires.

• Contrôle par Fedasil

La loi prévoit que les demandeurs d'asile et autres bénéficiaires de l'accueil peuvent exercer du volontariat tout en conservant l'allocation journalière allouée par Fedasil, à condition d'en faire la déclaration préalable à cette agence.

L'article 21/2 de la Loi relative aux droits des volontaires prévoit que Fedasil peut limiter ou interdire l'exercice de l'activité, ou limiter ou interdire le cumul avec l'allocation journalière et la majoration en fonction des services communautaires prestés si elle peut prouver que :

1° cette activité ne présente pas les caractéristiques du volontariat;

2° l'activité, par sa nature, sa durée et sa fréquence ou en raison du cadre dans lequel elle s'inscrit, ne présente pas ou plus les caractéristiques d'une activité habituellement exercée par des volontaires dans la vie associative;

3° l'activité porte préjudice au bon fonctionnement de la structure d'accueil ou aux besoins de l'accompagnement;

4° il y a des éléments qui font présumer des abus ou qui font présumer que l'activité est utilisée pour contourner l'obligation, pour un demandeur d'asile qui dispose de revenus professionnels, de rembourser l'aide matérielle octroyée.

Le CSV estime que les mesures et sanctions prévues par la Loi sur l'accueil (Loi du 12/01/2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers) garantissent à suffisance le maintien du bon fonctionnement de la structure d'accueil et de l'accompagnement.

Le Conseil constate que la loi sur l'accueil oblige déjà les résidents à informer Fedasil de toute situation susceptible d'avoir un impact sur l'aide accordée.

Le Conseil s'inquiète du fait que, selon l'article 21/2, 4), Fedasil soit uniquement tenue de prouver des éléments qui font présumer des abus ou un contournement des règles relatives à l'aide matérielle.

Le Conseil reconnaît que les bénéficiaires de l'accueil, vu la précarité de leur séjour, sont susceptibles d'être victimes d'abus. Il estime cependant que la Loi relative aux droits des volontaires définit d'une manière suffisamment précise ce qu'il faut entendre par volontariat. Cette définition suffit à identifier les abus éventuels de telle sorte que la fraude puisse être combattue.

Les services d'inspection sociale et fiscale sont habilités à exercer un contrôle sur les activités de volontariat exercées tant par des Belges que des étrangers. Le Conseil estime qu'il n'est pas nécessaire d'instaurer des mécanismes de contrôle spécifiques pour les volontaires étrangers. Si, par exemple, l'inspection sociale constate qu'une personne présente sur un chantier ou un événement culturel prétend être volontaire alors qu'elle effectue en réalité un travail régulier, elle doit procéder à la constatation de l'abus, que l'intéressé soit Belge ou étranger.

Le Conseil Supérieur des Volontaires est d'avis qu'il n'est pas conforme au rôle et aux compétences de Fedasil, qui est une agence responsable de l'accueil, de déterminer en dernier ressort si une activité relève ou pas du volontariat.

Le Conseil Supérieur des Volontaires recommande la suppression de l'article 21/2 de la Loi relative aux droits des volontaires.

• Accès au territoire et droit de séjour

L'article 9/1, également introduit en 2014 dans la loi relative aux droits des volontaires, stipule que l'exercice du volontariat ne porte pas préjudice à l'application de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et ne confère aucun droit à être autorisé ou admis à séjourner dans le cadre de cette même loi.

Le Conseil Supérieur des Volontaires conçoit qu'un projet de volontariat ne peut automatiquement donner lieu à l'octroi d'un visa et que l'exercice de volontariat en Belgique ne peut donner lieu d'office à l'octroi d'un droit de séjour.

Cependant, dire que le volontariat ne peut jamais donner lieu à l'octroi d'un visa est inexact au regard de la pratique, du droit (Directive 2004/114/CE du Conseil, du 13 décembre 2004, relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat) et regrettable, aux yeux du Conseil Supérieur des Volontaires.

De même, le Conseil n'aperçoit pas pourquoi les ressortissants étrangers ne pourraient jamais invoquer leur volontariat comme l'un des éléments fondant leur demande d'autorisation de séjour introduite sur le territoire belge. Mis à part les éléments invoqués dans une demande de séjour préalable ou dans le cadre de la procédure d'asile, la loi « Etrangers » n'indique aucune situation qui ne peut être prise en compte dans le cadre d'une demande de séjour introduite sur le territoire. Pour le Conseil, il est regrettable et injustifiable que le volontariat soit la seule exception à ce principe.

Le Conseil Supérieur des Volontaires recommande la suppression dans l'article 9/1 de la loi relative aux droits des volontaires des mots « et ne confère aucun droit à être autorisé ou admis à séjourner dans le cadre de cette même loi ».

Le volontariat à l'étranger

La définition belge du volontariat ne correspond pas toujours à celle des autres pays. Par conséquent, il arrive que des activités de volontariat exercées par des organisations belges, avec des volontaires belges, à l'étranger (dans l' Union Européenne ou au-delà) ne soient pas considérées par les autorités de ces pays comme du volontariat. De ce fait, ces organisations belges se trouvent parfois impliquées dans des procédures difficiles et onéreuses avec les administrations compétentes en matière de sécurité sociale et de fiscalité à l'étranger. Le Conseil regrette les discriminations causées par les règles sur le maintien des allocations familiales, du revenu d'intégration sociale ou de chômage lors d'un volontariat à l'étranger.

Pour plus de détail sur ces différents sujets, le Conseil se réfère à la note rédigée par l'asbl JINT en la matière, ([Voir Annexe n° 5](#)).



La présente note a pour objet d'**analyser la loi actuelle sur les volontaires (2005) sous l'angle du volontariat international des jeunes**. La perspective de ce type de volontariat n'est en effet pas toujours reprise dans la structure et la formulation de la loi. Qui plus est, la loi a récemment fait l'objet de changements problématiques et des réglementations récentes s'opposent au texte ou à l'esprit de la loi relative aux droits des volontaires. On peut, dans le cadre de l'évaluation de la loi et de son suivi, s'attaquer éventuellement aux problèmes détectés.

1. QU'ENTEND-ON PAR 'VOLONTARIAT INTERNATIONAL'?

Le volontariat international peut être exercé aussi bien en Belgique qu'à l'étranger et, dans ce sens, plusieurs parties sont concernées :

- Les jeunes belges qui effectuent du volontariat à l'étranger (volontaires sortants).
- Les jeunes étrangers qui effectuent du volontariat en Belgique (volontaires entrants).

Nous analysons aussi la loi de ces deux points de vue, mais ne tenons pas compte de deux autres groupes:

- les jeunes étrangers qui effectuent du volontariat à l'étranger, en groupe et avec des jeunes belges. Ces jeunes ne tombent pas sous le coup de la loi belge.
- Les jeunes belges qui effectuent du volontariat en Belgique, en groupe et avec des jeunes étrangers. Ces jeunes sont dans une situation identique à celle des volontaires belges dans leur propre pays et, par conséquent, aucune analyse spécifique n'est nécessaire.

Le volontariat international en tant que tel revêt également plusieurs formes spécifiques (voir tableau de l'annexe 1):

- Une forme en groupe (ou : collective) dans laquelle des jeunes de Belgique et d'au moins 1 autre pays se réunissent pour travailler sur un projet commun. Il s'agit très souvent de projets multilatéraux avec un panel étendu de participants originaires de plusieurs pays. Peuvent être considérés comme volontaires les accompagnateurs d'un tel projet, mais aussi et surtout les jeunes eux-mêmes, dans la mesure où le projet peut avoir pour objectif d'effectuer ensemble du volontariat (cf. Chantiers d'organisations comme Bouworde, VIA, etc.) Ces projets peuvent être organisés aussi bien à l'étranger (type A) qu'en Belgique (type B) et sont généralement de courte durée (2 à 3 semaines).
- Une forme collective dans laquelle des jeunes (au moins 2) venant de Belgique se rendent dans un autre pays pour y effectuer du volontariat, sans la collaboration de jeunes du pays en question (type C). On ne connaît pas d'exemples du contraire (groupe étranger qui se rend en Belgique pour n'y exercer du volontariat qu'avec son propre groupe). Cette forme de projet est elle aussi généralement de courte durée (2 à 3 semaines), même s'il existe des exemples de durée plus longue, mais avec un nombre de participants limité.
- Une forme individuelle dans laquelle 1 jeune Belge se rend à l'étranger pour y exercer du volontariat au sein d'une organisation d'accueil étrangère (type D). Cette forme implique aussi l'inverse, à savoir qu'1 jeune étranger vienne en Belgique pour exercer du volontariat dans une organisation d'accueil belge (type E). Ces projets ont souvent une durée plus longue et s'étendent sur quelques mois à un an. Outre l'organisation d'accueil, le volontaire a aussi un lien avec une organisation d'envoi dans son propre pays (la Belgique ou un autre), qui l'a accompagné et préparé.

Il existe toutefois aussi des jeunes étrangers qui rejoignent une organisation d'accueil en Belgique sans qu'il y ait de lien avec une organisation d'envoi dans leur pays (type F). Il existe aussi certainement des jeunes qui exercent une activité volontaire par leurs propres moyens ou par l'intermédiaire d'une organisation étrangère.

On retrouve, dans toutes ces formes de volontariat international, certains points communs importants:

- le fait que les accompagnateurs des jeunes et les jeunes eux-mêmes doivent être considérés comme volontaires.
- le fait que ces volontaires soient volontaires à temps plein pendant toute la durée de leur projet, et donc pas quelques heures par semaine, et qu'il s'agisse d'une période de volontariat ininterrompue (de quelques semaines à un an).
- Le fait que le volontariat soit pour ainsi dire toujours organisé dans le cadre d'un partenariat entre une organisation belge et une organisation étrangère, et que par conséquent, des accompagnateurs et/ou jeunes étrangers participent aussi (souvent, mais pas toujours) au projet de volontariat.

Les projets de volontariat internationaux ne sont certainement pas toujours des projets entre, exclusivement, une organisation d'accueil et une organisation d'envoi. Les 'organisations d'échange' jouent un rôle particulier dans cet ensemble. Il s'agit d'organisations nationales (au niveau des Communautés flamande et française) dont l'échange international de jeunes constitue le 'core business'. Elles interviennent comme coordinatrices et 'matchmaker' des activités d'échanges et assument aussi une responsabilité sur ce plan, en matière d'organisation, d'accueil et d'accompagnement lors du séjour, de préparation au départ, d'assurances, etc. Elles font partie de réseaux internationaux (européen ou mondial) au sein desquels on partage aussi une vision et des valeurs en matière d'échanges internationaux. La majorité des volontaires entrants et sortants sont accueillis ou envoyés par le biais d'organisations de ce type. Les plus connues sont AFS-Flandre et AFS-Communauté française, 'Bouworde' et Compagnons Bâisseurs, le World Education Programme, VIA et SCI.

Une autre forme particulière de volontariat international est le volontariat européen, qui fait partie du programme Erasmus+ de l'Union européenne. Ce volontariat est institué par le Règlement (UE) n° 1288/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant "Erasmus+": le programme de l'Union pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport. Ce programme finance des projets de volontariat au sein de l'UE et avec les régions voisines de l'UE, pour des jeunes âgés de 18 à 30 ans. Il est géré par la Commission européenne, qui a créé à cet effet un réseau d'agences nationales. L'agence flamande est JINT. Dans la Communauté française, il s'agit du BIJ et en Communauté germanophone, du Jugendbüro. Le règlement est contraignant pour les Etats membres de l'UE et il consiste également, en plus de la loi belge sur les volontaires, en un règlement légal en matière de financement du volontariat. Il en découle toutefois aussi une série d'autres obligations, pour que le volontariat européen soit possible, tant administrativement que légalement.

2. ANALYSE DE LA LOI ARTICLE PAR ARTICLE

2.a. La loi s'applique-t-elle à toute forme de volontariat international ?

L'article 2 stipule clairement que le volontariat qui est exercé sur le territoire belge ainsi qu'en dehors de la Belgique est régi par la loi. Le volontariat exercé à l'étranger doit être organisé à partir de la Belgique et le volontaire doit avoir sa résidence principale en Belgique.

La condition 'organisé à partir de la Belgique' peut toutefois être interprétée de différentes manières. Certaines formes de volontariat exercé à l'étranger pourraient ainsi ne pas relever de la loi et les volontaires sortants ne bénéficieraient alors pas de la protection de la loi relative aux droits des volontaires.

La manière dont les missions de volontariat sont octroyées, la manière dont les assurances ont été réglées, la manière dont l'organisation d'accueil étrangère a été impliquée... tous ces éléments peuvent manifestement être déterminants. La situation des jeunes volontaires pourrait aussi être différente de celle des volontaires accompagnateurs.

Le tableau ci-joint (annexe 1) énumère certaines formes de volontariat international et leurs caractéristiques, ce qui doit permettre une analyse plus poussée.

LA LOI DOIT ETRE APPLICABLE A TOUS LES VOLONTAIRES SORTANTS (à condition que l'art. 3 soit respecté).
IL EST NECESSAIRE DE CLARIFIER L'INTERPRETATION DE L'ARTICLE 2, EN CE SENS.

2.b. Accès au et séjour sur le territoire belge pour les volontaires entrants.

L'article 9/1 stipule que: « L'exercice du volontariat (...) ne confère aucun droit à être autorisé ou admis à séjourner dans le cadre de la loi » du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire. Cet article a été ajouté à la loi sur les volontaires par une loi du 22/5/2014.

C'est bien entendu particulièrement problématique pour toutes les formes de volontariat international de plus longue durée (plus de 3 mois), dans le cadre desquelles des participants non ressortissants de la zone Schengen sont invités à effectuer du volontariat en Belgique.

L'objectif de la loi du 22/5/2014 est très clair. Il s'agit de permettre à des étrangers qui séjournent déjà en Belgique d'effectuer du volontariat. Concrètement, l'article a toutefois pour effet que les demandes de visa des jeunes volontaires étrangers sont elles aussi rejetées. La loi du 22/5/2014, appliquée de cette manière, met ainsi sur la sellette des années de collaboration internationale en matière de volontariat.

L'article 9/1 n'est pas non plus conforme au Règlement (UE) n ° 1288/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant "Erasmus+": le programme de l'Union pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport. Ce programme finance aussi des projets de volontariat pour des jeunes des régions voisines de l'UE. L'article 27.3 stipule que: « Les États membres prennent toutes les mesures appropriées pour supprimer les obstacles juridiques et administratifs au bon fonctionnement du programme, y compris, lorsque cela est possible, des mesures visant à résoudre les questions créant des difficultés pour l'obtention de visas. » Monsieur Theo Francken, Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, a confirmé que l'Office des Etrangers n'interpréterait plus cet article de manière à empêcher les volontaires étrangers de venir en Belgique. La transparence de la politique à l'égard des volontaires étrangers ne peut toutefois pas dépendre d'une interprétation bien définie de la loi ou d'une 'politique de tolérance'.

L'ARTICLE 9/1 DE LA LOI RELATIVE AUX DROITS DES VOLONTAIRES DOIT ETRE SUPPRIME OU MODIFIE DE TELLE SORTE QUE LE VOLONTARIAT PUISSE BIEN ETRE UN FONDEMENT D'ADMISSION SUR LE TERRITOIRE DANS LE CADRE DE LA LOI DU 15/12/1980.

2.c. Situation des volontaires entrants et de leurs organisations d'accueil en Belgique, sur le plan du droit du travail et de la fiscalité.

Selon l'article 10, le caractère non rémunéré du volontariat n'empêche pas la perception d'une indemnité forfaitaire ou basée sur des frais réels. Les volontaires entrants ne peuvent prester leur période de volontariat en Belgique sans que l'organisation d'accueil pourvoie au logement et aux repas nécessaires. Dans le cas du volontariat européen (dans le cadre du programme Erasmus+), le volontaire perçoit également de l'argent de poche tous les mois.

Deux problèmes se posent en la matière:

- Si le montant total des indemnités réellement versées excède le montant maximal annuel, la réalité des frais doit être réellement justifiée pour que ces frais puissent être remboursés sous la forme d'une indemnité dans le cadre de la loi relative aux droits des volontaires. C'est particulièrement fastidieux dans le cas de frais presque quotidiens s'inscrivant dans un volontariat de longue durée en Belgique.
- La mise à disposition de logements et de repas au profit d'un volontaire entrant, en nature, est parfois considérée comme un 'avantage matériel contribuant aux revenus'. Cet avantage est taxé, mais surtout (selon l'article 11), le volontaire entrant perd le statut de volontaire au sens de la loi de 2005, puisque le volontariat peut, le cas échéant, être considéré comme un 'emploi'. Cette situation est lourde de conséquences pour l'organisation d'accueil, qui peut alors être considérée comme 'employeur', avec toutes les obligations que cela implique, comme le paiement de cotisations ONSS.

LA LOI RELATIVE AUX DROITS DES VOLONTAIRES DOIT PRECISER CLAIEMENT QUE LE LOGEMENT ET LES REPAS FOURNIS SONT PROPRES AU VOLONTARIAT ET NE CONSTITUENT PAS UNE INDEMNISATION DES FRAIS CONSENTIS PAR LE VOLONTAIRE ENTRANT.

2.d. Maintien des droits sociaux pour les volontaires belges qui partent à l'étranger.

2.d.1. Chômage

L'article 13 régit l'exercice du volontariat par des chômeurs bénéficiaires d'allocations. Deux problèmes se posent concernant cet article:

- Rien n'est mentionné en ce qui concerne le 'stage d'insertion professionnelle' que les jeunes doivent effectuer avant de pouvoir bénéficier d'une allocation de chômage. C'est précisément pendant cette période de transition entre l'école et le marché du travail que de nombreux jeunes ont la possibilité de vivre une expérience plus longue à l'étranger et de développer davantage leurs compétences, y compris celles ciblées sur le marché du travail.
- Les procédures administratives de déclaration à l'ONEM d'une activité de volontaire à l'étranger (en qualité de chômeur bénéficiaire d'allocations ou pendant le stage d'insertion professionnelle) n'ont pas été développées concrètement, comme c'est par exemple le cas pour les missions ou stages humanitaires. L'interdiction ou l'autorisation dépendent par ailleurs fortement de l'appréciation du responsable régional de l'ONEM.

L'ART. 13 DOIT ETRE ADAPTE DE TELLE SORTE QU'IL S'APPLIQUE EGALEMENT AUX JEUNES PENDANT LE STAGE D'INSERTION PROFESSIONNELLE ET QUE LEUR STAGE D'INSERTION PROFESSIONNELLE SE POURSUIVE PENDANT LEUR VOLONTARIAT A L'ETRANGER.

L'ART. 13, 3° DOIT ETRE APPLIQUE DE TELLE SORTE QUE LES VOLONTAIRES SORTANTS SOIENT, PENDANT LA DUREE DU VOLONTARIAT A L'ETRANGER, EXEMPTES DE L'OBLIGATION D'ETRE DISPONIBLES SUR LE MARCHE DU TRAVAIL.

2.d.2. Limitation dans le temps des périodes à l'étranger, pour les bénéficiaires du revenu d'intégration.

L'article 16 stipule que l'exercice du volontariat est compatible avec le droit au revenu d'intégration.

Le 20 novembre 2015, le Conseil des ministres a, sur proposition du ministre Willy Borsus, adopté un projet de loi selon lequel les bénéficiaires d'un revenu d'intégration ne pouvaient plus séjourner à l'étranger que 4 semaines par an et à condition de le signaler au CPAS concerné. Si la période en question (total annuel) est dépassée, le revenu d'intégration n'est plus payé. Le CPAS peut accepter des exceptions.

L'article 16 ne s'applique donc plus aux bénéficiaires du revenu d'intégration qui exercent un volontariat à l'étranger pendant plus de 4 semaines, en qualité de volontaires sortants. C'est une violation de la loi relative aux droits des volontaires.

IL CONVIENT, DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE ULTERIEURE DE CETTE LOI, DE PREVOIR L'EXCEPTION NECESSAIRE POUR FAIRE EN SORTE QUE LES VOLONTAIRES SORTANTS AYANT DROIT A UN REVENU D'INTEGRATION CONSERVENT CE DROIT PENDANT LEUR VOLONTARIAT A L'ETRANGER.

2.d.3. Conservation des allocations familiales.

L'article 21 stipule que l'exercice d'un volontariat et la perception d'une indemnité visée à l'article 10, sont compatibles avec le droit aux prestations familiales garanties.

Nous constatons qu'en réalité, cet article reste lettre morte dans le cas de jeunes pour lesquels des prestations familiales sont versées (autrement dit d'écoliers, d'étudiants et de jeunes demandeurs d'emploi sans allocations ou en stage d'insertion professionnelle) et qui partent comme volontaires à l'étranger, en dehors de l'Espace Economique Européen.

La loi générale relative aux allocations familiales prévoit que les jeunes séjournant à l'étranger n'ont pas droit aux allocations familiales, si ce n'est à l'intérieur de l'Espace Economique Européen et dans certains autres pays (sur la base d'un accord bilatéral). On pouvait, jusqu'ici, introduire des demandes en vue de bénéficier d'une dérogation individuelle à cette règle. Dans le cas de volontaires sortants, une assimilation du stage d'insertion professionnelle par l'ONEM constituait un point de départ important pour l'octroi d'une dérogation.

Depuis le 1er février 2014, le SPF Sécurité sociale examine toutefois aussi un élément supplémentaire, à savoir les revenus de la cellule familiale dont le jeune fait partie. Une série de montants seuils sont appliqués qui, s'ils sont dépassés, entraînent la suspension des allocations familiales.

L'article 21 reste, en l'occurrence, lettre morte pour les volontaires sortants: l'exercice du volontariat et le droit à des prestations familiales garanties ne sont pas compatibles.

CE SYSTEME DOIT ETRE ABROGE POUR LES VOLONTAIRES SORTANTS EN STAGE D'INSERTION PROFESSIONNELLE. LES COMMUNAUTES CREERONT DANS LE FUTUR CHACUNE LEUR CADRE LEGISLATIF, DANS LEQUEL LES DROITS DES VOLONTAIRES SORTANTS EN MATIERE DE CONSERVATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES DOIVENT ETRE GARANTIS.

TABLEAU REPRENANT LES CARACTERISTIQUES DE DIFFERENTES FORMES DE VOLONTARIAT INTERNATIONAL

		A	B	C	D	E	F
Participants:							
En groupe	Belges et non-Belges	X	X				
	Belges uniquement			X			
Individuels	Belges				X		
	Non-Belges					X	X
Lieu :	Belgique		X			X	X
	Etranger	X		X	X		
Accompagnement:	Belges uniquement					X	X
	Belges et non-Belges	X	X	X			
	Non-Belges uniquement				X		
Missions:	Organisation d'accueil à l'étranger	X		X	X		
	Organisation d'accueil en Belgique		X			X	X
	Organisation d'envoi en Belgique	X		X	X		
	Organisation d'envoi à l'étranger		X			X	
Assurance	Par l'organisation belge						X
	Par l'organisation étrangère						
	Par les deux, chacune pour partie	X	X	X	X	X	



Editeur responsable

Christian Dekeyser

© 2016 CONSEIL SUPÉRIEUR DES VOLONTAIRES

Centre Administratif Botanique
Finance Tower
Boulevard du Jardin Botanique 50, boîte 125
1000 Bruxelles
Tél. : 02 528 64 68
Fax. : 02 528 69 77

E-mail : christian.dekeyser@minsoc.fed.be
Website : www.conseilsuperieurvolontaires.belgium.be