

Eléments pour une politique du volontariat

Rapport à la Fondation Roi Baudouin
Septembre 2001



Sous la direction de:

Guido Knops, Françoise Pissart, Fondation Roi Baudouin

Auteurs:

Chapitre II Jacques Defourny, professeur ordinaire à l'Université de Liège, directeur du Centre d'Economie sociale de la Faculté d'Economie, de Gestion et de Sciences sociales.

Chapitre III Béatrice Van Buggenhout, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven (KUL) - Instituut voor Sociaal Recht en Sarah D'hondt, doctoranda aan de K.U. Leuven - Instituut voor Vreemdelingenrecht en Rechtsantropologie.

Coordination:

Paul Maréchal, Guy Redig, Fondation Roi Baudouin

Mise en page et impression:

Graphicity, Bruxelles

Publié grâce au soutien de la Loterie Nationale

Dépôt légal: D / 2001 / 2848 / 30

ISBN: 2 - 87212 - 359 - 8

Fondation Roi Baudouin

Rue Brederode, 21

1000 Bruxelles

Tél: +32(0)2.511.18.40

Fax: +32(0)2.511.52.21

E-Mail: asg@kbs-frb.be

Web-site: <http://www.kbs-frb.be>

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	7
La Fondation Roi Baudouin et le volontariat	9
Matériel de base pour un nouveau travail législatif	10
A propos de cette note	11
CHAPITRE I – RÉSUMÉ DES TEXTES PRINCIPAUX	13
I.1 Pistes de réflexion pour une meilleure représentation et connaissance du volontariat: résumé	15
I.2 La situation juridique du volontaire: résumé	16
CHAPITRE II – PISTES POUR L'AMÉLIORATION DE LA REPRÉSENTATION ET DE LA CONNAISSANCE DU VOLONTARIAT EN BELGIQUE	19
II.1 Introduction	21
II.2 Eléments pour une reconnaissance et une représentation du volontariat	22
II.2.1 Types d'organes de représentation	
II.2.1.1 - A l'étranger	22
II.2.1.2 - En Belgique	23
II.2.2 Finalités et missions	
II.2.2.1 - A l'étranger	24
II.2.2.2 - En Belgique	25
II.2.3 Composition d'un organe consultatif	
II.2.3.1 - Repères belges et étrangers	26
II.2.3.2 - En Belgique	26
II.2.4 Financement	
II.2.4.1 - A l'étranger	29
II.2.4.2 - En Belgique	29
II.2.5 Réactions du "secteur" à ces propositions	30
II.3 Pour une meilleure connaissance du volontariat	32
II.3.1 Missions d'un observatoire du volontariat	
II.3.1.1 - Repères à l'étranger	32
II.3.1.2 - Pour la Belgique	33
II.3.2 Structure centralisée ou décentralisée	
II.3.2.1 - Repères à l'étranger	34
II.3.2.2 - Pour la Belgique	34
II.3.3 Liens entre l'observatoire et le conseil fédéral du volontariat	
II.3.3.1 - Repères à l'étranger	35
II.3.3.2 - Pour la Belgique	35
II.3.4 Composition de l'organe de gestion	
II.3.4.1 - Repères à l'étranger	36
II.3.4.2 - Pour la Belgique	36
II.3.5 L'équipe de travail	
II.3.5.1 - Repères à l'étranger	37
II.3.5.2 - Pour la Belgique	37

II.3.6 Financement	
II.3.6.1 - Repères à l'étranger	37
II.3.6.2 - Pour la Belgique	37
II.3.7 Réactions du "secteur" à ces propositions	38
II.4 Conclusions	39
II.5 Sources documentaires	
II.5.1 Ouvrages	40
II.5.2 Autres sources d'information	40
II.5.3 Sites internet visités	41
II.6 Annexe 1 - Structures de représentation du volontariat en Belgique et à l'étranger	
II.6.1 Belgique	
II.6.1.1 - Association pour le Volontariat (ASBL)	42
II.6.1.2 - Platform voor Voluntariaat	43
II.6.2 Royaume-Uni	
II.6.2.1 - National Council for Voluntary Organisations (NCVO), Voice of the voluntary sector	45
II.6.2.2 - National Centre for Volunteering (NCV)	46
II.6.3 France	
II.6.3.1 - Conseil National de la Vie Associative (CNVA)	47
II.6.3.2 - Centre National du Volontariat (CNV)	49
II.6.4 Italie	
II.6.4.1 - Centro Nazionale per il volontariato	52
II.6.5 Pays-Bas	
II.6.5.1 - Nederlandse Organisaties vrijwilligerswerk (NOV)	53
II.7 Annexe 2 - Observatoires du volontariat à l'étranger	
II.7.1 Observatoire National du volontariat - Italie	55
II.7.2 Observatoire Méditerranéen du volontariat - Espagne	56
II.7.3 Institute for volunteering research (IVR) - Angleterre	57

CHAPITRE III – ÉLÉMENTS POUR PROMUVOIR LA SITUATION JURIDIQUE

DU VOLONTAIRE	59
III.1 Définition	61
III.1.1 Critique de cette définition par divers protagonistes	62
III.1.2 Problème de la qualification juridique de l'organisation	63
III.1.3 Dispositions plus précises relatives à la nature de l'activité	65
III.1.4 Dispositions plus précises relatives à la relation volontaire-organisation	66
III.2 Eléments pour promouvoir le statut juridique du volontaire	
III.2.1 Introduction	67
III.2.2 Un statut ou des éléments en vue de réglementer la situation du volontaire?	67
III.2.2.1 - Problèmes dans la réglementation actuelle	67
III.2.2.2 - Solution proposée	67
III.2.2.3 - Conséquences pour l'organisation de volontaires	68
III.2.2.4 - Réactions du monde du volontariat	68

III.2.3 La problématique fiscale des remboursements de frais et de dons	69
III.2.3.1 - Problèmes dans la réglementation actuelle	69
III.2.3.2 - Solution proposée	71
III.2.4 Traitement des emboursements de frais et des dons aux volontaires sur le plan du droit social	74
III.2.4.1 - Problèmes dans la réglementation actuelle	74
III.2.4.2 - Solution proposée	75
III.2.4.3 - Conséquences pour l'organisation	75
III.2.5 Le volontariat et la sécurité sociale	76
III.2.5.1 - Absence de régime de droits sociaux découlant du travail volontaire	76
III.2.5.2 - Le travail volontaire pour les allocataires sociaux	77
III.2.5.3 - Conséquences pour l'organisation	79
III.2.5.4 - Réactions du monde du volontariat	80
III.2.6 Volontariat et droit du travail	
III.2.6.1 - Problèmes dans la réglementation existante: certaines dispositions de droit du travail s'appliquent à certaines conditions de travail	80
III.2.6.2 - Solution proposée: évaluation de l'opportunité de leur application	82
III.2.6.3 - Conséquences pour l'organisation	82
III.2.6.4 - Réactions	82
III.2.7 Responsabilité et assurances	
III.2.7.1 - Responsabilité civile	84
III.2.7.2 - Responsabilité pénale	88
III.2.7.3 - Assurances	88
III.2.8 Volontariat à l'étranger	
III.2.8.1 - Problèmes dans la réglementation actuelle	91
III.2.8.2 - Solution proposée	91
III.2.8.3 - Conséquences pour l'organisation	92
III.2.8.4 - Réactions du monde du volontariat	93
III.2.9 Un contrat écrit du volontaire?	
III.2.9.1 - Réglementation actuelle	93
III.2.9.2 - Proposition	93
III.2.9.3 - Conséquences pour l'organisation	94
III.2.9.4 - Réactions du monde du volontariat	94
III.2.10 Réglementation complémentaire au niveau des communautés	
III.2.10.1 - Problèmes dans la réglementation actuelle	94
III.2.10.2 - Solution proposée	94
III.2.10.3 - Conséquences pour l'organisation	96
III.2.10.4 - Réactions du monde du volontariat	96
III.2.11 Proposition complémentaire du Conseil flamand de la culture et proposition flamande de résolution: instauration d'un régime de congé culturel pour les volontaires	96
III.2.12 Stimuli venant du droit étranger/international	97

LA FONDATION ROI BAUDOUIIN ET LE VOLONTARIAT

Nul besoin de longs discours pour démontrer la nécessité de légitimer le volontariat. Dans un passé récent, de nombreux auteurs¹ en ont démontré et souligné la pertinence sociale, économique et même politique.

Pour la Fondation Roi Baudouin, le volontaire et bien sûr aussi les associations et organismes où le volontariat a l'occasion de s'exercer, constituent d'importants groupes-cibles. Depuis plusieurs années, la Fondation a développé divers projets et programmes visant à stimuler le volontariat, à le reconnaître et à le valoriser aux yeux de la société.

Les contacts nombreux et divers que la Fondation a noués dans ce contexte ont renforcé sa conviction que le volontariat ne peut être simplement considéré comme une réalité qui va de soi et qui ne susciterait pas de questionnements. Les évolutions sociales globales ont également influencé considérablement la réalité du monde des volontaires et des associations: ces derniers sont en effet confrontés à l'importance croissante des aspects juridiques, à l'augmentation du nombre de règles et de lois qui finissent par former un écheveau inextricable. Chez de nombreux volontaires, surtout chez ceux qui assument de lourdes responsabilités dans leur engagement, s'est développé un sentiment d'impuissance, d'insécurité ...

Afin de mieux faire connaître et reconnaître la diversité et la richesse du monde du volontariat, la Fondation a publié fin 1999 "Pour le volontariat" et "Volontariat, mode d'emploi"². Ces documents mettent l'accent sur les questions essentielles à aborder et insistent d'abord sur la notion de la reconnaissance du volontariat comme un mouvement de société.

Par ailleurs, le travail réalisé pour la Flandre par Béatrice Van Buggenhout, professeur ordinaire à la K. U. Leuven et son assistante Sarah D'hondt, a joué un rôle important dans la formulation de réponses aux questions relatives à l'amélioration des conditions d'exercice du bénévolat. A la demande de la Fondation, la publication "Statuut van de vrijwilliger - Knelpunten en oplossingen"³, parue uniquement en néerlandais en 1998, a essayé de démêler l'écheveau juridique qui s'est formé autour du volontariat. Dans le prolongement de cette publication, toujours pour la Flandre, on a procédé à une exploration de la zone grise entre travail volontaire et travail salarié⁴ et on a également publié des brochures destinées à un plus large public⁵.

La diffusion de ces publications a montré le besoin d'informations précises et le défi que représente la formulation de réponses politiques adéquates.

¹ E.a. R. Putnam, A. Touraine, M. Elchardus, L. Huyse, M. Hooghe, D. Wildemeersch.

² Publications de la Fondation Roi Baudouin, 1999.

³ Edition Maklu et Fondation Roi Baudouin, première édition 1998, deuxième édition 1999.

⁴ Publication Fondation Roi Baudouin, 2000. Deuxième édition actualisée septembre 2001.

⁵ En 1999, la Fondation Roi Baudouin a publié deux brochures. L'une proposait un résumé du document relatif au 'statut', la deuxième donnait en dix questions-réponses les informations les plus importantes concernant les aspects sociaux et juridiques du volontariat. En 2001 est paru 'Vrijwilligerswerk: wat kan, mag en moet. Een concrete stand van zaken', dans lequel l'auteur explique les aspects responsabilité, fiscalité, sécurité sociale, remboursement de frais, assurances, etc.

MATÉRIEL DE BASE POUR UN NOUVEAU TRAVAIL LÉGISLATIF

Le fait que l'année 2001 ait été proclamée 'Année Internationale du Volontariat' a certainement renforcé l'intérêt des politiques et des associations à développer des actions spécifiques sur ce thème.

Des initiatives formelles ont été prises au niveau fédéral pour que durant cette Année Internationale, la situation sociale et juridique des volontaires bénéficie d'une amélioration effective. Deux propositions de loi ont été déposées à la Chambre et, pour le pouvoir exécutif, la Commissaire du gouvernement Madame G. Van Gool a été explicitement chargée du thème du volontariat.

Dans ce contexte, la Fondation Roi Baudouin s'est fixé comme objectif de soutenir le débat relatif à d'éventuelles nouvelles réglementations.

Se basant sur le travail déjà réalisé, la Fondation a opté pour l'approche suivante:

- La rédaction d'une note explicitant la problématique et contenant:
 - Un état des lieux concernant les nombreux aspects socio-juridiques du volontariat, tant pour le volontaire en tant que personne que pour les associations/institutions où s'exercent le volontariat;
 - Un aperçu des possibilités permettant à la fois d'observer le volontariat de manière plus performante et plus systématique et de l'organiser de manière à ce que le secteur du volontariat devienne un interlocuteur pour les autorités et pour la société civile;
 - Un commentaire critique de cet état des lieux: quels problèmes doivent être résolus et quelles solutions sont possibles, réalisables et souhaitables?
 - Un aperçu des réactions de divers milieux du volontariat reprenant les arguments justifiant que certaines propositions peuvent être approuvées ou rejetées.
- Cette note sera mise à la disposition des divers intéressés qui animeront le travail législatif:
 - la Commission des Affaires Sociales de la Chambre;
 - la Commissaire du gouvernement Madame G. Van Gool;
 - les divers représentants du volontariat, entre autres les membres des 'Plates-formes pour le volontariat' dans les deux communautés.

Pour rédiger cette note, la Fondation Roi Baudouin a procédé comme suit:

- Deux professeurs ont été sollicités en vue de rédiger la note:
 - le professeur Jacques Defourny du Centre d'Économie sociale de l'Université de Liège, pour l'exploration des aspects de la connaissance et de la reconnaissance du volontariat ainsi que des modes de représentation du volontariat ;
 - le professeur Béatrice Van Buggenhout de l'Institut de Droit Social de la K.U. Leuven, en collaboration avec l'assistante Sarah D'hondt, pour un état des lieux relatif aux aspects socio-juridiques.
- Ces notes ont été confrontées à deux reprises à plusieurs témoins 'privilegiés' du monde du volontariat. Ce groupe de témoins* a été composé par la Fondation pour rassembler un maximum de secteurs d'activités différents. L'ambition n'était pas d'être rigoureusement représentatif de la diversité du volontariat dans notre pays. Ce groupe s'est réuni à deux reprises au printemps 2001.

A PROPOS DE CETTE NOTE

L'objectif de cette note est de soutenir un dialogue positif, ouvert et constructif qui devrait conduire à une amélioration de la situation juridique et de la reconnaissance sociale des volontaires et des organisations dans lesquelles ils œuvrent.

La Fondation remercie les auteurs de cette note pour ce matériel réuni. Ces textes ont encore gagné en qualité grâce aux nombreuses remarques, suggestions et critiques formulées par divers interlocuteurs. Les réactions ont été nombreuses, au cours ou en dehors des réunions animées, intensives mais se déroulant toujours dans une atmosphère positive. Les différentes observations ont toujours été prises en compte et commentées dans cette note. La Fondation remercie cordialement les membres du groupe consulté à cette occasion pour leur contribution et leur engagement.

La Fondation Roi Baudouin espère de tout cœur que ce document, associé à l'enthousiasme et à la créativité de représentants politiques et de volontaires, contribuera à des améliorations pour les centaines de milliers de volontaires et les dizaines de milliers d'organisations qui constituent en Belgique le tissu du volontariat.

La Fondation Roi Baudouin

* Liste des personnes ayant reçu les documents, invitées à faire part de leurs observations et à participer aux deux rencontres :

F. Beckx (Welzijnzorg Vlaanderen vzw) ; M.-T. Brecentzer (Les Amis des Musées Royaux des Beaux-Arts) ; W. Coumans (Belgische Rode Kruis) ; H. De Blende (SoCiuS – Steunpunt voor Sociaal-Cultureel Werk vzw) ; P. De Bucquois (Caritas – Communauté française) ; P. De Mot (Amnesty International Vlaanderen) ; R. De Zutter (Platform voor Volontariaat vzw) ; P. Delcambe (Handicap international) ; M.-A. Demuylder (Ligue des Familles) ; M.-F. Derard (Fédération francophone des Ecoles de Devoirs) ; D. Dierckx (UFSIA – Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen) ; Y. Ghoul (Confédération des Organisations de Jeunesse) ; C. Heremans (Vlaamse Kankerliga) ; F. Hidvegi (Réserves naturelles et ornithologiques belges) ; D. Jacobs (Bond Beter Leefmilieu) ; D. Lambert (Magasins du Monde Oxfam) ; L. Lemerrier (Association pour le Volontariat) ; I. Luypaert (Vlaamse Contactcommissie Monumentenzorg vzw) ; M. Molemans (11.11.11) ; P. Petitjean (Croix-Rouge de Belgique) ; T. Poppe (Vlaamse Sportfederatie vzw) ; F. Rossignol (Association interfédérale du Sport francophone) ; L. Uytendroeck (Télé Service) ; L. Verhaegen (Télé Accueil) ; A. Verheyen (VVKSM) ; L. Verschuere (Vlaams Centrum voor Amateurskunsten vzw).

I.1 PISTES DE RÉFLEXION POUR UNE MEILLEURE REPRÉSENTATION ET CONNAISSANCE DU VOLONTARIAT : RÉSUMÉ

Comment faire en sorte que le bénévolat soit considéré comme une composante à part entière de la vie économique et sociale de notre pays ? Comment faire en sorte qu'il soit entendu voire qu'il participe à l'élaboration des politiques le concernant ?

Par ailleurs, que faut-il mettre en place afin d'améliorer la connaissance du phénomène du bénévolat, dans son ampleur et dans son évolution, en tenant compte de la diversité qui lui est propre ? Et, comment assurer une information rigoureuse et systématique sur le volontariat en vue d'asseoir la reconnaissance de sa place et de son rôle dans nos sociétés ?

Dans cette étude, nous tentons de répondre à ces questions qui constituent actuellement des préoccupations majeures des acteurs concernés par le volontariat en Belgique. Des propositions sont avancées d'une part, pour une meilleure représentation et reconnaissance du volontariat, d'autre part, pour une amélioration de l'information et de la connaissance du phénomène. Ces propositions sont construites en tenant largement compte de ce qui existe déjà dans notre pays et en s'inspirant, quand cela est possible, d'expériences étrangères.

L'étude distingue deux modes de représentation différents : les centres de volontariat et les organes consultatifs. Des centres de volontariat, souvent d'initiative privée, existent dans différents pays. Ces centres ont une vocation fédératrice et visent essentiellement la défense des intérêts et la reconnaissance du volontariat, mais aussi le soutien du développement du secteur par une offre de services et des activités de promotion dans le grand public. En Belgique, des plateformes du volontariat existent déjà ainsi que différentes initiatives à l'échelle sectorielle ou sous-régionale. Il semble donc qu'en ce qui concerne ce mode de représentation, l'essentiel soit davantage de renforcer ce qui existe et non de créer de nouvelles structures.

A côté de ce type de soutien au volontariat, une autre formule concrétiserait la reconnaissance du volontariat comme fait de société et organiserait la concertation entre ce "secteur" et les pouvoirs publics. Il s'agirait pour les autorités publiques de mettre sur pied, au niveau national, un organe consultatif dont la mission serait la formulation d'avis et de recommandations sur toutes les matières ayant trait au volontariat. Plusieurs scénarii sont examinés, avec leurs avantages et limites respectifs, pour la mise en place d'un tel "Conseil fédéral du volontariat". Les deux premiers scénarii se différencient essentiellement quant à la composition de cet organe consultatif ; un troisième scénario propose une articulation avec le niveau fédéral, d'initiatives similaires à l'échelle régionale et/ou communautaire.

Enfin, dans sa dernière partie, l'étude examine différentes pistes susceptibles d'assurer une connaissance et une information rigoureuses et systématiques sur le volontariat. Plus particulièrement, des propositions sont formulées en termes de structures et de missions pour un "Observatoire du volontariat" en Belgique, en mettant en évidence les avantages et limites des différentes formules envisagées.

I.2 LA SITUATION JURIDIQUE DU VOLONTAIRE : RÉSUMÉ

Durant cette année internationale du volontariat, la reconnaissance de l'apport du volontariat pour la société est inscrit à l'ordre du jour politique. Un thème central à cet égard concerne le contexte juridique dans lequel les volontaires exécutent leurs activités. Les volontaires doivent tenir compte de dispositions fiscales, sociales, de droit civil et souvent aussi du droit du travail. En cas de faute et de dommages pouvant découler de ces activités, leur responsabilité est engagée. Une amélioration du contexte juridique dans lequel œuvre le volontaire fait dès lors partie des objectifs poursuivis par ce document.

Dans ce document, nous voulons attirer l'attention sur des améliorations qu'il est souhaitable d'opérer dans la situation juridique du volontaire. Au préalable, nous insistons sur l'importance de tendre vers un traitement égal de tous les volontaires. Un statut fédéral doit donner à tous les volontaires, dans tous les secteurs, et indépendamment du cadre dans lequel ils travaillent – qu'il s'agisse d'une association de petite ou de grande ampleur, d'un engagement permanent ou provisoire, avec ou sans forme juridique – les mêmes droits et les mêmes devoirs. Le décret flamand sur le volontariat structuré dans le secteur de l'aide sociale et de la santé se limite quant à lui aux secteurs sus-nommés, et dans ces secteurs, aux volontaires actifs dans une association non soumise à l'impôt sur les sociétés. Cette restriction du champ d'application résulte probablement de considérations relatives à l'octroi de subsides.

Les problèmes soulevés dans le texte s'appuient sur les résultats de recherches scientifiques et sur les propositions récentes du monde du volontariat lui-même et de quelques parlementaires. Pour chacun des thèmes abordés, vous trouverez successivement les rubriques suivantes :

1. L'état et les problèmes dans la réglementation actuelle.
2. Les solutions suggérées par la recherche et les propositions de loi.
3. Les conséquences des propositions pour l'organisation de volontaires.
4. Les réactions du monde du volontariat.

Une définition du volontariat est formulée dans une première partie. Il n'existe toutefois pas de consensus à ce sujet au sein du monde du volontariat, entre autres parce que les opinions divergent quant à la possibilité pour un salarié d'exercer une activité bénévole pour son employeur et quant à la nature de l'activité bénévole (dans quelle mesure peut-elle 'concurrencer' le travail professionnel et dans quelle mesure le travail volontaire peut-il être différencié du travail 'semi-agoral'). Sont abordés ensuite les problèmes concrets auxquels le volontaire peut être confronté.

La problématique fiscale constitue à cet égard un thème central. La réglementation actuelle est en général accueillie positivement du côté flamand, à condition qu'on lui donne un fondement légal. Le monde francophone du volontariat exprime en revanche une certaine réserve, craignant une surenchère financière entre les organisations.

En ce qui concerne la possibilité pour des allocataires sociaux d'exercer une activité bénévole, on se rallie sans réserve aux critiques émises à ce sujet lors de la

recherche scientifique. La plupart des participants au débat estiment que pour souligner la valeur sociale du volontariat, un assouplissement des formalités existantes doit être intégré dans une réglementation légale générale pour le volontariat, comme prévu dans les propositions de loi déposées. Cet assouplissement pourrait se traduire non seulement par une adaptation des conditions actuelles, mais également par un déplacement de la déclaration vers un seul point de coordination.

En matière de droit du travail, il est plaidé pour que les dispositions qui ne protègent pas directement le bien-être et la santé des volontaires mais qui entravent le travail volontaire (par ex. en matière de durée de travail, jours fériés, repos dominical) ne s'appliquent pas aux volontaires. Certains préconisent cette solution, forts de la conviction que le volontariat ne s'exerce pas dans un rapport d'autorité; d'autres insistent pour que la qualification d'activité sous autorité soit maintenue, mais également pour que le volontariat soit supprimé du champ d'application des réglementations concernées. Ceci s'avère en outre souhaitable pour les étrangers qui veulent exercer une activité bénévole.

En matière de responsabilité, il est proposé d'une part d'offrir au volontaire le même régime favorable que celui prévu dans l'art. 18 de la Loi sur les accidents de travail pour tous les travailleurs, et d'autre part de rendre l'organisation généralement responsable pour les fautes du volontaire. Ce dernier élément supposerait un renversement de la charge de la preuve: l'organisation supporte les frais du sinistre, sauf si elle peut démontrer la faute du volontaire. Cet élargissement de la responsabilité pour l'organisation s'accompagne d'une obligation de souscrire une assurance. Le monde du volontariat réagit positivement en général, mais suggère une réglementation différente pour le volontariat organisé et le volontariat autonome, et insiste surtout sur la mise en place d'une politique de subsidiarité adéquate.

Enfin, quelques propositions sont formulées en ce qui concerne le volontariat à l'étranger.

Un contrat écrit du volontaire peut s'avérer intéressant. Etant donné la diversité du monde du volontariat, il ne semble pas réalisable, aujourd'hui, de rendre la rédaction d'une telle charte obligatoire.

Une réglementation complémentaire au niveau des communautés / régions demande une approche sectorielle plus ou moins différenciée. Les éléments à aborder à ce niveau pourront être intégrés dans une phase ultérieure.

La discussion avec le terrain a souligné la grande diversité du volontariat. La différence entre la situation de grandes asbl et celle de petites associations de fait constitue aux yeux de nombreuses organisations la principale objection à une réglementation uniforme. Cette différence de structure des organisations devra dès lors être soigneusement et continuellement prise en considération lors de l'élaboration d'une réglementation visant à promouvoir la situation juridique du volontaire.

Chapitre II :

Pistes pour l'amélioration de la représentation et de la connaissance du volontariat en Belgique

Par Jacques Defourny
Directeur du Centre d'Économie sociale

Faculté d'Économie, de Gestion et de
Sciences sociales de l'Université de Liège

Rapport de recherche réalisé avec
la collaboration d'AGES, asbl.

Chapitre II : Pistes pour l'amélioration de la représentation et de la connaissance du volontariat en Belgique

II.1 INTRODUCTION

Afin de pouvoir dégager des pistes pour l'amélioration de la représentation et de la connaissance du bénévolat¹ en Belgique, il nous semblait essentiel d'analyser les initiatives existantes en Belgique et à l'étranger.

Nous avons donc procédé, dans un premier temps, à la collecte et à l'analyse des informations pertinentes en Belgique et dans différents pays européens, à savoir le Royaume-Uni, la France, l'Italie et les Pays-Bas. L'information récoltée ne se veut pas exhaustive, mais elle est représentative des grandes tendances actuelles.

Parallèlement, nous avons analysé le fonctionnement de quelques organes de représentation et de concertation ainsi que d'observatoires mis en place en Belgique dans le cadre d'autres problématiques (exemples : le Conseil fédéral du développement durable et l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse).

L'analyse de ces différents exemples belges et étrangers a alimenté notre réflexion et nous a permis de construire des hypothèses et de poser un certain nombre de questions.

Notre rapport est construit en deux temps. Dans un premier temps, nous abordons le thème de la reconnaissance et de la représentation du bénévolat et dans un second temps, celui de l'amélioration de la connaissance du volontariat. Chacun des deux thèmes est analysé au regard de critères à partir desquels des propositions, hypothèses et questions sont dégagées.

¹ Dans le cadre de ce travail, les termes " volontariat " et " bénévolat " sont utilisés de manière indifférenciée.

II.2 ÉLÉMENTS POUR UNE RECONNAISSANCE ET UNE REPRÉSENTATION DU VOLONTARIAT

Lors de la réunion du 18 avril 2001, organisée à l'initiative de la Fondation Roi Baudouin et réunissant divers acteurs largement concernés par le volontariat, les principales préoccupations de ceux-ci ont été entendues. Parmi celles-ci, il est clairement apparu que la reconnaissance et la représentation du volontariat occupent une place prioritaire.

II.2.1 TYPES D'ORGANES DE REPRÉSENTATION

II.2.1.1 - A l'étranger

De façon générale, on observe que la reconnaissance et la représentation du volontariat peuvent être assurées par deux types de structures différentes : des "centres du volontariat", d'une part et, des organes consultatifs, d'autre part.

Comme nous le verrons plus loin, les centres du volontariat, en tant que fédérations, deviennent porte-parole du secteur pour le grand public et pour le monde politique -via le lobbying, entre autres -, mais ils ne jouissent pas d'une reconnaissance par les pouvoirs publics. Ils peuvent néanmoins bénéficier d'une "reconnaissance" informelle liée à l'expertise particulière qui est la leur.

Un second type de représentation, celui assuré par les organes consultatifs, est basé sur la reconnaissance publique du secteur du volontariat, lequel est alors considéré comme un interlocuteur à part entière lors de l'élaboration des politiques en matière de bénévolat.

Dans un même pays, les deux niveaux ne coexistent pas toujours - c'est notamment le cas de la Belgique.

Les centres du volontariat

Ceux-ci opèrent principalement au niveau national ou régional et sont issus d'initiatives privées ou publiques. Dans plusieurs pays, des centres privés et publics coexistent.

C'est notamment le cas pour le Royaume-Uni : chacune des 4 nations a son centre officiel ainsi que son centre privé du volontariat (exemple pour l'Angleterre: le NCVO –National Council for Voluntary Organisations, organe public qui couvre l'ensemble des problématiques de la vie associative et le NCV- National Centre for Volunteering, organisme privé).

Les Pays-Bas, quant à eux, ne disposent d'aucune structure officielle de représentation du bénévolat, mais on y trouve le Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV), organisme privé rassemblant les associations de volontaires au niveau national.

Notons encore, même si ce n'est pas l'objet de cette étude, l'existence au

niveau local et dans la plupart des pays, d'agences ou bureaux de volontariat souvent reliés entre eux par un réseau.

Les organes consultatifs

Autre forme de représentation, les organes consultatifs émanent d'initiatives des gouvernements, formalisées par un texte de loi. Deux exemples étrangers ont particulièrement retenu notre attention.

Au Royaume-Uni, le volontariat dépend du Ministère de l'Intérieur au sein duquel l'"Active Community Unit" (ACU) est chargée de coordonner les politiques en matière de volontariat entre les différents départements gouvernementaux ainsi que de consulter les organisations de volontaires au sujet des principales initiatives gouvernementales. Ses principaux buts sont : promouvoir et stimuler l'activité volontaire et l'engagement communautaire ainsi que soutenir le développement du secteur. A ce titre, l'ACU joue un rôle important de financement des principales organisations nationales de volontariat ; elle vise également à faciliter les relations entre le gouvernement et les organisations de volontariat notamment en veillant au respect d'une Charte nommée "Compact".

En France, à côté du Centre National du Volontariat (initiative privée), il existe un Conseil National de la Vie Associative (CNVA), au sein duquel le volontariat se trouve représenté. Le CNVA est un organe consultatif directement relié au Premier Ministre, dont la vocation est d'être l'interprète auprès du gouvernement des préoccupations et des attentes de l'ensemble des associations. Le CNVA a été créé par décret du 25 février 1983, modifié par décret du 13 mai 1996.

II.2.1.2 - En Belgique

Dans notre pays, la représentation et le soutien au volontariat sont assurés par différentes initiatives :

- Au niveau régional et communautaire existent des structures privées à vocation fédératrice comme l'Association pour le Volontariat (Wallonie et Bruxelles) et la Platform voor Voluntariaat du côté néerlandophone.
- Au niveau local et provincial, ce rôle est assuré par diverses associations ainsi que par sept centres régionaux francophones (liés à l'AV) et les six "Provinciale Steunpunten Vrijwilligerswerk" néerlandophones.

La Belgique compte aussi, depuis peu, une Commissaire du Gouvernement adjointe au Ministre des Affaires sociales et des Pensions, chargée de la mise au point du statut des volontaires et de la présidence du "Comité de coordination pour le Volontariat".

Dans la mesure où ce comité rassemble essentiellement des représentants de tous les ministres des différents niveaux de pouvoir et où sa raison d'être semble surtout liée à l'Année Internationale du Volontariat, il reste clairement une place pour un

organe consultatif qui concrétiserait, sur le long terme, la reconnaissance du rôle et de l'importance du volontariat par les autorités publiques.

II.2.2 FINALITÉS ET MISSIONS

II.2.2.1 - A l'étranger

Les centres du volontariat

Les centres sont en général des fédérations qui regroupent des organisations occupant des bénévoles ainsi que des centres locaux de volontariat.

Ils poursuivent des finalités communes qui peuvent être résumées, comme suit:

- la promotion du volontariat (informer, sensibiliser et documenter le grand public) ;
- le soutien au développement du secteur via une offre de services ;
- l'établissement de liens entre les autorités publiques et les initiatives du secteur, voire le lobbying.

Plusieurs de ces centres mènent également des études et recherches sur le volontariat. L'exemple le plus parlant est celui de l'Angleterre : l'Institute for Volunteering Research (IVR) est une branche d'activités du National Centre for Volunteering.

On le voit donc, les finalités de ces centres dépassent la seule représentation politique du secteur, englobant des missions de services pour le développement quantitatif et qualitatif du secteur.

Néanmoins, dans certains pays comme l'Angleterre, le lobbying politique est particulièrement développé et reconnu. Ainsi, le National Centre for Volunteering compte, en son sein, une cellule "Policy team" qui interpelle les parlementaires, les ministres et les organes publics chargés de développer des politiques ayant un impact sur le volontariat. Le NCV fait campagne pour réduire les obstacles au volontariat et pour développer et promouvoir de nouvelles idées en matière de volontariat. Cette équipe produit mensuellement des "Policy updates" qui présentent les nouveaux développements politiques, ainsi que des "Policy Briefings" documents plus détaillés sur des problématiques diverses en lien avec le bénévolat.

Les organes consultatifs

En France, le Conseil National de la Vie Associative (CNVA) a pour mission :

- de donner des avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires qui lui sont soumis ;
- de conduire et suivre les études qui lui paraissent utiles au développement de la vie associative ;
- de proposer toutes mesures susceptibles d'améliorer la vie associative ;
- d'établir un bilan triennal de la Vie Associative afin de faire mieux connaître le mouvement associatif et son évolution.

En Italie, le Centro Nazionale per il Volontariato (CNV), initiative commune des instances publiques et des associations de volontariat, participe à la Commission pour la Coordination de l'activité du volontariat, attachée au Ministère des Affaires culturelles, ainsi qu'à la Consultation du Volontariat dans le secteur de la Santé. Le CNV participe également à l'Osservatorio nazionale per il volontariato.

De ces exemples, se dégage à nouveau la différence entre les deux types de représentation qui par ailleurs sont tout à fait complémentaires :

- la représentation au sein d'un organe consultatif officiel dont la mission essentielle est la formulation d'avis et de recommandations pour le gouvernement.
- la représentation du secteur via la constitution d'une organisation fédératrice dont les finalités sont non seulement de défendre les intérêts et de faire reconnaître le volontariat mais aussi de soutenir son développement par une offre de services et des activités de promotion dans le grand public.

II.2.2.2 - En Belgique

Les organisations existantes qui cherchent à fédérer les efforts de représentation et de promotion du volontariat dans les deux grandes parties du pays se situent plutôt dans la deuxième logique, c'est-à-dire la défense d'intérêts et le soutien des organisations de bénévoles. Elles ont aussi un objectif de création de liens entre les organisations de bénévoles et chacune développe à sa façon le lobbying, tantôt en vue d'abaisser les barrières au développement du bénévolat en Belgique, tantôt en vue d'obtenir la reconnaissance politique du bénévolat.

Ces plates-formes, ainsi que d'autres associations, ont à leur actif des réalisations significatives en faveur du bénévolat, mais les moyens dont elles disposent sont dérisoires par rapport aux besoins du secteur. Il serait dès lors opportun d'envisager de leur fournir des moyens plus appropriés pour leur permettre d'une part de renforcer leur représentativité et de développer les services dont le secteur a besoin. D'autre part, dans la mesure où il n'existe pas encore en Belgique d'organe consultatif officiellement reconnu par les pouvoirs publics, il serait souhaitable tant au niveau régional et communautaire qu'au niveau fédéral d'envisager la création d'un tel organe de consultation.

Au niveau fédéral, il serait ainsi possible de mettre en place un organe consultatif dont la mission principale pourrait être de participer à la définition d'une politique de valorisation et de développement du bénévolat via la formulation d'avis et de recommandations destinés aux instances fédérales, soit à la demande de celles-ci, soit de sa propre initiative.

II.2.3 COMPOSITION D'UN ORGANE CONSULTATIF

II.2.3.1 - Repères belges et étrangers

De façon générale, les membres des organes consultatifs sont nommés selon des règles et critères précis visant à assurer la meilleure représentation possible de tous les secteurs d'activités concernés. Là où les systèmes peuvent le plus différer, c'est par la place accordée ou non à des acteurs extérieurs traitant de près ou de loin avec le volontariat, en particulier les pouvoirs publics. De nombreuses variantes sont envisageables en la matière, mais voici deux exemples instructifs :

- Le Conseil National de la Vie Associative, en France, est composé de 72 titulaires (et leurs suppléants) - 66 membres représentant des associations nationales et 6 personnes qualifiées (experts) - nommés par le Premier Ministre, sur propositions des Ministres concernés et après consultation des associations nationales. Tous les secteurs dans lesquels les associations déploient leurs activités sont présents au CNVA (la répartition des sièges entre les secteurs associatifs a été actualisée par le décret du 13 mai 1996). Les représentants des ministères concernés par la vie associative sont membres de droit du Conseil, sans voix délibérative. La durée du mandat des membres et suppléants est de 3 ans. Le décret du 13 mai 1996 introduit la possibilité de constituer au sein du CNVA des groupes de travail associant des représentants des associations et des administrations concernées en vue d'étudier toutes questions relatives à la vie associative. Le CNVA choisit en son sein un président et deux vice-présidents. L'activité du CNVA est dirigée par un Bureau permanent de 15 membres élus par leurs pairs, avec à sa tête le président du Conseil assisté des vice-présidents.
- Autre exemple intéressant, non lié au volontariat, mais dont la composition peut nous intéresser dans cette étude, celui du Conseil fédéral du développement durable, en Belgique. Celui-ci est composé de 38 membres, nommés par le Roi pour une période renouvelable de 4 ans, représentant divers groupes sociaux : organisations actives en matière d'environnement (6), organisations de coopération au développement (6), organisations de consommateurs (2), organisations de travailleurs (6), organisations d'employeurs (6), producteurs d'énergie (2) et scientifiques (6). Les observateurs ainsi que les représentants du gouvernement fédéral, des communautés et des régions sont membres sans droit de vote. Le président d'honneur de ce Conseil est le Prince Philippe.

II.2.3.2 - En Belgique

Deux grands scénarii paraissent envisageables quant à la mise en place d'un "Conseil fédéral du Volontariat", selon que l'on y intègre ou non des représentants des pouvoirs publics avec voix délibérative, à côté des représentants du monde bénévole (et d'éventuels experts).

Un troisième scénario est lié à l'éventuelle mise en place d'organes consultatifs similaires à l'échelle régionale et/ou communautaire.

Scénario n°1 :

Le cas de figure selon lequel le "Conseil" est uniquement composé de représentants du monde bénévole est proche de celui du CNVA ou du Conseil fédéral du développement durable. Le principal avantage de ce type de composition est son indépendance par rapport aux pouvoirs publics. Le Conseil est en quelque sorte l'évaluateur/conseiller du gouvernement. Le désavantage réside dans le fait de n'impliquer les autorités publiques que de manière très limitée et de ne pas les engager au-delà d'un rôle d'observateur. Plus précisément, la composition du "Conseil fédéral du Volontariat" pourrait être du type suivant :

- Avec voix délibérative :
 1. Représentants des plates-formes du volontariat existantes au niveau des Communautés : un ou deux membres francophones et un ou deux membres néerlandophones.
 2. Représentants des associations occupant des volontaires, par secteur d'activité: le nombre de membres par secteur serait défini en fonction de l'importance du bénévolat dans le secteur, en respectant la parité linguistique. Toutefois, cette représentation devrait être également "qualitative" et pas seulement "quantitative", de manière à prendre en compte la diversité des types de bénévolat et des dynamiques en cours dans le secteur.
 3. Experts scientifiques : un ou deux de chaque rôle linguistique.

- Sans voix délibérative :
 1. Représentants du ou des ministères compétents.
 2. Représentants du monde économique et social.

Les membres du Conseil pourraient être choisis, sur présentation d'une liste par les plates-formes du volontariat et les fédérations sectorielles. Le mandat serait d'une durée de 4 ans, renouvelable après analyse de la représentativité des membres (étant donné l'évolution que peuvent connaître le secteur et les fédérations).

Le Conseil pourrait constituer en son sein, selon les besoins et sur des sujets spécifiques, des groupes de travail composés de ses membres ainsi que d'autres acteurs, privés et publics. Selon le rôle et l'implication de ceux-ci, il serait possible de réduire le risque d'isolement évoqué plus haut.

Scénario n° 2 :

La principale caractéristique du second cas de figure est de mettre les représentants des pouvoirs publics sur le même pied que ceux du volontariat. La formulation d'avis et recommandations prendrait alors une forme assez différente puisqu'elle serait le résultat d'un premier compromis entre les autorités publiques et les représentants du volontariat. Une question se pose néanmoins quant à la représentation des pouvoirs publics : quels ministères faut-il associer en vue de les responsabiliser par rapport à la question du volontariat?

Dans le cas où un ou deux ministères sont privilégiés, le risque de dilution est sans doute moins important et les avancées du "Conseil" peuvent être plus rapides. Dans l'hypothèse d'une représentation publique plus large, la variété des compétences en présence est censée permettre de couvrir les multiples facettes du bénévolat, mais les processus de décisions risquent d'être plus lourds.

Dans ce second scénario, la composition du "Conseil fédéral du Volontariat" pourrait être la suivante :

- Représentants des pouvoirs publics (selon les attributions actuelles des ministres fédéraux) : ministère des Affaires sociales et des Pensions, ministère de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, ministère du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale, ministère de l'Emploi et ministère des Affaires étrangères.
- Représentants du volontariat :
 1. Représentants des plates-formes du volontariat existantes : un ou deux membres francophones et un ou deux membres néerlandophones.
 2. Représentants des associations employant des volontaires, par secteur d'activité : le nombre de membres par secteur serait défini en fonction de l'importance du bénévolat dans le secteur, en respectant la parité linguistique. Comme dans le scénario précédent, cette représentation devrait être également "qualitative" et pas seulement "quantitative", de manière à prendre en compte la diversité des types de bénévolat et des dynamiques en cours dans le secteur.
- Autres membres ou observateurs, sans voix délibérative :
 1. Experts scientifiques : un ou deux de chaque rôle linguistique.
 2. Représentants du monde économique et social.

Les membres du Conseil pourraient être choisis, sur présentation d'une liste par les plates-formes du volontariat, les fédérations sectorielles et les ministères concernés. Le mandat serait d'une durée de 4 ans, renouvelable après analyse de la représentativité des membres (étant donné l'évolution que peuvent connaître le secteur et les fédérations).

Scénario n° 3 :

Un tout autre scénario consisterait pour le gouvernement fédéral à encourager d'abord la mise en place d'organes consultatifs au niveau régional et/ou communautaire selon l'une ou l'autre des formules envisagées ci-avant. Une telle démarche n'empêcherait nullement la création d'une structure fédérale mais celle-ci serait conçue après la mise en place des organes régionaux ou communautaires. La mission d'une telle structure serait alors d'organiser la concertation entre ces derniers et de créer un interface entre ces niveaux et le pouvoir fédéral.

II.2.4 FINANCEMENT

II.2.4.1 - A l'étranger

Les centres du volontariat

Dans la majorité des cas étudiés, les subsides publics constituent de loin la principale source de financement.

Au Royaume-Uni, où le volontariat est très populaire, le soutien du secteur par le gouvernement est particulièrement important. Ainsi, le National Centre for Volunteering est financé par le Home Office à concurrence de 70% du total de son budget qui, pour l'année 2000, s'élevait à environ 75 millions de francs belges. Le NCV emploie environ 42 salariés ETP ainsi que des bénévoles.

En France, le Centre National du Volontariat est financé à 64% par les autorités publiques à savoir le Ministère de la Solidarité et de l'Emploi, celui de la Jeunesse et des Sports, et enfin le Ministère des Affaires étrangères. Le CNV compte actuellement 5 salariés et une stagiaire ainsi qu'un secrétaire général détaché pour 2 ans par la Caisse des Dépôts et une secrétaire détachée par une entreprise. Le CNV peut également compter sur les services d'une quarantaine de bénévoles à temps partiel.

Autre exemple intéressant, celui de l'Italie concernant le financement des centres de services institués par la Loi-cadre de 1991. Les services offerts par ces centres sont financés par des Fonds spéciaux, créés par cette même loi et alimentés par les Banques d'épargne.

Les organes consultatifs

Les frais des organes consultatifs sont en général réduits comparativement aux frais de fonctionnement des centres de volontariat.

Le financement de ce genre de structure se limite souvent à la mise à disposition d'un secrétariat. C'est en effet le cas, en France, du CNVA dont le secrétariat est assuré conjointement par le Ministère de la Jeunesse et des Sports et celui chargé de l'Economie sociale. Il s'agit donc essentiellement d'une mise à disposition de personnel et de locaux.

II.2.4.2 - En Belgique

Au vu des expériences étrangères, il saute aux yeux que la Belgique accuse un retard important en terme de soutien financier au développement du bénévolat.

La croissance et l'amélioration des services proposés par les plates-formes existantes et par les autres organisations de promotion du volontariat sont fortement conditionnées par l'obtention de moyens supplémentaires. Ceux-ci pourraient venir de différents niveaux de pouvoir.

Une telle évolution déboucherait plus que probablement sur une amélioration de la représentation du bénévolat à travers le renforcement des structures.

Le Conseil fédéral du Volontariat

Selon les missions qui seraient assignées à un Conseil fédéral du Volontariat, les moyens financiers alloués devraient être plus ou moins importants. Si un tel Conseil a pour unique mission d'émettre des avis et recommandations, le financement pourrait se limiter à une mise à disposition d'un secrétariat par l'un des principaux ministères concernés par le volontariat et à un budget destiné à couvrir les frais de personnes impliquées (experts, etc...).

Si, en plus de cette mission ou tout simplement pour donner une assise plus solide à ses travaux, le Conseil est chargé de réaliser des études, il lui faudra vraisemblablement un subside de fonctionnement plus substantiel qui devrait être envisagé pour une période dépassant l'année (par exemple, trois ans) et reconduit sur base de l'évaluation des résultats de la période antérieure.

Dans ce cas également, le Conseil devrait avoir la possibilité de rechercher des financements par d'autres voies (financements européens, financements privés), pour la réalisation d'études ou de projets particuliers, liés directement à sa mission.

II.2.5 RÉACTIONS DU "SECTEUR" À CES PROPOSITIONS

Il ressort de façon relativement unanime le souhait de créer l'organe consultatif en priorité au niveau national plutôt qu'aux niveaux régional ou communautaire et ce, afin d'éviter une Belgique à deux vitesses en termes de représentation et de promotion du bénévolat.

La composition de l'organe consultatif est apparue comme une question cruciale et déterminante pour la pertinence du rôle et du travail que réalisera cet organe. A cet égard, la plupart des personnes mettent en évidence l'importance d'une représentation aussi large que possible du secteur. Ainsi, parmi les membres de l'organe consultatif devraient se retrouver non seulement des représentants des plates-formes du volontariat et des associations occupant des volontaires, mais aussi des représentants des volontaires eux-mêmes.

Une représentation classique via les seules grandes fédérations apparaît donc inadéquate pour le volontariat qui, par définition, est très multiforme et disséminé dans une multitude de petites structures y compris dans des activités où les initiatives fédératrices sont peu développées.

Deux autres éléments importants sont aussi soulignés pour la composition d'un "Conseil du Volontariat". D'une part, celle-ci ne devrait pas être figée mais au contraire évoluer avec les mutations mêmes du volontariat. D'autre part, elle devrait davantage permettre la création d'un "espace ouvert de débats" (un peu à l'instar du Comité de Bioéthique) plutôt que traduire la représentation et la défense d'intérêts fortement clivés (comme par exemple, au Conseil National du Travail).

Faut-il un ou plusieurs ministres compétents pour le bénévolat ? La question reste ouverte. Pour certains, il serait important d'avoir un seul interlocuteur, pour d'autres la formule anglaise de coordination de différents ministères autour de la question du bénévolat est à creuser.

Enfin, certaines personnes expriment leur préférence pour le scénario qui envisage l'implication des représentants des autorités publiques dans le Conseil du Volontariat, avec une voix consultative et non délibérative.

II.3 POUR UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DU VOLONTARIAT

Parallèlement aux questions de reconnaissance et de représentation du volontariat, les représentants du secteur regrettent le manque de connaissance du phénomène bénévole, qui par ailleurs ne favorise pas la rencontre de leur première revendication, à savoir la reconnaissance du secteur.

Dans cette seconde partie, nous allons donc examiner quelques pistes susceptibles d'assurer une information rigoureuse et systématique sur le volontariat, en vue de mieux asseoir la reconnaissance de sa place et de son rôle dans nos sociétés. Ces pistes sont regroupées sous l'appellation "observatoire du volontariat" au sens où l'on peut dire que, de façon générale, les observatoires poursuivent des objectifs communs qui sont de :

- rassembler et traiter une information relative à une problématique commune, afin d'en suivre l'évolution ;
- mener des recherches précises sur des thèmes liés à la problématique choisie ;
- disséminer les résultats des études afin de faire connaître la problématique et ce, dans deux directions : d'une part vers le grand public, d'autre part vers les instances politiques susceptibles de prendre des mesures liées à la problématique.

Notre recherche s'est concentrée sur trois initiatives européennes d'observatoire du volontariat : l'Observatoire méditerranéen du volontariat, projet en cours de réalisation, l'"Institute for Volunteering Research" (IVR) en Angleterre, et de façon plus accessoire l'"Osservatorio nazionale per il volontariato" en Italie.

II.3.1 MISSIONS D'UN OBSERVATOIRE DU VOLONTARIAT

II.3.4.1 - Repères à l'étranger

L'Observatoire méditerranéen du Volontariat a été conçu comme un outil pour détecter les exclusions sociales dans le bassin méditerranéen, développer des politiques d'insertion, impliquer les victimes de l'exclusion dans ce processus et promouvoir le co-développement dans les pays de cette zone. Il a été créé suite au Forum méditerranéen sur le Volontariat "Dialogue civil et exclusion sociale", organisé à Valence en juin 2000.

Ses objectifs sont :

- chercher, analyser et diffuser une information périodique et systématique sur la réalité du monde du volontariat et à travers celle-ci sur le tissu social du bassin ;
- proposer des mesures visant, pour les organisations de volontariat, à affronter conjointement les problèmes émergents dans le bassin méditerranéen ;
- consolider la société civile méditerranéenne via la création de réseaux de solidarité entre les organisations de volontaires des différents pays de la zone.

Pour ce faire, différentes fonctions et activités sont prévues:

- récolter l'information disponible sur la réalité sociale du bassin méditerranéen, l'analyser et la traiter (création d'une banque d'informations);
- harmoniser les données entre les différents pays;
- favoriser la coopération entre les pays et les organisations de volontariat;
- réaliser des recherches sociales;
- réaliser des journées d'études, séminaires, ... pour coordonner et établir des politiques communes à développer;
- être un forum d'échange et de communication entre organisations (notamment, via la création d'un site web).

L'intérêt de cet observatoire pour la problématique de l'exclusion sociale reflète les traits dominants du volontariat dans les pays du Sud de l'Europe : le volontariat y est assimilé au secteur de l'aide sociale dans lequel il est le plus développé.

L'Institute for Volunteering Research, en Angleterre poursuit quant à lui les objectifs suivants :

- réaliser ou faire réaliser des recherches sur différents aspects du volontariat;
- disséminer les résultats des recherches afin d'en maximiser l'impact en termes de politiques et de pratiques sur le terrain;
- être le point central des recherches sur le volontariat;
- développer des relations avec les organismes impliqués dans la recherche sur le volontariat en Angleterre, dans l'ensemble du Royaume-Uni et dans les autres pays;
- stimuler et contribuer à l'éducation et à la formation au volontariat.

II.3.4.2 - Pour la Belgique

En parallèle à la constitution d'un organe consultatif sur le volontariat, il est essentiel d'améliorer la connaissance de cette réalité en Belgique, ne fut-ce déjà que pour en assurer la meilleure représentation possible. En effet, l'information à ce sujet est encore tellement parcellaire et dispersée qu'on ne dispose pas vraiment d'une évaluation précise et largement acceptée de l'ampleur du volontariat en Belgique.

La création d'un observatoire semble donc amplement justifiée et très complémentaire à la proposition de création d'un organe consultatif pour le volontariat.

Les missions d'un "Observatoire belge sur le Volontariat" pourraient donc être les suivantes :

- rassembler et centraliser les informations relatives au volontariat, à l'échelle de l'ensemble de la Belgique;
- analyser systématiquement ces données, en vue d'en dégager les caractéristiques principales et de suivre l'évolution du volontariat en Belgique;
- étudier des aspects plus particuliers du volontariat (recherches pluridisciplinaires);

- diffuser les résultats des études réalisées dans le domaine via des publications (voire éventuellement par un bulletin périodique) ainsi que via internet ;
- promouvoir et faire connaître le volontariat au grand public, par exemple, par l'organisation de campagnes nationales d'information et de sensibilisation, par l'organisation de journées d'études ou conférences ou encore par l'organisation périodique d'une grande Conférence nationale sur le Volontariat.

Cette dernière mission devrait être pensée en complémentarité, et surtout pas en concurrence avec le travail d'information et de sensibilisation réalisé actuellement en Belgique par les organisations et fédérations en matière de bénévolat. Dans cette optique, il semble essentiel d'envisager l'observatoire comme un outil national de promotion du volontariat.

II.3.2 STRUCTURE CENTRALISEE OU DECENTRALISEE

II.3.2.1 - Repères à l'étranger

D'une manière générale, on constate que la structure d'un observatoire dépend largement de deux paramètres : d'une part l'étendue du champ d'observation, d'autre part les sources de financement.

Si nous reprenons l'exemple de l'Observatoire méditerranéen du Volontariat, il était logique, étant donné l'étendue du champ d'observation, de prévoir une structure décentralisée, avec des postes d'observation au sein des diverses organisations de volontariat, ou centres de recherches dans les différentes régions de la zone.

Dans l'exemple de l'Institute for Volunteering Research, on se trouve face à une structure centralisée. L'IVR développe son action sur l'Angleterre uniquement, à partir de Londres, en faisant de temps en temps appel pour des collaborations à d'autres instituts de recherche. Cette structure correspond à un champ d'observation plus restreint. Par ailleurs, le volontariat est très populaire en Angleterre et le gouvernement commande régulièrement des études sur le bénévolat. A l'heure actuelle, l'IVR, qui bénéficie des services généraux du National Centre for Volunteering occupe un travailleur permanent qui est financé par le Home Office, les autres postes étant couverts par les recettes propres.

II.3.2.2 - Pour la Belgique

Pour notre pays, plusieurs formules sont envisageables allant de la création d'une structure officielle chargée de l'ensemble des missions susmentionnées à la coordination et au renforcement d'initiatives existantes.

Dans la première hypothèse, il s'agirait de créer à l'échelle fédérale une structure qui serait dotée de moyens suffisants et d'un personnel compétent pour réaliser elle-même un ensemble de travaux de recherche, d'analyse et de diffusion de

l'information. Des liens privilégiés seraient établis avec certains centres de recherche existants mais l'essentiel des efforts seraient centralisés au sein de cette entité. Un avantage majeur de cette formule serait sans doute la cohérence et la visée systématiquement fédérale des travaux.

A l'autre extrême, il serait concevable de viser à fédérer des unités de recherche existantes travaillant plus ou moins régulièrement sur le volontariat et de soutenir leurs efforts par des programmes de recherche qui seraient conçus en commun et non de manière isolée comme c'est le cas actuellement. Dans cette hypothèse, la structure "observatoire" serait plus légère mais les budgets nécessaires pour les travaux ne seraient sans doute pas fondamentalement différents. L'avantage majeur de ce système serait de pouvoir compter sur l'expérience de centres existants et sur un réseau de postes d'observation décentralisés. En revanche, la cohérence du dispositif n'est pas nécessairement assurée, surtout si les moyens financiers alloués ne sont pas significatifs.

II.3.3 LIENS ENTRE L'OBSERVATOIRE ET LE CONSEIL FEDERAL DU VOLONTARIAT

Une question essentielle est de savoir s'il faut établir des liens organiques entre un éventuel observatoire du volontariat et la structure consultative évoquée dans la première partie.

II.3.3.1 - Repères à l'étranger

L'exemple anglais nous semble intéressant, même si le lien examiné ici concerne un observatoire et un centre du volontariat.

L'IVR est une initiative du National Centre for Volunteering et à ce titre, une branche d'activités du NCV. L'IVR dispose néanmoins d'une certaine autonomie puisqu'il a son propre "Groupe de Direction" qui critique son travail et offre conseils et suggestions en matière d'orientation. Pour l'IVR, les avantages de faire partie du NCV sont d'être au coeur du secteur du volontariat et de pouvoir bénéficier de l'expérience et de la connaissance du terrain qu'ont les collègues du NCV. Le principal désavantage exprimé est d'être pris dans une logique qui ne correspond pas à celle de la recherche.

II.3.3.2 - Pour la Belgique

Il nous semblerait logique de garantir une liaison entre l'organe consultatif et l'observatoire, étant donné que les travaux de ce dernier devraient alimenter la réflexion du Conseil fédéral du Volontariat et inversement. Dans cette optique, deux scénarii sont envisageables.

Selon un premier scénario, les missions de l'observatoire pourraient être assurées par le Conseil fédéral du Volontariat. L'observatoire serait dans ce cas, une branche d'activités du Conseil et il serait logé au sein de ce dernier. L'avantage de ce scénario

est le transfert automatique et rapide des connaissances et expertises du Conseil à l'observatoire et réciproquement. Par contre, le travail de l'observatoire risque de perdre de sa neutralité et son indépendance. Pour y pallier, il serait possible de créer au sein de l'observatoire un comité de direction disposant d'une certaine autonomie et pouvant associer des experts extérieurs.

Une toute autre stratégie consisterait à considérer l'observatoire comme une entité bien distincte de manière à lui garantir une autonomie et une dynamique propres. Néanmoins, pour les raisons expliquées plus haut, il serait sans doute important de garder un lien particulier entre les deux entités, via la composition des conseils d'administration respectifs, par exemple.

II.3.4 COMPOSITION DE L'ORGANE DE GESTION

II.3.4.1 - Repères à l'étranger

L'IVR étant une branche d'activité du National Centre for Volunteering, le Conseil d'Administration de l'IVR est donc celui du NCV. Néanmoins, comme nous l'avons vu, l'IVR a son propre groupe de direction composé de 10 personnes. Ce groupe de direction est présidé par un professeur d'Université et les autres membres sont des académiques et hommes de terrain ainsi que le "Chief Executive" du National Centre for Volunteering.

En Italie, l'"Osservatorio nazionale per il volontariato" a été créé par décret du Président du Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre des Affaires sociales. Il est présidé par ce dernier et compte : dix représentants des organisations et fédérations de volontariat, de manière à couvrir au moins 6 régions, deux experts et trois représentants des organisations syndicales les plus représentatives.

II.3.4.2 - Pour la Belgique

Selon les scénarii exposés dans le point précédent, la composition de l'organe de gestion de l'observatoire serait différente.

Dans le premier cas, l'autorité ultime sur l'observatoire appartiendrait à l'organe consultatif. Néanmoins, l'observatoire pourrait, à l'instar de l'IVR, se doter d'un conseil de direction propre, composé de représentants du terrain, de membres des milieux académiques et par exemple, du président du Conseil fédéral du Volontariat.

Dans le second cas, l'organe de gestion de l'observatoire pourrait être composé de représentants du monde universitaire, de représentants d'organisations de volontariat et du président du Conseil fédéral du Volontariat.

II.3.5 L'ÉQUIPE DE TRAVAIL

II.3.5.1 - Repères à l'étranger

L'IVR compte 7 chercheurs à temps plein, auxquels viennent s'ajouter de temps en temps, selon le volume de travail, des chercheurs associés travaillant également pour d'autres organisations. Les chercheurs ont tous un niveau universitaire, de disciplines variées, avec ou sans expérience de terrain au sein d'une organisation liée au volontariat. L'attribution des recherches aux chercheurs est libre mais il y a une tendance à la spécialisation des chercheurs sur certains thèmes.

II.3.5.2 - Pour la Belgique

Le bénévolat étant une réalité à multiples facettes, il serait indispensable de privilégier la pluridisciplinarité au sein de l'équipe de travail de l'observatoire. Par ailleurs, pour assurer d'éventuelles missions d'information et de sensibilisation du grand public, l'équipe de travail devrait se doter de compétences en termes de communication et de gestion de telles campagnes.

En ce qui concerne la recherche, il serait intéressant de greffer sur l'observatoire un comité scientifique international, afin de favoriser l'échange d'idées et expériences au-delà des frontières.

II.3.6 FINANCEMENT

II.3.6.1 - Repères à l'étranger

L'IVR vit en grande partie des ressources qu'elle génère.

- elle bénéficie des services généraux du NCV (réception, support informatique, ...)
- son directeur est payé par les "Core funds" du NCV (subvention du Home Office)
- le reste de l'équipe est payé par les ressources dégagées par l'IVR, en particulier à travers la réalisation d'études commandées par différentes parties du gouvernement, le "National Lotteries Charity Board" et d'autres organisations.

II.3.6.2 - Pour la Belgique

L'observatoire serait un outil de recherche et d'information national. A ce titre, il devrait pouvoir bénéficier d'un soutien financier émanant du ou des ministères fédéraux touchant par leurs compétences les réalités du bénévolat.

Cependant, selon la formule retenue et son degré de centralisation, il serait logique que des moyens financiers régionaux et communautaires complètent ceux dégagés à l'échelon fédéral.

Par ailleurs, à moyen terme, on peut escompter que l'observatoire réaliserait des études sur commande, qu'il pourrait vendre ses publications et donc générer certaines ressources propres.

II.3.7 REACTIONS DU "SECTEUR" A CES PROPOSITIONS

L'ensemble des participants au débat souligne la nécessité d'améliorer la connaissance quantitative et qualitative du volontariat et d'inscrire de tels efforts dans le long terme. Néanmoins, l'appréciation du secteur par rapport à la forme que devrait prendre l'observatoire (formule centralisée ou décentralisée) n'est pas unanime. Si certains privilégient une structure souple et décentralisée, les autres souhaitent voir se constituer un organe fort et permanent dont un des rôles serait l'éducation et la sensibilisation du grand public vers un changement de mentalités.

II.4 CONCLUSIONS

L'amélioration de la reconnaissance et de la représentation du bénévolat en Belgique passe selon nous par deux types de mesures complémentaires :

- Le premier type de mesures semble principalement du ressort des gouvernements régionaux ou communautaires dans la mesure où il s'agirait de renforcer les initiatives qui existent déjà dans les deux parties du pays pour la promotion et la représentation du volontariat.
- Le second type de mesures concerne davantage les autorités fédérales : il s'agirait de la création d'un organe consultatif propre à la problématique du volontariat. Un tel organe exprimerait la reconnaissance, par le gouvernement fédéral, que le volontariat est une réalité importante dans la vie économique et sociale de notre pays, et que ses spécificités méritent des approches particulières.

Néanmoins, de telles mesures n'auront de sens que si parallèlement, des efforts sont déployés en termes d'amélioration de la connaissance de la réalité bénévole. De toute évidence, la reconnaissance est conditionnée par la connaissance. Or, nous l'avons vu, la connaissance que nous avons du secteur est encore fort limitée actuellement.

A cet égard, la mise en place, sous une forme ou une autre d'un observatoire du volontariat serait particulièrement bienvenue. En tant qu'organe structuré, un tel outil offrirait l'avantage de la durée et serait en mesure de suivre l'évolution du secteur. Par ailleurs, son caractère national garantirait une approche du bénévolat en phase avec les compétences du gouvernement fédéral et compléterait ce qui existe actuellement ou ce qui pourrait être mis en place, au niveau des entités fédérées.

II.5 SOURCES DOCUMENTAIRES

II.5.1 OUVRAGES

- Davis Smith, J., Rochester, C., Hedley, R. [1992], An introduction to the voluntary sector, Editions Routledge, Londres.
- Dieu, A.-M. [1998], La gestion des bénévoles dans les associations d'influence sociale, Revue Non Marchand, mai 1998, De Boeck, Bruxelles.
- Ferrand-Bechmann, D. [1992], Bénévolat et solidarité, éditions Syros-Alternatives, Paris.
- Govaart, M.-M., Van Daal, H.-J., Münz, A., Keesom, J. [2001], Volunteering Worldwide, Netherlands Institute of Care and Welfare, Utrecht.
- Halba, B., Le Net, M. [1997], Bénévolat et volontariat dans la vie économique, sociale et politique, in Notes et études documentaires, n°5055, juin 1997, Paris.
- Le bénévolat en question [1999], actes du forum organisé par Télé-Accueil Bruxelles, mai 1999, Bruxelles.
- Manifeste du Volontariat [1999], Centre Européen du Volontariat, Bruxelles.
- Mosse, Ph. [1998], Pour une analyse socio-économique du bénévolat associatif, Revue Internationale de l'Economie Sociale, vol. 77, n° 267, RECMA, Paris.
- Pour le volontariat [1999], Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.
- Prouteau, L. [1998], Le bénévolat : pourquoi et comment ?, Problèmes économiques n° 2570 du 27 mai 1998.
- Rinaldi, Luca [1992], Dix ans après le premier Congrès national d'études sur le volontariat, in Cahiers du Centro Nazionale per il Volontariato, Lucca (Italie).
- Rotsaert, F., Le bénévolat en France et au Royaume-Uni : étude comparative et mise en perspective de la théorie économique [1999], mémoire de fin d'études, Université Catholique de Louvain, Département des sciences économiques, année académique 1998-1999, Louvain-la-Neuve.
- Salamon, L., Anheier, H., associates [1998], The emerging sector revisited, The Johns Hopkins University, Baltimore (USA).
- Volontariat. Mode d'emploi [1999], Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.

II.5.2 AUTRES SOURCES D'INFORMATIONS

Revue/bulletins

- Platform voor Voluntariaat vzw, Steunpunt voor Vrijwilligerswerk in Vlaanderen, Vrijwilligerskrant, décembre 2000 et janvier 2001.
- Association pour le volontariat, Intervolontariat Wallonie-Bruxelles, n° 1 à 5, année 2000 et 1er trimestre 2001.

Rencontres et visites de centres de documentation

- Association pour le Volontariat, Messieurs Léon Lemerancier et Marc Nederland
- Platform voor Voluntariaat, Monsieur Raf De Zutter
- Centre Européen du Volontariat (CEV), Monsieur Raf De Zutter

II.5.3 SITES INTERNET VISITÉS

Royaume-Uni :

- Site du gouvernement : www.homeoffice.gov.uk
- National Council for Voluntary organisations (NCVO): www.ncvo-vol.org.uk
- National Centre for Volunteering (NCV) : www.volunteering.org.uk
- Institute for Volunteering Research (IVR) : www.irv.org.uk

Pays-Bas :

- Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV): www.volunteer.nl
- Vrijwilligers Centrale Netwerk (VWC) : www.vrijwilligerscentrale.nl

Espagne :

- Observatorio del Voluntariado del mediterráneo:
www.tra.gva.es/voluntariado/cmedit.html

France :

- Conseil National de la Vie Associative (CNVA) : www.vie-associative.gouv.fr
- Centre national du Volontariat (CNV) : www.benevolat.com
- Institut de Recherche et d'Information sur le Volontariat (IRIV) : www.iriv.net

Italie :

- Centro nazionale per il Volontariato : <http://cnv.cpr.it>

Belgique :

- Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse:
www.cfwb.be/oejaj/
- Observatoire du Crédit et de l'Endettement: www.observatoire-credit.be
- Conseil fédéral du Développement Durable: <http://sstc.fgov.be/frdocfdd>

II.6 ANNEXE 1 : STRUCTURES DE REPRÉSENTATION DU VOLONTARIAT EN BELGIQUE ET À L'ÉTRANGER.

II.6.1 BELGIQUE

- Absence de loi fédérale.
- En Communauté flamande, décret du 23 mars 1994 relatif au bénévolat organisé dans le secteur de l'aide sociale et de la santé: agrément et subsidiation par la Communauté flamande, d'organisations de bénévoles autonomes² actives dans les secteurs concernés.
- Deux plates-formes du bénévolat en Belgique: l'Association pour le Volontariat (Bruxelles et Wallonie) et la Platform voor Voluntariaat (Flandre).
- Une Commissaire du Gouvernement adjointe au Ministre des Affaires sociales et des Pensions, chargée de la mise au point du statut des volontaires et de la présidence du Comité de coordination pour le Volontariat institué par le Ministre Vandembroucke dans le cadre de l'Année Internationale du Volontariat.

II.6.1.1 - Association pour le Volontariat (ASBL)

Créée en 1974 par des acteurs privés, l'Association pour le Volontariat est une ASBL qui se veut indépendante de toute appartenance politique, religieuse ou philosophique et dont l'objet est de :

- valoriser le volontariat tant vis-à-vis du grand public que des instances officielles;
- promouvoir une reconnaissance du statut des volontaires;
- promouvoir l'information, le recrutement, la sélection, la formation, l'orientation du volontaire, en vue de l'établissement d'un volontariat structuré;
- promouvoir une concertation, une coordination entre les organisations de volontariat;
- envisager des réalisations en collaboration avec ces organisations.

Pour ce faire, l'Association développe les actions suivantes :

- elle assure le rôle d'interface entre les associations et les personnes cherchant du travail bénévole à travers 7 centres régionaux (Liège, Namur, Charleroi, Mons, Tournai, Brabant wallon) ;
- depuis 1999, l'Association travaille prioritairement à la mise en place d'une structure de représentation du volontariat en Communauté Wallonie-

² "Autonomoos vrijwilligerswerk" (bénévolat autonome) opposé à "ingebouwd vrijwilligerswerk" (bénévolat inséré dans des organisations occupant du personnel rémunéré).

Bruxelles. Son objectif est de rassembler toutes les associations où collaborent des bénévoles en vue de les munir d'un instrument de dialogue avec le public et les différents pouvoirs concernés par la problématique du Volontariat ;

- elle est un centre de données et de documentation ouvert au public ;
- elle coordonne et met à la disposition d'utilisateurs diverses formations.

En 1999, l'Association pour le Volontariat a réalisé une consultation auprès de ses membres afin de préciser le nombre de bénévoles représentés et leur profil.

Membres

Ses membres appartiennent à deux catégories distinctes : ce sont les membres **effectifs** (organisations ou associations de droit ou de fait établies en Belgique, qui font appel au concours de volontaires) et les membres **adhérents** (personnes physiques ou morales qui adhèrent aux objectifs de l'Association et qui sont susceptibles de promouvoir la cause du Volontariat).

L'Association rassemble actuellement 300 associations à Bruxelles et 800 en Wallonie, d'où plus de 1000 associations au total.

Le montant des cotisations est fonction du nombre de bénévoles de l'association membre, avec un maximum de 10.000FB. Cette cotisation donne droit à l'accès aux services de l'Association pour le Volontariat (dont le premier est la représentation) ainsi qu'à son bulletin trimestriel "Intervolontariat, Bruxelles-Wallonie".

Financement

Le budget de l'Association (siège central) s'élève à 2 millions de FB dont 70% sont couverts par des subventions publiques (subside "éducation permanente" de la Communauté française, subside à l'emploi (FBIE), subside "fonds de roulement" de la Région).

Les cotisations et dons représentent les 30% restants.

Equipe de travail

L'Association emploie un mi-temps salarié et recourt régulièrement à 18 bénévoles (temps partiel).

II.6.1.2 - Platform voor Voluntariaat

La Platform est issue d'une initiative privée et a été créée sous forme d'ASBL en 1977.

Actuellement, la Platform coordonne 6 centres provinciaux nommés "Provinciale Steunpunten" (Limburg, Antwerpen, Vlaams-Brabant, Brussel, Oost-Vlaanderen, et West-Vlaanderen) qui ont vu le jour, à son initiative, en 1997.

Missions et activités

La Platform s'est donné les missions suivantes :

- l'observation de l'évolution du volontariat dans la société belge et étrangère et la traduction de celle-ci en suggestions concrètes utilisables par les organisations de volontariat ;
- la mise à disposition d'informations, de documentation et de conseils pour les organisations et les volontaires (droits et obligations des volontaires et des organisations de volontaires, questions juridiques, ...) ;
- le soutien à la recherche scientifique sur le volontariat ;
- la mise en relation des bénévoles potentiels avec les organisations utilisatrices via les "Provinciale Steunpunten" que coordonne la Platform ;
- la formation et l'amélioration des compétences des bénévoles (thèmes : trouver et garder des bénévoles, travailler avec des bénévoles, réglementations du travail, ...) ;
- la sensibilisation par le biais du magazine trimestriel "Vrijwilligerskrant" ou par l'organisation d'événements tels que la semaine annuelle du volontariat, des journées d'étude, etc... ;
- la défense des intérêts du monde bénévole : améliorer l'accessibilité au volontariat pour toutes les tranches de la population, tendre vers une bonne réglementation pour les volontaires, travailler à la construction d'un climat favorable au développement du volontariat (via le développement d'une position juridique pour les volontaires, la réduction des barrières au volontariat, l'information des instances politiques, ...).

Membres

La Platform compte 270 associations membres dont 30 sont membres effectifs. Parmi ses membres, le secteur social (santé et bien-être) a été longtemps majoritaire. Actuellement, un élargissement est en cours afin d'avoir une plus large représentation sectorielle (organisations de jeunesse, environnement, sports, coopération au développement). Le montant de la cotisation varie en fonction du nombre de permanents occupés au sein des associations.

Financement

Le budget de la Platform se monte à 5.6 millions de FB dont plus de 75% sont couverts par les subventions publiques émanant du Ministère de la Santé et du bien-être. Les 25% restants sont financés par les ressources propres (bulletin, publications, études), par les cotisations des membres et les dons privés.

Equipe de travail

La Platform occupe 2 salariés ETP et fait appel de façon ponctuelle à des bénévoles.

II.6.2 ROYAUME-UNI

- Pas de loi sur le volontariat, mais des organismes de représentation et de promotion du volontariat du niveau national au niveau local (avec une décentralisation importante)
- **Niveau national (UK):** Le volontariat dépend du Ministère de l'intérieur, département "volunteering and the Family". Au sein de ce Ministère, l'"Active Community Unit" (ACU) est chargé de coordonner les politiques en matière de volontariat entre les différents départements et de consulter les organisations de volontaires au sujet des principales initiatives gouvernementales. Ses buts sont de promouvoir et stimuler l'activité volontaire et l'engagement communautaire ainsi que de soutenir le développement du secteur. A ce titre, l'ACU joue un rôle important de financement des principales organisations nationales de volontariat. Elle tente également de favoriser l'amélioration des relations de travail entre le gouvernement et les organisations de volontariat notamment par l'application d'un Charte nommée "Compact" qui a été élaboré conjointement par les deux parties.
- **Niveau régional:** Le Royaume-Uni compte 4 centres officiels du volontariat, un dans chacune de ses 4 nations, ainsi que des centres privés du volontariat, notamment en Ecosse (Volunteer Development Scotland-VDS) et en Angleterre (National Centre for Volunteering-NCV).
- **Niveau local:** Volunteer Bureaux, agences locales de soutien et information en matière de volontariat, mises en réseau.

II.6.2.1 - National Council for Voluntary Organisations (NCVO), Voice of the voluntary sector

Organisme officiel, coupole du secteur bénévole en Angleterre, aux côtés des 3 autres organismes similaires qui sont : le Wales Council for Voluntary Action (WCVA-Pays de Galles) ; le Scottish Council for Voluntary Organisations, (SCVO-Ecosse) et le Northern Ireland Council for Voluntary Action (NICVA-Irlande du Nord)

Ses activités sont :

- le lobbying ;
- la représentation des points de vue des ses membres (1000 organisations de volontaires) et du secteur "volontaire" dans son ensemble, devant la "Charity Commission", les autres organes de pouvoir en Angleterre, et l'Europe ;
- la réalisation de recherches et analyses sur le secteur du volontariat, lesquelles ont un poids important auprès des décideurs politiques ;

- l'offre d'une information de qualité et de conseils aux organisations de volontaires à travers : un service "helpdesk", des publications, le "NCVO news", l'organisation d'évènements, un réseau d'informations et des outils notamment "pour une utilisation optimale des fonds".

II.6.2.2 - National Centre for Volunteering (NCV)

Organisme privé, le National Centre for Volunteering se dit national, mais ne couvre réellement que l'Angleterre.

Le NCV fait la promotion du volontariat en tant que force importante de changement, auprès des volontaires mais également auprès du grand public. Il s'agit d'une organisation de volontariat indépendante qui promeut l'excellence dans le travail bénévole en Angleterre.

Missions

Les objectifs poursuivis par le NCV sont :

- soutenir le développement du volontariat par la mise sur pied d'évènements nationaux et de réseaux, par l'organisation de campagnes de sensibilisation, en fournissant des publications, et offrant des services d'information et de formation ;
- promouvoir les bonnes pratiques et l'innovation ;
- fournir des recherches actualisées sur des thèmes liés au volontariat ;
- maintenir le volontariat dans les agendas politiques en travaillant avec le gouvernement afin de promouvoir les opportunités de développement du volontariat et abaisser les barrières institutionnelles au volontariat.

Membres

Le NCV a 500 membres adhérents dont 100 sont membres effectifs (avec droit de vote).

Les membres paient une cotisation dont le montant est compris entre 50 et 100 livres sterling (de 3.400 à 6.800 FB) selon leurs revenus. Les organisations du secteur privé peuvent devenir membre moyennant le paiement d'une cotisation de 500 livres sterling (34.000FB).

Les avantages des membres cotisants sont :

- l'abonnement annuel au "Volunteering Magazine" ;
- 10% de ristourne sur les publications et les formations ;
- une information régulière sur l'actualité politique et les activités du Centre.

Financement

Le Centre est financé à 70% par des subventions du "Home Office". Son budget pour l'année 2000 s'élevait à 75 millions de FB.

Fonctionnement

Le NCV compte une cellule "Policy team" qui interpelle les parlementaires, les ministres et les organes publics chargés de développer des politiques ayant un impact sur le volontariat. Cette équipe fait campagne pour réduire les obstacles au volontariat et pour développer et promouvoir de nouvelles idées en matière de volontariat. Elle produit mensuellement des "Policy updates" qui présentent les nouveaux développements politiques, ainsi que des "Policy Briefings" documents plus détaillés sur des problématiques diverses liées au bénévolat.

L'"Institute for Volunteering Research" est actuellement une branche du NCV.

Organe de gestion

Le conseil d'administration du NCV est composé de 12 personnes élues par les membres votants (membres effectifs).

Sa responsabilité est de veiller à ce que l'équipe travaille à la réalisation des objectifs fixés par le Centre et de contrôler les finances.

Equipe de travail

Il compte 41.7 ETP salariés ainsi que des bénévoles.

II.6.3 FRANCE

- Conseil National de la Vie Associative – CNVA (instance officielle, consultative, placée auprès du 1er Ministre, dont une commission est consacrée au bénévolat)
- Centre National du Volontariat - CNV (privé)
- Institut de Recherche et d'Information sur le Volontariat – IRIV

II.6.3.1 - Conseil National de la Vie Associative (CNVA)

Le CNVA est une instance consultative placée auprès du 1er Ministre. Il a été créé par décret du 25 février 1983, puis modifié par décret du 13 mai 1996.

Le CNVA puise son origine dans la volonté de contribution et de reconnaissance du monde associatif auprès des pouvoirs publics.

Missions

La vocation du CNVA est d'être l'interprète auprès du gouvernement des préoccupations et des attentes de l'ensemble des associations. Il a donc pour mission :

- de donner son avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires qui lui sont soumis ;
- de conduire et suivre les études qui lui paraissent utiles au développement de la vie associative ;
- de proposer toutes mesures susceptibles d'améliorer la vie associative ;

- d'établir un bilan triennal de la vie associative afin de faire mieux connaître le mouvement associatif et son évolution.

Par ailleurs, le CNVA soumet des propositions au Premier Ministre en vue de la nomination par celui-ci des représentants d'associations dans d'autres conseils et notamment le conseil de gestion du FNDVA (Fonds National de Développement de la Vie Associative).

Composition

Le CNVA est composé de 72 titulaires (et leurs suppléants), dont 66 membres représentant des associations nationales et 6 personnes qualifiées (experts), nommés par le Premier Ministre, sur propositions des Ministres concernés et après consultation des associations nationales. Tous les secteurs dans lesquels les associations déploient leurs activités sont présents au CNVA (la répartition des sièges entre les secteurs associatifs a d'ailleurs été actualisée par le décret du 13 mai 1996). Les représentants des ministères concernés par la vie associative sont membres de droit du Conseil, sans voix délibérative. Enfin, la durée du mandat des membres et suppléants est de 3 ans, sans limitation du nombre de mandatures.

Organisation et fonctionnement

Le CNVA choisit en son sein un Président (Mme Edith Arnoult-Brill) et deux vice-présidents (Mr François Coursin et Mr Philippe-Henri Dutheil). Il est dirigé par un Bureau permanent de 15 membres élus par leurs pairs, avec à sa tête le Président du Conseil assisté des vice-présidents. Les 12 autres membres représentent une coordination associative.

Le secrétariat du CNVA est assuré conjointement par le Ministre de la Jeunesse et des Sports et par le Ministre chargé de l'Economie sociale.

Le décret du 13 mai 1996 introduit la possibilité de constituer au sein du CNVA des groupes de travail associant des représentants des associations et des administrations concernées en vue d'étudier toutes questions relatives à la vie associative. Un des groupes de travail est consacré au volontariat. Celui-ci s'est maintenu lors des différentes mandatures.

Le Centre national du Volontariat (CNV) est membre du CNVA. En 1997 il y occupait une place importante puisque le Président du CNVA était le Président du Centre National du Volontariat. Le CNV est également représenté dans les différentes commissions et groupes de travail du CNVA. Il adhère aux revendications du CNVA.

En partenariat avec la DIES -Délégation Interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale-, le CNVA organisa, en février 1999, les premières Assises Nationales de la Vie Associative.

Le CNVA est à l'origine de la création du Fonds National de Développement de la Vie Associative (FNDVA).

II.6.3.2 - Centre national du volontariat (CNV)

Le CNV est une association déclarée selon la loi française de 1901, créée en 1974 par 24 associations nationales (membres fondateurs). Le CNV promeut et encourage le volontariat en France, à travers ses 72 centres de volontariat locaux.

Missions

Le CNV a pour but de :

- promouvoir le volontariat en France et encourager toute action volontaire au service de la communauté nationale ;
- développer le réseau des centres du volontariat dans toute la France et de coordonner leur action ;
- développer un centre de documentation ouvert au grand public ;
- former à la vie associative ;
- inciter à la création d'associations pour des besoins nouveaux.

Pour ce faire, il développe les activités suivantes :

- il gère une bourse d'offres et demandes d'emploi bénévole (à travers son réseau de centres de volontariat locaux, il recrute et dispatche environ 16.000 nouveaux volontaires, chaque année) ;
- il fournit aux centres de volontariat locaux, une publicité nationale, du matériel de promotion, voire d'autres ressources ;
- il propose des formations aux staffs de ces centres, aux organisations de bénévoles et managers de bénévoles ;
- il fournit de la documentation (nationale et internationale) sur des sujets concernant le volontariat et les organisations de volontariat ;
- il promeut le volontariat à différents niveaux, dans les médias ou via l'organisation d'évènements ;
- il organise la Journée internationale du Volontariat.

Membres

Ses membres sont des organisations de volontariat nationales travaillant avec des volontaires dans différents secteurs d'activités (32 associations) ainsi que des centres locaux de volontariat (72). Ils paient une cotisation allant de 400FF à 2000FF selon la taille de l'association et le nombre de ses membres.

Financement

Le CNV est financé par des fonds publics à 64% (ministères de la Solidarité et de l'Emploi, de la Jeunesse et des Sports, des Affaires étrangères, ...), des fonds privés à 13% (cotisations des membres, entreprises, Fondation de France) et pour 13% par des ressources propres.

Relations avec les autorités publiques

Le montant du financement public dont bénéficie le CNV démontre combien le rôle du CNV est apprécié par les autorités publiques. Cependant, il est loin

d'être à la hauteur des besoins. En effet, selon Jacqueline Cousté, sa Présidente d'honneur, le "CNV devrait beaucoup se professionnaliser car il est de plus en plus difficile de laisser reposer sur un bénévolat même qualifié et militant, le nombre de tâches entreprises". Le CNV est d'autre part représenté dans les commissions spécialisées du Conseil National de la Vie Associative, et est l'une des 4 associations nommées par le gouvernement dans le Comité national de célébration de l'Année internationale des volontaires. Il n'exerce pas de lobbying significatif.

Composition du Conseil d'Administration

Le Conseil d'Administration du CNV est composé :

- des associations élues par l'Assemblée Générale ;
- des délégués régionaux élus chacun par les centres de leur région ;
- de 2 ou 3 personnes qualifiées élues par l'Assemblée Générale ;
- d'un représentant des salariés et d'un représentant des bénévoles travaillant au CNV, chacun élu par ses pairs.

Ceux-ci sont élus pour 3 ans, avec mandat renouvelable. Seuls, les délégués régionaux et les personnes qualifiées ne sont renouvelables qu'une seule fois.

Equipe de travail

Le personnel salarié comprend 9 personnes dont 3 postes fixes, 2 emplois-jeunes payés en partie par des fonds gouvernementaux, une stagiaire, un emploi à durée déterminée de 6 mois payé sur un programme, un secrétaire général détaché pour 2 ans par la Caisse des Dépôts, et une secrétaire détachée par une entreprise.

Le personnel bénévole comprend, en tout, une quarantaine de personnes à temps partiel qui assurent des tâches très diverses et qualifiées.

II.6.4 ITALIE

Niveau national :

- Loi Cadre n°266/91 de 1991
- Observatoire national du Volontariat, présidé par le Ministre des Affaires sociales pour la promotion et la recherche en matière de volontariat.
- Fonds pour le Volontariat, destiné à financer les projets innovants en matière de bénévolat.

Niveaux régional et provincial :

- Centres de Services pour le Volontariat-CSV (niveau régional et provincial ou inter-provincial selon les régions – l'organisation étant du ressort des gouvernements régionaux) financés par des "Fonds Spéciaux".
- Centres de Volontariat qui peuvent également être reconnus comme Centres de Services pour le Volontariat.

Depuis 1991, les organismes de volontariat (c'est-à-dire le "volontariat organisé" et non le "volontariat individuel") sont régis par une Loi Cadre, la "Legge quadro n° 266/91" du 11 août 1991. L'objectif de cette loi est le développement du secteur du volontariat, tout en sauvegardant l'autonomie du secteur ainsi que sa créativité.

Pour bénéficier des avantages de la loi, les organisations de volontaires doivent être inscrites³ au Registre régional des Organisations de Volontariat tenu par le département des Affaires sociales du Gouvernement régional dont elles ressortent.

La loi donne la définition des actes de volontariat, énumère les principes de base du volontariat, définit les formes juridiques requises pour les associations, énumère et limite les sources de revenus accessibles à ces associations, crée un registre des associations de volontariat au niveau régional et provincial, définit le régime fiscal applicable et enfin met sur pied un "Observatoire national du Volontariat" présidé par le Ministre des Affaires sociales pour la promotion et la recherche en matière de volontariat.

Cette Loi Cadre prévoit aussi la création de Centres de Services pour le Volontariat (CSV) en vue de promouvoir, soutenir et qualifier les activités du secteur. Ces centres sont à disposition de et gérés par des organisations de volontariat. Les services offerts par ces centres sont : les conseils fiscaux et juridiques ; les conseils au démarrage, à la gestion, au renforcement et au développement d'organisations de volontaires ; la promotion des initiatives qui ont pour objet la promotion et le développement d'une culture de solidarité aux niveaux local, régional, national et international ; la recherche et la documentation sur le volontariat et sur le troisième secteur ; les activités de formation en vue d'améliorer les compétences au sein des organisations de volontaires ; l'information et la formation en matière de récolte de fonds privés et publics ; le support dans l'élaboration et la planification de projets, programmes et initiatives ; les supports logistiques et organisationnels pour les organisations de volontaires.

Ces services sont destinés à toutes les initiatives solidaires "non profit" (troisième secteur) mais ils sont gratuits pour les organisations de volontaires. Actuellement, il existe 16 Centres de Services, la plupart de ceux-ci étant gérés par des organisations de volontariat de second niveau à savoir, des fédérations.

Afin de financer les activités des Centres de Service pour le Volontariat, la loi prévoit, au niveau régional, la création de "Fonds spéciaux" gérés par le ministère compétent et financés par les Fondations de Banques d'Épargne. Etant donné l'importance des montants récoltés, ces fonds destinés initialement à financer les Centres de Services, peuvent également être utilisés par les Centres pour financer des projets présentés par des organisations de volontariat.

³ Les avantages de l'enregistrement sont les suivants : relation et coopération plus faciles avec les autorités publiques, contributions publiques spécifiques, invitation au sein des organes consultatifs et participation à la planification des services avec les autorités publiques, droit d'information et accès aux documents administratifs, allègement de taxes et financement des projets par tous les niveaux de l'autorité publique.

Le besoin de collaboration et le souhait d'échanger les expériences entre les différents CSV a donné lieu à des rapprochements entre les centres :

- Le département "Volontariat" du Ministère des Affaires sociales a organisé des conférences et séminaires nationaux avec les Centres ; il suit annuellement leurs activités ;
- Les centres ont créé un réseau – le Comité national de Liaison des CSV - qui est composé des présidents des centres. Dans le cadre de ce réseau, en vue d'optimiser ses activités et de favoriser la spécialisation, la constitution de groupes de travail thématiques a été proposée sur les thèmes suivants : information, formation, conseil, organisation-gestion et Europe.

II.6.4.1 - Centro Nazionale per il Volontariato (CNV)

Créé en 1984, ce centre est une initiative commune des institutions publiques et des associations de volontariat. Son siège se trouve à Lucca.

Il a été créé au départ comme un lieu d'échange pour les acteurs du volontariat. Cette association est constituée de membres d'organismes de volontariat, des structures de services, d'entités locales et régionales, de centre de services et de personnes ressources.

Missions

Le CNV a pour objectif de :

- offrir un instrument de promotion du volontariat et des initiatives du secteur ;
- réaliser des études, recherches et documentation sur le thème, et promouvoir l'échange d'expériences entre les associations de volontariat ;
- promouvoir les initiatives de collaboration avec des centres nationaux de volontariat opérant en Europe et dans d'autres continents ;
- promouvoir une meilleure connaissance des organismes de volontariat, à travers un service d'information à la population ;
- programmer et réaliser des activités de formation permanente au service des associations.

Il développe 4 types d'activités :

Documentation/information

- information et documentation : création d'un centre de documentation spécialisé, édition du mensuel "Volontariato Oggi" ;
- gestion d'une banque de données (près de 28.000 organisations recensées).

Recherche

- réalisation de recherches pour son propre compte ou pour des tiers;
- promotion voire publication des recherches réalisées sur le thème du volontariat ;

- participation à et/ou organisation de séminaires et journées d'étude au niveau national (rencontre nationale tous les 2 ans sur les activités de volontariat, et rencontres annuelles sur la législation italienne en matière de bénévolat).

Formation

- organisation de formations à l'usage des volontaires et organismes de volontariat ;
- création d'un service sur internet "VOLONTEL" : offre de services de consultance en ligne, forum sur internet à disposition des organismes de volontariat et documentation.

Représentation :

- participation au sein de l'Observatoire National pour le Volontariat ;
- participation à la Commission pour la Coordination des activités du volontariat, attachée au ministère des Affaires culturelles ;
- participation à la Consultation du Volontariat dans le secteur de la Santé.

II.6.5 PAYS-BAS

- Le gouvernement hollandais a créé l'environnement nécessaire à la construction d'une infrastructure nationale du volontariat. Plusieurs organisations de soutien du volontariat ont vu le jour grâce à l'aide financière du gouvernement.
- Il n'y a pas, en Hollande de centre officiel de volontariat.
- Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) est un organisme privé rassemblant les associations de volontaires.
- Vrijwilligers Centrale Netwerk (VWC) est un réseau de 130 agences locales de volontariat dont la mission est de faire le pont entre les organisations de volontaires et les 3 millions de bénévoles du pays (banque de "vacatures").

II.6.5.1 - Nederlandse Organisaties vrijwilligerswerk (NOV)

Le NOV est une association des organisations de volontaires aux Pays-Bas. Il compte 300 membres depuis les centres locaux de volontaires jusqu'aux organisations nationales de volontaires telles que la Croix Rouge hollandaise, l'Armée du Salut, l'UNICEF, le Comité Olympique national ou Amnesty International.

Le NOV est membre actif du Centre européen pour le volontariat et de l'International Association for Volunteer Effort (IAVE).

Missions

Ses missions principales sont :

- veiller à la reconnaissance, à la valorisation du volontariat aux niveaux national et international ;
- être l'interlocuteur privilégié des autorités gouvernementales en cette matière ;
- représenter et défendre les intérêts du travail volontaire ;

- fournir une information continue au gouvernement, à la presse, au grand public et aux entreprises, mettant en évidence l'importance et l'actualité du volontariat. Le NOV réalise, notamment, des campagnes d'information et de promotion, afin d'améliorer l'image du volontariat, aux niveaux local et national ;
- offrir un soutien aux volontaires : informations et conseils, ainsi qu'assistance en développement de politiques et de réseaux. Le NOV facilite la création de réseaux, développe des projets de partenariats, et organise des conférences pour ses membres. Il encourage les échanges d'informations et d'expériences entre ses membres.

Le NOV a défini des critères à respecter dans les offres de travail bénévole. Ceux-ci sont utilisés notamment par les membres de Vrijwilligers Centrale Netwerk.

II.7 ANNEXE 2 : OBSERVATOIRES DU VOLONTARIAT A L'ÉTRANGER

II.7.1 OBSERVATOIRE NATIONAL DU VOLONTARIAT - ITALIE

La Loi Cadre "Legge quadro n° 266/91" du 11/08/1991, met sur pied un "Observatoire national du Volontariat" présidé par le Ministre des Affaires sociales pour la promotion et la recherche en matière de volontariat.

L'Observatoire a été créé par décret du Président du Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre des Affaires sociales. Il est présidé par ce dernier et compte dix représentants des organisations et fédérations de volontariat, dans au moins 6 régions d'Italie, deux experts et trois représentants des organisations syndicales les plus représentatives.

L'Observatoire qui dispose de personnel, de moyens et services mis à disposition par le Secrétariat Général de la Présidence du Conseil des Ministres a les compétences suivantes :

- réaliser le recensement des organisations de volontariat et des activités qu'elles développent et en assurer la diffusion ;
- promouvoir la recherche et les études sur le volontariat, en Italie et à l'étranger ;
- fournir tous les éléments utiles à la promotion et au développement du volontariat ;
- approuver les projets innovants élaborés par les organisations de volontariat, en collaboration étroite avec les entités locales, et qui constituent des réponses aux urgences sociales et recourent à des méthodologies particulièrement avancées ;
- publier un rapport biennal sur l'évolution du volontariat en Italie et sur le degré d'application de la Loi-Cadre aux niveaux national et local ;
- soutenir, en étroite collaboration avec la Région, les initiatives de formation et de prestation de services à destination des organisations de volontaires ;
- publier un bulletin périodique d'information et promouvoir toute autre initiative ayant comme objectif de faire circuler les nouvelles en matière de bénévolat ;
- promouvoir, à une fréquence de 3 ans, l'organisation d'une Conférence nationale du Volontariat.

Le " Fonds pour le Volontariat " est également institué sous la Présidence du Conseil des Ministres – Département des Affaires Sociales. Il a pour but de soutenir financièrement les projets innovants (cfr supra).

II.7.2 OBSERVATOIRE MEDITERRANEEN DU VOLONTARIAT - ESPAGNE

L'idée de la création d'un Observatoire méditerranéen du Volontariat est née suite au Forum méditerranéen sur le Volontariat " Dialogue civil et exclusion sociale ", qui eut lieu à Valence, en juin 2000. Ce forum a également donné lieu à l'élaboration d'un code éthique, sorte de déclaration de principes et conditions pour lutter efficacement contre toute forme d'exclusion et de discrimination.

L'Observatoire est conçu comme un outil pour détecter les exclusions sociales dans le bassin méditerranéen, développer des politiques d'insertion, impliquer les victimes de l'exclusion dans ce processus et promouvoir le co-développement dans les pays de cette zone.

A l'heure actuelle nous n'avons pas la confirmation que cet Observatoire est déjà fonctionnel. Nous précisons néanmoins, les objectifs qu'il s'est fixés.

Missions

L'Observatoire s'est fixé les missions suivantes :

- la recherche, l'analyse et la diffusion d'une information périodique et systématique sur la réalité du monde du volontariat et à travers celle-ci, sur le tissu social du bassin ;
- la proposition de mesures visant à affronter conjointement (par les organisations de volontariat) les problèmes émergents dans le bassin méditerranéen ;
- la consolidation de la société civile méditerranéenne via la création de réseaux de solidarité entre les organisations de volontaires des différents pays de la zone.

Plus particulièrement, ses activités seraient les suivantes:

- récolter et analyser l'information disponible sur la réalité sociale du bassin méditerranéen, via les organisations de volontariat ;
- traiter statistiquement l'information récoltée ;
- harmoniser les données entre les différents pays ;
- favoriser la coopération entre les pays et les organisations de volontariat ;
- réaliser des recherches sociales ;
- réaliser des journées d'études, séminaires afin de coordonner et établir des politiques communes à développer ;
- constituer un forum d'échange et de communication entre organisations.

L'Observatoire développerait également les actions suivantes : création d'un site web, création d'unités d'observation en coordination avec les organisations des différents pays de la zone, création d'un forum euro-méditerranéen, création d'une banque d'informations, ...

II.7.3 INSTITUTE FOR VOLUNTEERING RESEARCH (IVR) - ANGLETERRE

L'IVR est une initiative du National Centre for Volunteering.

Cet institut est une branche d'activités du NCV (il apparaît d'ailleurs dans l'organigramme du NCV), qui bénéficie cependant d'une certaine autonomie en terme d'orientation de son travail.

Missions

Ses missions sont :

- réaliser ou faire réaliser des recherches sur différents aspects du volontariat ;
- diffuser les résultats des recherches afin d'en maximiser l'impact en termes de politiques et de pratiques sur le terrain ;
- être le point central des recherches sur le volontariat ;
- développer des relations avec les organismes impliqués dans la recherche sur le volontariat en Angleterre, au sein du Royaume-Uni et dans les autres pays ;
- stimuler et contribuer à l'éducation et à la formation sur le volontariat.

Champ d'observation

Le travail de l'IVR couvre tous les aspects du volontariat en Angleterre. La règle établie veut que l'IVR ne se charge d'aucune recherche sur l'Ecosse, le Pays de Galles ou l'Irlande du Nord (sauf exception, notamment dans le cas de la National Survey), chacune de ces nations ayant son propre Centre de Volontariat.

Fonctionnement

L'IVR étant une branche d'activité du NCV, sa gestion est assurée par le Conseil d'Administration du NCV. Néanmoins, l'institut a son propre " Groupe de Direction " qui critique son travail et offre conseils et suggestions en matière d'orientation. Ce groupe est présidé par Professeur N. Deahin et composé d'académiques et hommes de terrain ainsi que du " Chief Executive " du NCV. Dix personnes en font partie.

En faisant partie du NCV, l'IVR a l'avantage d'être au coeur du secteur du volontariat et de pouvoir bénéficier de l'expérience et de la connaissance du terrain et des politiques qu'ont les collègues du NCV. Mais cette appartenance entraîne parfois l'institut dans une logique de " business " qui ne correspond pas toujours à celle de la recherche.

La mise sur pied de l'IVR s'est réalisée en partenariat avec l'University of East London. Actuellement, des liens sont également établis avec d'autres centres de recherche lorsque cela s'avère bénéfique pour le travail à réaliser.

Financement

L'IVR vit en grande partie des ressources qu'il génère. Si le poste du directeur est financé par des subventions en provenance du " Home Office ", les autres postes le sont par les ressources propres dégagées par l'IVR (réalisation d'études commandées par différentes parties du gouvernement, par le National Lotteries Charity Board et d'autres organisations). Notons cependant que l'institut bénéficie gratuitement des services généraux du NCV (réception, support informatique, ...).

Le travail de l'IVR jouit d'une grande reconnaissance de la part des autorités publiques qui commandent d'ailleurs fréquemment des recherches. En effet, le volontariat est très populaire en Angleterre y compris dans le chef des autorités politiques qui n'hésitent pas à financer les organisations de volontariat.

Equipe de travail

L'IVR compte 7 chercheurs à temps plein, auxquels viennent s'ajouter de temps en temps et selon le volume de travail, des chercheurs associés (qui travaillent également pour d'autres organisations ou instituts de recherche). Tous les chercheurs travaillent à Londres, la structure est donc centralisée.

Chapitre III :

Eléments pour

promouvoir

la situation

juridique du

volontaire

Prof. Dr. Béatrice Van Buggenhout

Professeur ordinaire
à l'Institut de Droit Social K.U.Leuven.

et Sarah D'hondt

Doctorante
à l'Institut pour le Droit des Etrangers
et Anthropologie juridique K.U.Leuven.

Chapitre III : Eléments pour promouvoir la situation juridique du volontaire

III.1. DEFINITION

Dans l'étude 'Statuut van de vrijwilliger'³, réalisée en 1998 à la demande de la Fondation Roi Baudouin, le volontariat est défini comme étant "une activité à caractère non obligatoire⁴, exercée à titre gracieux⁵ par une personne physique et sans être motivée par un lien socio-affectif spécifique, dans un contexte plus ou moins organisé, au bénéfice d'autrui ou de la société dans son ensemble". On entend par là une activité non rémunérée dans un contexte organisé pour un tiers qui n'est ni un ami, ni un membre de la famille ni une connaissance. Le travail volontaire est à classer dans le travail extra-agoral (non rémunéré). Il comprend également l'action médico-sociale non rémunérée, l'entraide, le travail ménager, les activités de loisirs et d'études, et se différencie du travail professionnel ou agoral (rémunéré). Entre les deux se situe le travail semi-agoral, une sorte de zone grise qui forme avec l'engagement volontaire (faiblement) rémunéré et l'action médico-sociale (faiblement) rémunérée une transition entre le travail agoral et le travail extra-agoral⁶.

Le travail peut être effectué aussi bien dans une association à forme juridique (ex. ASBL) qu'au sein d'une association de fait. Toutes les formes d'organisation sont visées, même si l'approche se différencie dans le cadre de problématiques spécifiques (ex. en matière de responsabilité, cf. infra). L'objectif est de réglementer la situation du volontaire. Le principe d'égalité exige que toute personne répondant à la définition soit traitée de la même manière, même s'il existe une énorme diversité au sein du volontariat, en matière de secteur, d'investissement en temps, d'intensité et de fidélité à l'organisation.

³ S. D'HONDT et B. VAN BUGGENHOUT, Statuut van de vrijwilliger. Knelpunten en oplossingen, Bruxelles/Anvers, Fondation Roi Baudouin/Maklu, 1998, 479 p. et deuxième édition revue et corrigée 1999, 487p.

⁴ Par ex. non pas dans le cadre d'un stage obligatoire, d'un travail obligatoire d'intérêt général résultant de poursuites au pénal ou d'un jugement du tribunal de la jeunesse, non plus que dans le cadre d'un service civil remplaçant le service militaire (voir pour ce dernier point: Avis de la Commission conformément à l'article 251, alinéa 2, sous c) du Traité CE, sur les amendements du Parlement européen au point de vue commun du Conseil en ce qui concerne la proposition d'une résolution du Parlement européen et du Conseil visant à établir le programme d'action communautaire "Jeunesse", portant modification de la proposition de la Commission conformément à l'article 205, alinéa 2, du Traité CE, Début, point 19 de la motivation des considérations; Arrêté n° 1031/2000/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2000 visant à établir le programme d'action communautaire "Jeunesse", PB. L. 117 du 18 mai 2000, point 19 Début).

⁵ Cet élément de la définition a également été repris de manière explicite dans la brochure "De sportvrijwilliger en de sociale zekerheid", <http://socialsecurity.fgov.be/news/nl/index.html>. Le Ministère fédéral des Affaires Sociales, de la Santé et de l'Environnement est à notre connaissance le seul ministère qui ait dressé pour le citoyen un tableau à la fois aussi approfondi et accessible de la problématique juridique en matière de volontariat. A l'exception de cette brochure destinée au secteur sportif, les autorités n'ont pas encore fourni d'information similaire pour d'autres formes de volontariat. Nous renvoyons au plaidoyer de l'ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Remarques suite à la réunion du 20 juin 2001 à la Fondation Roi Baudouin", 4, pour un 'guichet internet unique' pour tous les allocataires sociaux qui souhaitent exercer une activité bénévole.

⁶ Il s'agit souvent d'activités qui n'étaient pas rémunérées à l'origine mais qui font maintenant systématiquement l'objet d'une indemnité limitée, supérieure au remboursement des frais réellement exposés et qui ne constitue pas une libéralité. Il s'agit d'une contre-prestation pour l'activité ou le service fourni. La rétribution n'a pas comme objectif prioritaire de pourvoir à l'entretien de celui qui exerce l'activité. L'activité a d'ailleurs souvent mais non toujours, pensons aux familles d'accueil, un caractère occasionnel et l'indemnité n'est pas liée au mécanisme du marché.

III.1.1 CRITIQUE DE CETTE DÉFINITION PAR DIVERS PROTAGONISTES

Tant l'étude préliminaire⁷ que l'étude ultérieure⁸, tant la déclaration de base pour les volontaires⁹ que la proposition de loi des parlementaires S.Creyf et G.D'Hondt utilisent une définition similaire du concept de volontaire, partant de la même motivation¹⁰. Bien que plusieurs problèmes spécifiques aux volontaires se posent également pour les personnes qui exercent un travail semi-agoral¹¹ et perçoivent pour ce travail une rémunération supérieure aux frais encourus, on reconnaît néanmoins l'importance¹² de maintenir la distinction stricte avec les volontaires et d'élaborer des règles juridiques distinctes en vue d'améliorer leur situation¹³. D'autres formes de travail informel, non rémunéré, comme l'entraide et l'action médico-sociale, ne sont pas comprises dans le concept de 'volontariat'.

La proposition de loi de la parlementaire M. De Meyer reprend bien dans la définition la notion d'engagement volontaire (non-organisé)¹⁴. La proposition de loi signale également que le fait de poser comme principe une réglementation parallèle pour les deux formes d'engagement volontaire (organisé ou non) a pour but de fournir une réglementation aux deux activités le plus rapidement possible. Pour les besoins de la cause, la proposition différencie les réglementations proposées à plusieurs reprises, selon qu'il s'agisse d'engagement volontaire non-organisé ou de volontariat organisé¹⁵. Même si les deux formes de travail extra-agoral informel méritent une réglementation légale, le monde du volontariat souhaite une réglementation distincte pour les deux formes de travail. Le volontariat mérite d'être revalorisé au niveau juridique par le biais d'une réglementation qui lui soit propre.

Sortir de cette définition a tout simplement comme conséquence que l'intéressé ne peut bénéficier des mesures destinées aux volontaires. Cela ne comporte en soi aucun jugement de valeur sur d'autres formes de travail. Si une activité précise n'est pas qualifiée de volontariat parce qu'elle est considérée comme entrant trop

⁷ J. BRED A et K. GOYVAERTS, Vrijwilligerswerk vandaag, een eerste verkenning. Eindrapport, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1996; M. BOUVERNE-DE BIE, F. LAMMERTYN, S. OPDEBEECK, A. CLAEYS, W. ROMMEL et G. VERSCHELDEN, Vrijwillige inzet in Vlaanderen, Louvain, LUCAS, 1997, 22.

⁸ S. BOUCKAERT et B. VAN BUGGENHOUT, Een juridische verkenning van de grijze zone tussen vrijwilligerswerk en professionele arbeid. Rapport in opdracht van de Koning Boudewijnstichting, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 2000, 13-18.

⁹ PLATE-FORME POUR LE VOLONTARIAT, 1984

¹⁰ Proposition de loi visant à l'instauration d'un statut pour les volontaires, Arch. Parl. Chambre 1999-2000, 7 septembre 2000, n°. 863/1, 4-5. (abrégée ci-après 'proposition de loi Creyf-D'Hondt').

¹¹ Par ex. animateurs de plaines de jeu, enseignants, parents d'accueil, jeunes au pair qui reçoivent une petite rémunération, les pompiers volontaires. A ce sujet: S. BOUCKAERT et B. VAN BUGGENHOUT, op.cit.

¹² C'est ce qui ressort de plusieurs contacts avec les gens de terrain, dans le cadre d'exposés d'information et de discussion. Voir également Proposition de Résolution concernant le volontariat, Arch. Parl. fl. 2000-2001, n°. 529/1, 18 janvier 2001, 2.

¹³ Pour les directives en la matière: voir S. BOUCKAERT et B. VAN BUGGENHOUT, op.cit., 160 p. Voir également le communiqué de presse du gouvernement flamand du 1 décembre 2000, à l'occasion duquel, sur proposition de R. Landuyt, le gouvernement flamand a exprimé son point de vue en ce qui concerne le statut des bénévoles pendant leurs loisirs, plus précisément son intention de plaider au gouvernement fédéral pour l'élaboration "d'un statut solide et d'une réglementation cohérente sur le plan de la sécurité sociale et de la fiscalité".

¹⁴ Proposition de loi visant à l'instauration d'un statut pour les volontaires, Arch. Parl. Chambre 2000-2001, 24 avril 2001, n°. 1214/1, 4 et 12 (art. 2) (abrégé ci-après 'proposition de loi De Meyer').

¹⁵ L'assouplissement de la réglementation en matière de responsabilité (sur le modèle de la réglementation par l'art. 18 de la loi sur l'assurance incapacité de travail pour les employés), la réglementation fiscale et sociale d'exemption pour les rémunérations forfaitaires et la possibilité pour des allocataires sociaux de s'engager comme volontaire, ont été étendus à l'engagement volontaire non organisé.

directement en concurrence avec une activité professionnelle, cette même activité est quand même parfaitement possible au regard du droit du travail. En effet, aucune disposition dans le droit social n'interdit qu'une personne soit engagée à titre bénévole, même si c'est pour une organisation à but lucratif. Ce n'est qu'à l'égard des volontaires bénéficiant d'une allocation qu'une telle interdiction peut être invoquée par les instances procédant au paiement des allocations.

Le monde du volontariat insiste lui aussi pour qu'une personne puisse exercer une activité volontaire pour l'organisation où elle est engagée professionnellement et pour que cela n'implique pas l'exclusion du champ d'application des mesures en faveur du volontariat. Certaines organisations posent à cet égard la condition que le contenu de l'activité soit suffisamment différent de la fonction professionnelle. Cette condition est aujourd'hui déjà implicitement inscrite dans l'art. 5bis de la Loi sur les accidents du travail qui stipule que "les prestations de service supplémentaires qui sont réalisées en exécution d'un engagement sont réputées exécutées sur la base d'un contrat de travail sans que la preuve du contraire ne puisse être administrée, lorsque celui qui preste les services et celui pour qui il les preste sont liés par un contrat de travail pour l'exécution de prestations similaires".

Une exclusion du travail volontaire pour les associations à fins commerciales, telle que proposée par Mme De Meyer, est également rejetée.

La discussion concernant la délimitation précise de la notion de 'volontariat' est loin d'être close. D'une part, on propose qu'il revienne à l'organe de coordination, pour la création duquel il est plaidé, de préciser la définition¹⁶. D'autre part, la raison de la sensibilité est explicitée: les réglementations existantes en faveur de certaines activités ne correspondant pas à la stricte définition répondent à une nécessité sociale. Sans ces réglementations, la survie de ces activités est menacée. Il est dès lors plaidé pour qu'une réglementation soit également prévue le plus rapidement possible pour les formes concernées de travail semi-agoral, afin de remplacer l'actuelle réglementation au sein du volontariat¹⁷. On plaide partout pour un traitement distinct du travail volontaire et de l'engagement volontaire¹⁸.

III.1.2 PROBLÈME DE LA QUALIFICATION JURIDIQUE DE L'ORGANISATION

Tous les volontaires sont visés, quel que soit le cadre dans lequel ils travaillent. Les conséquences pour l'organisation sont détaillées dans la suite de la discussion, aspect par aspect. Il convient de souligner ici que les problèmes rencontrés par les associations de fait sont souvent accrus du fait qu'une association de fait est plus difficile à personnaliser qu'une entité juridique. Etant donné que l'association n'a pas de forme juridique, personne ne prend officiellement sur soi la responsabilité de ce qui se passe dans et autour de l'organisation. Cela implique de plus grands risques aussi bien pour les volontaires que pour les membres de l'association, surtout au niveau de la responsabilité (*cf. infra*).

¹⁶ Certains membres de la commission d'experts ont insisté pour que le travail volontaire d'une part et l'engagement volontaire d'autre part fassent l'objet d'une réglementation distincte.

¹⁷ Entre autres le plaidoyer de la Croix Rouge flamande.

¹⁸ Entre autres l'ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Remarques suite à la réunion du 20 juin 2001 à la Fondation Roi Baudouin", 3.

La proposition de loi De Meyer ne régleme l'activité volontaire que si elle est pratiquée dans un contexte non-commercial¹⁹. Une telle restriction est compréhensible à l'égard des allocataires sociaux. En revanche, en tant que règle générale, elle est discriminatoire à l'égard du volontaire. En outre, la proposition exclut du champ d'application l'activité volontaire exercée par des salariés de l'organisation concernée, même si la nature de cette activité se différencie clairement de la fonction exercée à titre professionnel. Une exception à cette règle n'est prévue qu'en faveur des seuls volontaires qui travaillent pour des organisations à la fois comme volontaire et à titre professionnel. Il s'agit des volontaires d'organisations qui, à la demande des autorités, organisent des activités culturelles, sociales ou sportives ou qui y contribuent, de même que les volontaires d'organisations d'aide qui, à la demande ou non des autorités, participent aux premiers secours apportés aux victimes d'accidents, de catastrophes et de conflits. Bien qu'une telle réglementation privilégie certaines organisations de volontaires, la différence de traitement se justifie par le fait que la définition implique – en se référant au fait que l'activité est organisée par les pouvoirs publics ou au caractère d'urgence de l'activité – que les activités citées soient qualifiées de travail volontaire de grande valeur pour la société.

Le concept d'"organisation volontaire" fait référence, pour l'application de la proposition de loi, explicitement aux entités juridiques. Dans la définition du 'volontaire' en revanche, on se réfère de manière plus vague au 'contexte organisé'. De même, plusieurs autres dispositions cruciales de la proposition recourent au seul terme 'organisation', ce qui crée une certaine confusion concernant le champ d'application matériel précis de la proposition de loi. Il ressort des commentaires que la proposition de loi dans son ensemble se limite au volontariat dans le cadre d'une entité juridique. Les articles en soi manquent toutefois de clarté. Pour la suite de la discussion, nous attirons l'attention sur les conséquences qu'une telle confusion légistique peut entraîner.

La proposition de loi De Meyer subordonne en outre l'application du statut proposé à une déclaration préliminaire de l'activité à un organe de coordination. Non seulement les allocataires sociaux, mais tous les volontaires seraient ainsi soumis à une nouvelle formalité²⁰. La réglementation vise, d'après nous, à faciliter l'accès au volontariat pour les allocataires sociaux. Ce système présente l'avantage qu'après les premiers contacts, l'organe de coordination assumerait toutes les formalités (déclaration à l'ONEM, au service des pensions, ...) de l'allocataire social. De plus, c'est la seule technique permettant de rendre le statut effectivement applicable aux personnes qui exercent une activité volontaire en dehors de tout contexte organisé. En contrepartie au traitement favorable proposé, il faut nécessairement instaurer une possibilité de contrôle. Pour le volontaire qui exerce son activité parallèlement à son activité professionnelle, on crée toutefois une nouvelle formalité. Cette formalité ne présente à première vue aucun avantage manifeste, sauf éventuellement pour le volontaire d'une organisation qui n'est pas soumise à l'obligation de souscrire une assurance²¹. Ce volontaire bénéficie de la couverture du

¹⁹ Art. 2 Proposition de loi.

²⁰ Les personnes qui s'engagent individuellement comme bénévoles pourraient aussi déclarer leur activité et ainsi bénéficier entre autres de la couverture du Fonds de garantie. Cela signifie-t-il que la personne qui charge régulièrement des auto-stoppeurs et qui a déclaré cet engagement global est couverte pour chaque activité de ce type? A quelle échelle doit se faire cette déclaration: uniquement pour l'engagement global ou par activité?

²¹ Cf. infra: les organisations 'plus pauvres' ne doivent pas assurer leurs volontaires. Ceux-ci sont couverts par un Fonds de garantie à créer. Pour ce faire, il est cependant exigé que les volontaires concernés se fassent connaître au préalable, avant que ne se produise un sinistre, autrement dit lors du début de leur engagement volontaire.

Fonds de garantie. Pour cela, il est évidemment requis qu'il fasse savoir au préalable quels risques sont susceptibles de se réaliser, et dans quel cadre.

Le monde du volontariat a attiré l'attention sur le fait qu'il était préférable, en ce qui concerne certaines des réglementations proposées, de faire une distinction entre volontariat encadré et autonome, entre associations de fait, asbl et sociétés, sans pour autant désavantager le volontaire individuel. D'après quelques organisations, certaines réglementations souhaitables ne sont réalisables, financièrement et administrativement, que pour des organisations plus importantes ou des organisations avec un volontariat encadré, qui disposent déjà des structures nécessaires en faveur de leurs salariés. Même si toutes les mesures de protection de la proposition nous semblent nécessaires pour toute forme de volontariat, quelles que soient les conditions concrètes de travail, une telle différenciation se situe indéniablement dans la ligne des attentes de toutes les parties concernées. Si le bénéficiaire de l'activité volontaire est client d'une instance professionnelle qui coordonne également des activités volontaires, ses attentes en matière de sécurité de travail et de contrôle de qualité seront, on le comprend aisément, plus élevées qu'à l'égard d'une activité volontaire autonome. Il faudra à tout le moins songer à développer un accompagnement adéquat pour les petites organisations de volontaires qui sont probablement insuffisamment préparées à de nouvelles obligations.

Dans le cadre de la modification de la culture du volontaire qui se serait manifestée ces dernières années (le nouveau bénévole s'engage pour une période plus courte), on insiste également sur l'importance d'accorder une attention spécifique aux associations de fait: en quel nombre sont-elles représentées? Comment les atteindre? Quelles sont leurs caractéristiques et leurs sensibilités? Comment donner à leurs bénévoles une réglementation valable?

III.1.3 DISPOSITIONS PLUS PRÉCISES RELATIVES À LA NATURE DE L'ACTIVITÉ

Un élément de définition mentionné dans certains textes, auquel tout le monde ne souscrit pas et dont le contenu est inévitablement assez vague, est celui selon lequel les activités de volontariat "se distinguent de et/ou sont complémentaires à des activités qui sont habituellement exercées par des professionnels ou qui sont indissociablement liées au fait de répondre à un besoin collectif qui, sinon, ne serait pas satisfait".

²² Une étude portant sur les loisirs, réalisée à la KUL/VUB à la demande de la Communauté flamande (Bollaert et al., 2000, titre 8.3.) montre que 17,8% de la population flamande, et 38,1% des membres actifs d'une association occupent une fonction au sein de la direction ou de la gestion d'une association. Ceci tend à montrer que pas mal de volontariat est exercé dans de petites associations. Les chiffres relatifs à la proportion entre les associations de fait et les associations bénéficiant d'une forme juridique ne nous sont pas connus. Lesley Hustinx mène actuellement une étude portant le titre *Reflexieve moderniteit en stijlen van vrijwilligheid*. Een sociologisch-empirische exploratie van de impact van maatschappelijke veranderingen op het hedendaags vrijwilligerswerk, sous la direction du Prof. Dr. F. Lammertyn, K.U. Leuven.

²³ Critiques éventuelles de la définition:

1. 'se distinguent de': toute activité n'est-elle pas objectivement professionnalisable? C'est pour cette raison que le deuxième élément a été ajouté.
2. 'l'appréciation du caractère complémentaire ou non doit se faire au cas par cas': Pour chaque activité on doit en effet effectuer la comparaison avec l'offre professionnelle existante. Une approche diversifiée à ce point augmente le risque de morcellement de la réglementation.
3. 'répondre à un besoin collectif qui sinon ne serait pas satisfait': un tel jugement se fait sur base de l'appréciation que la société (non définissable avec certitude) porte sur l'activité à tel moment et à tel endroit. L'appréciation de l'utilité de l'activité et de la faisabilité d'une professionnalisation est à nouveau soumise à un jugement qui évoluera en fonction du lieu et d'endroit.

Cet élément se base en grande partie sur la définition du décret flamand sur le volontariat et se retrouve dans la proposition de loi Creyf-D'Hondt. Plusieurs syndicats, sans doute de même que le Conseil National du Travail, défendent une telle définition – même si elle est critiquable en raison de son caractère trop vague²³. Nous pensons pouvoir déduire ceci de la vigilance dont ils font preuve à l'égard du volontariat qu'ils considèrent comme une activité "dégradée à de l'emploi gratuit à des fins commerciales"²⁴. Cet élément de la définition tend à ne pas faire bénéficier du statut les 'volontaires' exerçant des activités qui normalement sont (susceptibles d'être) des activités professionnelles, sauf si les circonstances le justifient. Ces dernières sont prises en compte dans la dernière partie de la phrase "répondre à un besoin collectif, qui sinon...".

Un même objectif est poursuivi dans la proposition de loi De Meyer au moyen d'une restriction en ce qui concerne la nature de l'organisation: la proposition exclut les organisations qui travaillent dans un contexte commercial, sauf pour les activités volontaires considérées comme de grande valeur pour la société (comparez avec 'répondre à un besoin collectif'). A côté de cela, le travail volontaire exercé par un employé de l'organisation est exclu du champ d'application.

L'insertion d'une disposition explicite de ce type, qui veut exclure toute concurrence avec le monde professionnel, est rejetée par le monde du volontariat pour deux raisons: trop vague et inspirée par une méfiance mal à propos. Dans la réglementation, on ne peut insister à priori sur le fait que le travail volontaire ne peut concurrencer le travail professionnel. On doit partir d'un principe de bonne foi. Les circonstances concrètes et la preuve de la mauvaise foi doivent être fournies a posteriori au cas par cas²⁵.

III.1.4 DISPOSITIONS PLUS PRÉCISES RELATIVES À LA RELATION VOLONTAIRE – ORGANISATION

Bien que le décret flamand sur le volontariat qualifie cette relation de 'gentleman's agreement', cette qualification nous semble ne plus guère remporter de suffrages. A la lumière entre autres de la problématique de la responsabilité, on a pris conscience que cette relation entraîne inévitablement des conséquences juridiques. Entre le volontaire et l'organisation existe un contrat civil d'un nouveau type²⁶.

Le monde du volontariat consulté à ce sujet se rallie sans réserve à cette qualification de la relation comme contrat civil.

²⁴ Dixit ABVV (FGTB) suite à l'engagement de volontaires sans emploi comme stewards pour l'Euro 2000, De Standaard 18 mai 2000; réactions de ACV, UNIZO, UCM. Voir aussi: Avis CNT n° 1.310 du 16 mai 2000: "souhaite que le développement d'activités dans le cadre du volontariat ne se fasse pas au détriment d'emplois rémunérés sur base d'un vrai contrat de travail" et Avis CNT n° 1.331 du 19 décembre 2000.

²⁵ ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Remarques suite à la réunion du 20 juin 2001 à la Fondation Roi Baudouin", 3.

²⁶ S. D'HONDT et B. VAN BUGGENHOUT, op.cit.; CONSEIL FLAMAND POUR LA CULTURE, Note du groupe de travail 'statut du volontaire', 12 octobre 2000, en préparation des Recommandations au gouvernement flamand concernant une révision du décret du 23/03/1994.

III.2. ÉLÉMENTS POUR PROMOUVOIR LE STATUT JURIDIQUE DU VOLONTAIRE

III.2.1 Introduction

Les commentaires se subdivisent à chaque fois en quatre parties, par souci de lisibilité. Les thèmes suivants sont abordés successivement:

1. une discussion des problèmes qui se posent dans la réglementation actuelle
2. une énumération systématique des solutions proposées par l'étude et les propositions de loi
3. une description de leurs conséquences pour les organisations volontaires
4. une confrontation de ces solutions aux opinions exprimées en la matière par le monde du volontariat.

III.2.2 UN STATUT OU DES ÉLÉMENTS EN VUE DE RÉGLEMENTER LA SITUATION DU VOLONTAIRE?

III.2.2.1 - Problèmes dans la réglementation actuelle

Pour l'instant, il n'existe pour le volontariat aucune réglementation légale en tant que telle. Au niveau fédéral, le volontaire est mentionné explicitement dans un nombre limité de réglementations (réglementation concernant le chômage et la prépension, circulaire fiscale). Au niveau des communautés, nous renvoyons au décret flamand sur le volontariat et à certaines conditions en matière d'assurance et/ou de formation mentionnées dans des normes d'agrément et de subvention.

III.2.2.2 - Solution proposée

Bien qu'une certaine confusion entoure la notion de 'statut' et que le terme puisse faire craindre une trop grande formalisation du volontariat, il s'est avéré qu'après en avoir explicité l'objectif, qui est justement de rendre le volontariat plus souple, moins formaliste et plus sûr pour le volontaire, le monde flamand du volontariat se prononçait systématiquement en faveur d'un statut uniforme pour le volontaire. La demande d'un statut pour le volontaire se fait entendre au niveau politique flamand depuis au moins huit ans²⁷.

L'objectif peut être atteint de deux manières. Soit chaque ministre réglemente dans

²⁷ Proposition de décret concernant le travail volontaire organisé dans le secteur social et le secteur de la santé, Arch. Parl. fl. 1993-94, n° 449/4, 2; Proposition de Résolution concernant le volontariat, Arch. Parl. fl. 2000-2001, 18 janvier 2001, n° 529/1, 2 et 3, 7° point Résolution; Communiqué de presse du gouvernement flamand 7 mars 2000 à l'occasion de la conférence interministérielle flamande sur le volontariat; Arch. Parl. Chambre 1998-1999, Comptes-rendus C721 Commission des finances et du budget du lundi 25 janvier 1999, remarque conjointe de Goutry et Creyf; Arch. Parl. Comm. fr. 2000-2001, 20 février 2001, 22: Interpellation M. GRIMBERGHS à M. Hasquin, Ministre-Président, chargé des relations internationales, ayant pour objet la participation de la communauté française à l'année internationale des volontaires: attention aux questions juridiques relatives au statut du volontaire – participation de principe au groupe de travail fédéral – insistance sur le caractère essentiellement fédéral de cette matière et sur l'importance d'éviter la dispersion. Les interpellateurs Grimberghs et Javaux de leur côté estiment que c'est la question de la 'promotion du volontariat', et moins celle d'un statut légal, qui est prioritaire; Questions et Réponses, parlement flamand 1999-2000, Question actuelle n° 200 de Monsieur Dany Vandebossche à Monsieur Bert Anckaers, Ministre flamand de la Culture, de la Jeunesse, des Affaires bruxelloises et de la Coopération au développement, sur le statut du volontaire, assemblée plénière 21 juin 2000; S.CREYF, "Een statuut voor de vrijwilligers", Hospitalia 2001, 10-11. Depuis 1990, le volontariat a déjà été évoqué à 88 reprises lors de séances du Parlement flamand, a fait l'objet de 5 interpellations et de 14 questions écrites.

les domaines relevant de ses attributions politiques, par un acte séparé, les problèmes commentés ci-dessous. Soit les dispositions légales éparses sont coordonnées en une seule loi dans le sens souhaité. Que l'on intitule une telle loi 'loi relative à l'instauration du statut²⁸ du volontaire', ou bien 'loi portant des éléments en vue de la réglementation de la situation (juridique)²⁹ du volontaire', est secondaire. Certains sont d'avis que le premier intitulé donne trop l'impression d'une grande formalisation. D'autres estiment au contraire que l'intitulé témoigne de la considération de la société pour le travail volontaire en tant qu'activité à part entière.

Pour les volontaires, il nous semble qu'une réglementation coordonnée est plus claire. Toutes les dispositions sont reprises dans une seule et même loi. Les modifications qui y sont prévues doivent de toute façon être insérées séparément dans chaque réglementation. Une loi visant à réglementer la situation juridique n'a donc pas d'autre objectif que celui d'une compilation utile, aisément accessible à l'ensemble du monde du volontariat, et emporte dès lors notre préférence.

De surcroît, toutes les mesures souhaitables ne peuvent être toutes réalisées en adaptant les lois existantes. Une des difficultés les plus importantes concerne la responsabilité. Une réglementation analogue à celle de l'art. 18 de la Loi sur les accidents de travail pour les travailleurs doit être édictée dans une loi distincte. Il en va de même pour la responsabilité de principe de l'organisation, qu'elle exerce ou non une autorité sur le volontaire. Un règlement de ces deux éléments dans le Code Civil est problématique³⁰.

III.2.2.3 - Conséquences pour l'organisation de volontaires

Sur ce plan, il n'y a pas de différence entre les deux options.

III.2.2.4 - Réactions du monde du volontariat

Le monde du volontariat se montre réticent à l'égard d'un statut. Cette réticence trouve son origine dans la question de la faisabilité financière de la mise en œuvre de la réglementation pour de petites organisations, moins solides au niveau financier. La question se pose surtout pour ce qui est de la responsabilité et des assurances.

En revanche, on reconnaît en général l'utilité d'une réglementation légale. Le volontariat lui-même y voit en outre une possibilité de détecter d'éventuels abus du volontariat et de lutter dans la mesure du possible contre son usage à des fins commerciales et contre l'usage du volontaire comme main d'œuvre à bon marché³¹. L'Association pour le Volontariat plaide également pour que soit rédigé un document qui offre une vue d'ensemble, et ce de manière exhaustive, de toutes les règles s'appliquant au volontariat³².

²⁸ Cette terminologie est également utilisée par le Comité national des volontaires: rapport de réunion 24 janvier 2001.

²⁹ L'Association pour le Volontariat manifeste elle aussi une certaine réserve à l'égard d'une définition comme 'statut', ainsi qu'il ressort de sa note, L. Lemerrier, 21 janvier 2001. Nous tirons également deux conclusions de cette note: seul le terme 'statut' effraye. Les objectifs sont les mêmes. La deuxième conclusion est que l'asbl met explicitement l'accent sur une sensibilisation préalable de la société. A notre sens, la sensibilisation est étroitement liée à la prise d'initiatives politiques visant à améliorer la situation de chaque volontaire. Cela se fait justement en donnant un meilleur contenu aux aspects juridiques existants.

³⁰ Cela a été confirmé par le secrétariat législatif de la Chambre.

³¹ E.a. ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Le statut...", note 21 janvier 2001.

³² ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Bénévolat... un état de la question. Rencontre du 18 avril 2001 à la Fondation Roi Baudouin". Cette organisation s'oppose également au terme 'statut', car un statut devrait davantage mettre l'accent sur la promotion du volontariat; ce terme devrait en outre laisser entendre que tout a été pris en considération dans la réglementation: ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Remarques suite à la réunion du 20 juin 2001 à la Fondation Roi Baudouin", 1.

III.2.3. LA PROBLÉMATIQUE FISCALE DES REMBOURSEMENTS DE FRAIS ET DES DONS

III.2.3.1 - Problèmes dans la réglementation actuelle

Le travail volontaire ne bénéficie d'aucune rémunération. Cela veut dire qu'à toute indemnisation ou tout remboursement à un volontaire doivent correspondre des frais pouvant être attestés. Ce principe strict a été assoupli en mars 1999 par une circulaire³³: les indemnités allouées aux volontaires dans le secteur sportif et le secteur socioculturel 'dans le sens large du terme'³⁴ bénéficient désormais d'une exemption fiscale, à concurrence d'un forfait déterminé, à savoir 1000 fr. par jour, avec un maximum de 40.000 fr. par an.

Premier problème: règlement par une circulaire ou par une loi?

Tant l'étude 'Statuut van de vrijwilliger'³⁵, les deux propositions de loi en vue d'un statut pour les volontaires et des propositions de loi antérieures³⁶, que la majeure partie du monde du volontariat plaident pour une base légale à la réglementation. Viseur, ce en vue d'une plus grande sécurité juridique.

La circulaire actuelle n'a pas force de loi (elle ne crée pas un droit, mais une simple faveur) et n'a en outre pas été publiée au Moniteur Belge. C'est pourtant clairement une circulaire régulatrice. Une réglementation semblable oblige le ministre à demander l'avis du Conseil d'Etat³⁷. Ce qui n'a pas été fait.

Deuxième problème: les volontaires ne bénéficient pas tous d'un traitement égal

● Exclusion de certains volontaires

Les organisations qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés sont exclues de la réglementation. Leurs volontaires doivent continuer à apporter la preuve de tous les frais remboursés. Cette réglementation enfreint le principe d'égalité³⁸.

La proposition de loi, qui voulait déjà voir cette matière réglementée en 1995³⁹, voulait en plus restreindre l'exemption aux organisations reconnues afin d'éviter que des organisations non reconnues ne puissent faire usage ou abuser de la qualité d'association. Une telle proposition ne semble pas pouvoir être suivie, notamment parce que les associations de fait se verraient ainsi inévitablement contraintes de formaliser leur fonctionnement.

De par son champ d'application, la proposition de loi De Meyer exclut un

³³ Ci. G. RH.241/509.803 du 5 mars 1999, inéd.

³⁴ Dans la pratique, tous les secteurs semblent visés: voir S. D'HONDT et B. VAN BUGGENHOUT, op.cit., 202.

³⁵ S. D'HONDT et B. VAN BUGGENHOUT, op.cit., 201.

³⁶ Proposition de loi visant à modifier l'article 38 du Code des Impôts sur le revenu 1992 et amendements, Arch. Parl. Chambre 1995-96, n° 299/1, 299/2 et 299/3.

³⁷ Par analogie avec la position d'A. DETHEUX, "Commentaires de la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 15 décembre 1998 relatif à l'application de l'article 9, alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 et la régularisation de situations particulières", Rev. dr. étr. 1999, n° 102, 4, et B. BLERO, "A propos de quelques circulaires du ministre de l'Intérieur en droit des étrangers. Nature et valeur du procédé", Rev. dr. étr. 1998, n° 99, 297 et suiv., concernant quelques circulaires en matière de droit de séjour. Il existe en outre une jurisprudence qui stipule explicitement que le ministre ne peut se soustraire au devoir de solliciter l'avis du Conseil d'Etat en édictant une réglementation par circulaire (Conseil d'Etat n° 72.369, 11 mars 1998, M.B. 6 mai 1998 et T. Gem. 1999, 247, note A. BACKS).

³⁸ Voir également Proposition de loi Creyf-D'Hondt, 25-26.

³⁹ Proposition de loi visant à modifier l'article 38 du Code des Impôts sur le revenu 1992 et amendements, Arch. Parl. Chambre 1995-96, n° 299/1, 299/2 et 299/3.

traitement fiscal souple pour l'activité volontaire exercée dans une organisation qui travaille dans un contexte commercial ou dans une association de fait (*cf supra*). Etant donné que dans le sens de la proposition de loi, les organisations volontaires sont toujours des entités juridiques, les associations de fait ne peuvent faire usage de la disposition légale prévue qui exclut de la notion de salaire une indemnité forfaitaire pour frais, dans les limites fixées. La question de savoir s'il en va de même pour le volontaire d'une association de fait est moins claire. La définition du volontaire fait en effet référence au terme plus vague de 'contexte organisé'. De cette manière, la personne qui s'engage bénévolement pour une association de fait semble aussi être considérée comme volontaire au sens de la loi. En tant que volontaire, elle bénéficie du régime de l'exemption fiscale. Nous renvoyons à nouveau aux commentaires accompagnant la proposition de loi De Meyer, qui semble restreindre l'application de la proposition au volontariat exercé dans le cadre d'une entité juridique et à l'engagement volontaire non-organisé. Etant donné que l'engagement volontaire individuel donne accès à la réglementation fiscale aux termes de la proposition, nous ne voyons pas pourquoi le volontaire qui travaille dans un contexte qui n'est pas repris dans le champ d'application ne bénéficierait pas du même avantage, partant de la fiction qu'il intervient comme individu. Si cette interprétation ne reflète pas l'intention de l'initiateur de la proposition de loi, nous estimons alors que la proposition exclut ici un important groupe-cible.

● Secteurs bénéficiant d'une réglementation fiscale privilégiée

En outre, les circulaires qui réglementaient déjà auparavant une partie du secteur sportif⁴⁰, de même que les accords individuels conclus par certaines (grandes) organisations avec l'inspecteur des contributions⁴¹, restent en vigueur et priment sur la réglementation générale en matière d'exemption. Cette deuxième forme de différence de traitement aussi est, à notre avis, difficile à justifier, d'autant plus que dans certains cas elle a pour conséquence qu'un dépassement des montants maxima ne donne lieu qu'à une simple imposition de l'excédent⁴². Une évaluation du secteur sportif révèle que souvent des indemnités sont allouées qui n'ont aucun rapport avec les frais encourus et qui peuvent s'élever de 60.000 à 100.000 BEF par an⁴³. Ce n'est pas le cas des membres de la direction mais bien des entraîneurs/formateurs. Les moniteurs

⁴⁰ Circ. 241/425.005 du 14 juin 1991, inédit. (exemption d'une indemnité jusqu'à 500fr. par match aux joueurs (!), entraîneurs auxiliaires, délégués de club, responsables de l'entretien du terrain; 600 fr. par match aux personnes qui lessivent les vareuses); Circ. 241/486.611, inédit.: extension du règlement au volley-ball, basket-ball, hockey sur gazon et hand-ball amateur; Circ. n°. Ci RH 241/489.207 du 24 juin 1997, inédit.: exemption d'une indemnité de 500 BEF maximum pour contrôleurs, 800 BEF pour caissiers et 1000 BEF pour leurs responsabilités lors de matchs de football amateur; Circ. Ci RH 241/863.482 du 12 août 1996, inédit.: exemption d'une indemnité à concurrence de 1000 BEF par match pour les stewards de football (ces derniers se trouvent involontairement dans une situation légale moins sûre: art. M12.12 Circ. OOP 22 du 8 juillet 1996 concernant le statut général des stewards de football, M.B. 25 juillet 1996, leur donne explicitement le droit à une indemnisation, qui doit s'élever à une somme supérieure à l'entrée gratuite au match. Ceci compromet la qualification de travail volontaire).

⁴¹ Par ex. pour la Croix Rouge: Note Interne DG/MVDS/vvp/98.156s (indemnité forfaitaire aux enseignants Cours à raison de 120 BEF par leçon; remboursement repas de 350 BEF par jour calendrier etc.). Un règlement de ce type est vraisemblablement d'application pour de nombreuses organisations.

⁴² Voir également avis Conseil d'Etat, n° L. 30.371/1/V, du 5 septembre 2000 lors du projet d'A.R. du Min. Vandembroucke en vue de modifier l'A.R. du 28 novembre 1969 (modification proposée concernant la réglementation ONSS pour les indemnités de volontaires); Avis CNT n° 1.310 du 16 mai 2000; lettre Min. Vandembroucke au président du CNT du 30 octobre 2000.

⁴³ VLAAMSE SPORTFEDERATIE, Verslag werkvergadering Statuut van de vrijwilliger, 16 novembre 2000, doc. WV(sv) 2000-01. La Fédération plaide pour un statut pour le travail semi-agoral et insiste pour que le plafond de l'indemnité maximale ne soit pas trop proche du salaire minimum fixé par la loi. On pense à une indemnité maximale de 10.000 BEF par mois.

de stage reçoivent une indemnité de 1500 BEF par jour. Ce montant est justifié comme 'indemnité pour l'amortissement du matériel'.

• **Un traitement égal d'inégalités: la contre-proposition du forfait par poste**

Une exemption globale selon le modèle existant, réglementée ou non par une loi, ne tient pas compte d'organisations ou de types de travail volontaire où interviennent des frais élevés⁴⁴.

Inversement, la réglementation actuelle offre aux organisations pour lesquelles les volontaires n'exposent pas ou peu de frais la possibilité de rémunérer légèrement leurs 'volontaires' pour leur dévouement. Bien que la circulaire actuelle définisse l'exemption comme l'exemption d'un remboursement de frais⁴⁵, on a tout lieu de croire que l'administration fiscale n'enquêtera pas sur la nature même du remboursement. C'est ce qu'on peut inférer de la réponse du Ministre Viseur aux questions parlementaires posées à l'époque de la préparation de la circulaire: "qu'un seul contrôle, à savoir vérifier si les versements effectués aux bénévoles dépassent ou non les deux limites fixées: 750⁴⁶ francs par jour, 40.000 francs par an".

Troisième problème: insécurité juridique concernant les libéralités ou les dons (qui sont toujours indépendants de la prestation proprement dite)

Le risque est réel que des 'avantages en nature' récurrents, comme des repas et des boissons lors de chaque activité, soient qualifiés de rémunération. Un don doit en effet être exceptionnel.

III.2.3.2 - Solution proposée

Proposition de traitement égal de tous les volontaires

Tous les volontaires doivent bénéficier d'un même régime d'exemption fiscale, quelle que soit la nature du contexte dans lequel ils exercent leurs activités.

Proposition de traitement égal de tous les secteurs du monde du volontariat

Les réglementations privilégiées actuelles doivent être éliminées. L'inégalité de traitement actuelle a déjà été stigmatisée par le CNT⁴⁷ et par le Ministre des affaires sociales⁴⁸. La proposition de loi sur l'instauration d'un statut pour les volontaires prévoit également la suppression de cette forme de discrimination.

Si la disposition de droit social prévue instaurant l'exemption (cf. infra) stipule que le volontaire "ne peut pas recevoir d'indemnités, considérées selon l'administration fiscale comme des avantages imposables", elle s'appliquera peut-être aux circulaires expresses, mais ce sera plus difficile pour les

⁴⁴ Question Olaert (note 18): besoin de diversification.

⁴⁵ La circulaire n'est pas non plus parfaitement claire: elle fait également référence à des 'indemnités'.

⁴⁶ On a longtemps hésité entre l'octroi de 750, ou (finalement) de 1000 fr. par jour au maximum.

⁴⁷ Avis n° 1310 du 16 mai 2000 et n° 1.331 du 19 décembre 2000 relatif à la modification du régime ONSS.

⁴⁸ Lettre Min. Vandebroucke au Président du CNT du 30 octobre 2000.

conventions individuelles. Les organisations concernées se trouvent donc elles-mêmes dans une situation ambiguë: pour la même indemnité pour frais plus élevés, elles bénéficient certes d'une réglementation favorable en droit fiscal, mais non en droit social.

On peut donc plaider aussi pour une abolition des réglementations individuelles, du point de vue des affaires sociales.

En ce qui concerne les activités de grand intérêt social⁴⁹, mieux vaut prévoir un régime séparé (en matière d'exemption) pour les indemnités excédant le montant exonéré, dans le cadre d'une réglementation du travail semi-agoral.

La contre-proposition du forfait par poste de frais

Pour les besoins des organisations ou pour les types de travail volontaire où interviennent des frais élevés, il semble indiqué de prévoir, outre la réglementation actuelle, une disposition alternative introduisant une exonération par poste de frais. Un forfait plus élevé pourrait être appliqué si l'organisation concernée peut établir que des frais plus élevés (sans plus de détails) sont encourus pour le poste invoqué. Un régime conditionnel de ce type permet de résoudre le problème sans pour autant accroître le risque d'abus.

La proposition de loi Creyf-D'Hondt ne reprend ni cette critique ni la proposition d'exemption par poste de frais séparé, pour des considérations pratiques. Les initiateurs de cette proposition estiment qu'une telle diversification rendrait le coût administratif du contrôle plus élevé que le montant de la fraude totale détectée qui serait récupéré grâce au contrôle. Ils ont en revanche plaidé pour une alternative qui permettrait de recourir à une exemption forfaitaire spécifique de frais de voyage et de transport exposés dans le cadre de l'activité⁵⁰.

La proposition de loi De Meyer se borne à donner une base légale à la réglementation Viseur, en abolissant les régimes privilégiés, mais en excluant toujours les remboursements dans le cadre du travail volontaire effectué dans un contexte commercial.

Libéralités et dons

La proposition initiale de l'ACW (CSC), qui est à la base de la proposition de loi des parlementaires Creyf et D'Hondt, prévoyait dans une disposition que "Le volontariat est compatible avec des dons en argent ou en nature d'ampleur limitée".

Après concertation avec le secrétariat législatif de la Chambre, il a toutefois été décidé de retirer cette clause de la proposition. Cette décision a été motivée par la formulation vague de la disposition et par le manque de clarté dans l'approche légistique d'une mesure qui modifie la notion de salaire tant sur le plan du droit fiscal que sur le plan du droit social.

A notre avis, une disposition de ce type doit être possible si elle est reprise dans une loi générale sur le volontariat, à condition que les ministres compétents co-signent la loi.

⁴⁹ Comme les cours de Premiers Secours que la Croix Rouge propose à tout citoyen, comme la présence de personnel supplémentaire pour assurer la sécurité aux matchs à risques.

⁵⁰ D'après la proposition de loi, ceux-ci ne peuvent être complétés que par des remboursements de frais attestés: art. 7 de la proposition de loi (voir également commentaire article par article: p. 25).

Propositions complémentaires, sur base du droit comparé

On peut également plaider, selon le modèle néerlandais, pour une déductibilité fiscale des frais non-remboursés encourus par les bénévoles (jusqu'à un certain forfait)⁵¹. Cette mesure représenterait une sorte d'intervention pour le travail volontaire pratiqué pour des organisations disposant de faibles moyens financiers. Si les frais encourus ne sont pas remboursés, le bénévole peut alors avoir recours à la déduction fiscale annuelle. Les deux avantages ne sont pas cumulables.

Conséquences pour les organisations

Les organisations ne sont pas imposables non plus et ne seront pas considérées comme employeur à concurrence des montants exonérés. Elles ne doivent pas justifier les montants versés sur une fiche n° 281 et sur un relevé correspondant n° 325. Il leur suffit de déposer chaque année une liste nominative des remboursements versés pour chaque bénévole.

Réactions du monde du volontariat

La rédaction de la circulaire 'Viseur' a suscité le plus grand intérêt⁵². Il est ressorti des questions parlementaires qui ont précédé sa diffusion⁵³ que le Katholieke Jeugdraad (Conseil de la Jeunesse catholique) était 'à peu près le seul' opposant à la réglementation, mais non de façon unanime semble-t-il, puisque les scouts et le Chiro (mouvement de jeunesse catholique flamand) adoptèrent une attitude plus modérée, plus attentiste⁵⁴.

La réglementation actuelle et les propositions formulées font l'objet d'une certaine réticence de la part de certains milieux du volontariat. Cette réticence repose sur la crainte d'une surenchère financière. Du côté francophone surtout, on plaide plutôt pour une inscription des remboursements de frais au titre de 'remboursement de charges propres à l'employeur'⁵⁵. Les forfaits, qui dans le cadre de ce régime s'appliquent aux salariés, seraient élargis à la situation des volontaires. Parmi les arguments avancés contre cette proposition, il y a entre autres le fait que l'abus reste tout autant possible et que certains secteurs devront inévitablement se professionnaliser, suite à l'insuffisance de volontaires. Ceci serait néfaste pour certains secteurs, comme le travail socioculturel, et en premier lieu les activités en faveur de la jeunesse ou l'animation des plaines de jeux où des volontaires contribuent à créer une atmosphère détendue, et où un petit salaire d'appoint est indispensable, vu l'offre importante de jobs pour étudiants pendant les vacances.

⁵¹ Voir à ce sujet S. D'HONDT et B. VAN BUGGENHOUT, Statuut van de vrijwilliger, knelpunten en oplossingen, deuxième édition revue et corrigée, 213.

⁵² Arch. Parl. Chambre 1998-1999, Comptes-rendus C721 Commission des finances et du budget du lundi 25 janvier 1999, Question de L. Goutry au ministre des Finances sur "la circulaire annoncée concernant une exemption fiscale limitée des remboursements de frais pour les volontaires" (n° 1860), Question de S. Creyf au ministre des Finances sur "la circulaire annoncée pour les volontaires" (n° 1861), Question de H. Olaert au ministre des Finances sur "le traitement fiscal du travail volontaire" (n° 1871).

⁵³ Cf. note précédente.

⁵⁴ ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Remarques suite à la réunion du 20 juin 2001 à la Fondation Roi Baudouin", 2, semble également admettre que pour les organisations affiliées, l'intérêt résidait davantage dans une clarification en matière de traitement fiscal, et non dans un assouplissement qui permettrait aux petites indemnités de passer entre les mailles du filet (différence entre 'indemnités' et 'remboursements').

⁵⁵ Entre autres, ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Remarques suite à la réunion du 20 juin 2001 à la Fondation Roi Baudouin", 2, qui fait remarquer que la circulaire a été rédigée en dépit de l'avis négatif de l'administration et que la formulation vague du terme 'indemnités' a conduit à des abus (citation: les usagers ont compris toute l'ambiguïté du mot 'indemnités').

La Federatie van Werkgevers van sociaal-cultureel werk (FWSCW: Fédération des Employeurs de travail socioculturel) propose de diminuer de moitié le montant de l'exemption. La fédération plaide en outre pour un abandon des libéralités systématiques⁵⁶. Le Steunpunt voor vrijwilligerswerk Vlaanderen ne se rallie pas à cet avis⁵⁷.

Une autre proposition consiste à différencier le forfait en fonction de la situation concrète⁵⁸. Une concession dans ce sens est, à notre avis, comprise dans la proposition qui prévoit un forfait par poste de frais⁵⁹.

L'attention fut également attirée sur le risque d'accumulation. En guise d'exemple: au lieu d'engager un comptable professionnel, une organisation pourrait confier sa comptabilité à un soi-disant volontaire. Ce dernier pourrait être rémunéré de manière cachée en s'inscrivant non seulement lui-même mais en inscrivant tous les membres de sa famille comme bénévoles (fictifs) et en leur versant à chacun un forfait annuel de 40.000 BEF. Un semblable cumul d'indemnités forfaitaires pourrait remplacer un salaire pour prestations réduites. Une fraude de ce type doit pouvoir être détectée à temps.

Certaines organisations se rallient à la proposition de loi Creyf-D'Hondt pour instaurer un forfait pour frais de déplacement comme alternative.

Une plus grande clarté est requise concernant la possibilité de cumuler des remboursements de frais par plusieurs organisations, pour un montant total supérieur à 40.000 BEF.

Le Steunpunt voor vrijwilligerswerk Vlaanderen plaide pour que l'on suive le deuxième exemple néerlandais, à savoir la déductibilité fiscale des frais non remboursés exposés par les volontaires, pour favoriser l'égalité de traitement des organisations⁶⁰.

III.2.4 TRAITEMENT DES REMBOURSEMENTS DE FRAIS ET DES DONS AUX VOLONTAIRES SUR LE PLAN DU DROIT SOCIAL

III.2.4.1 - Problèmes dans la réglementation actuelle

Manque de clarté concernant le traitement de secteurs bénéficiant d'un régime fiscal privilégié

En dépit de la réglementation fiscale actuelle, le risque subsiste légalement que des frais non démontrés soient qualifiés de salaire au regard du droit social. Dans ce cas, le volontaire sera implicitement considéré comme salarié, ce qui obligerait ce volontaire à payer des cotisations sociales et l'employeur/l'organisation à payer des cotisations patronales et voire même un salaire minimum.

⁵⁶ Note FWSCW, "Vrijwilligers en semi-agoralen: de zoektocht naar een degelijk statuut", 7.

⁵⁷ STEUNPUNT VOOR VRIJWILLIGERSWERK VLAANDEREN, "Bespreking nota: Elementen ter bevordering van de rechtspositie van de vrijwilliger", 1.

⁵⁸ ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Bénévolat... un état de la question. Rencontre du 18 avril 2001 à la Fondation Roi Baudouin".

⁵⁹ S. D'HONDT et B. VAN BUGGENHOUT, op.cit., 214-217.

⁶⁰ STEUNPUNT VOOR VRIJWILLIGERSWERK VLAANDEREN, "Bespreking nota: Elementen ter bevordering van de rechtspositie van de vrijwilliger", 1.

Il est dès lors proposé de prévoir une exemption similaire à celle qui a été instaurée par le fisc.

Un projet d'A.R. a été élaboré par le ministre Vandembroucke, projet qui a été revu suite aux remarques du Conseil d'Etat (et du CNT) touchant au principe d'égalité (cf. supra). On a renoncé à l'idée initiale consistant à renvoyer à une assimilation avec la réglementation fiscale existante. Le Conseil d'Etat avait à juste titre mis en doute la disposition de l'Office National de Sécurité Sociale à s'aligner sur la notion fiscale de salaire et sur les directives internes de l'administration fiscale en la matière.

Il en résulte que le nouveau projet prévoit une exemption exhaustive. Cette dernière ne se réfère pas aux circulaires fiscales ou aux réglementations individuelles. Les organisations qui sont privilégiées par le fisc par rapport au reste du volontariat voient donc leur avantage réduit à un avantage fiscal. Nous pouvons toutefois nous référer à la réponse du ministre des finances à une question parlementaire posée à l'époque de la préparation de la circulaire fiscale générale⁶¹. Le ministre y déclarait alors que l'absence actuelle de réglementation sur le plan du droit social ne posait pas de problèmes pratiques, puisque le fisc ne renseigne pas à l'O.N.S.S les indemnités bénéficiant d'une exonération fiscale. Nous pensons pouvoir en déduire que dans la pratique, les organisations privilégiées conserveront leur avantage sur le plan du droit social également.

Exclusion de certains volontaires

Le projet s'adresse uniquement aux bénévoles qui s'engagent pour une organisation ne poursuivant aucun but lucratif. L'exonération est encore explicitement exclue pour les personnes qui exercent des activités similaires ou différentes en vertu d'un contrat de travail conclu avec la même organisation. Deux catégories de bénévoles sont exclues, à notre avis, de manière injustifiée⁶².

III.2.4.2 - Solution proposée

Une réglementation analogue à la réglementation fiscale proposée est préconisée: traitement égal de tous les bénévoles, davantage de différenciation des montants exonérés.

III.2.4.3 - Conséquences pour l'organisation

L'ONSS exige que toute activité pour laquelle est alloué un montant exonéré soit déclarée avant le début de l'activité, par inscription dans un registre relié, que le ministre créera à cet effet (art. 1, §5 projet d'A.R.). Ce registre doit être tenu pendant cinq ans, à compter du jour où la dernière activité reprise a eu lieu. Le lieu de dépôt est celui indiqué par l'A.R. n° 5 du 23 octobre 1978 concernant la tenue de documents sociaux.

⁶¹ Arch. Parl. Chambre 1998-1999, Comptes-rendus C721 Commission des finances et du budget du lundi 25 janvier 1999, question S. Creyf.

⁶² Ce qui est tout à fait compréhensible et en outre souhaitable, c'est l'exclusion d'indemnités dans le cadre de certaines formes de travail semi-agoral, tel le travail des pompiers volontaires, des membres volontaires de la protection civile et des volontaires dans des services auxquels il est fait appel dans l'aide médicale urgente.

Pour le monde du volontariat, l'obligation pour les organisations de s'inscrire dans un registre pose problème. Souvent des volontaires feraient faux bond au dernier moment et seraient remplacés par de nouveaux. Pour eux, une déclaration préalable n'est pas faisable.

III.2.5. LE VOLONTARIAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE

III.2.5.1 - Absence de régime de droits sociaux découlant du travail volontaire

Problèmes dans la réglementation actuelle

Pour l'instant, une activité de bénévole n'ouvre aucun droit à la protection sociale.

Solution proposée: Droits sociaux découlant du volontariat

Pour les personnes qui prestent un travail volontaire à mi-temps au moins, il pourrait être envisagé d'assimiler la période de volontariat à une période d'emploi en tant que travailleur pour le calcul du délai d'attente en vigueur pour divers régimes de sécurité sociale et pour le calcul de la carrière requise pour la pension⁶³.

Conséquences pour l'organisation

Etant donné qu'il s'agit ici d'une assimilation sans paiement de cotisation, la proposition n'a pas de conséquences financières pour l'organisation. Cette dernière devra cependant prévoir une structure administrative (minimale) afin de permettre le contrôle de l'ONEM et de l'Office des Pensions.

Réactions du monde du volontariat

Le monde du volontariat considère qu'un régime de droits sociaux résultant du travail volontaire n'est pas souhaitable pour des raisons pratiques. Une telle réglementation entraînerait une charge administrative trop importante pour les organisations. Même à l'égard de bénévoles à mi-temps ou à temps plein, les organisations ne sont pas disposées à assumer une telle augmentation de formalités.

Cependant, si ces formalités sont assumées par une autre instance, comme l'instance centrale de représentation proposée ou l'organe de coordination dont il est question dans la proposition de loi De Meyer, la plupart des organisations se rallient à la proposition. L'Association pour le Volontariat se pose également la question de savoir si une suppression des formalités superflues ne serait pas plus efficace et moins coûteuse que la création d'un nouvel organe⁶⁴. Le monde du volontariat fait remarquer qu'aucune des deux propositions de loi ne plaide

⁶³ La loi française sur le volontariat civil le prévoit déjà: cf. infra (point 13). Voir également la proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil en matière de mobilité au sein de la Communauté, d'étudiants, de personnes en formation, de jeunes volontaires, d'enseignants et de formateurs, doc. 599PC0708, (jeunes entre 18 et 25): point 4.e. recommandation: "pour le jeune volontaire qui est chômeur ou se trouve en période d'attente pour une allocation de chômage, de prendre en compte la période de volontariat. En d'autres mots, il s'agit d'inclure la période de travail volontaire dans le stage d'attente; de plus, le jeune chômeur qui a déjà reçu une allocation de chômage ne doit pas effectuer un nouveau stage d'attente à son retour; durant la période de travail volontaire, il est également dispensé de l'obligation d'être disponible pour le marché du travail. Ceci n'implique pas que l'allocation de chômage soit versée pendant la période de travail volontaire: elle est suspendue pour cette période".

⁶⁴ ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Remarques suite à la réunion du 20 juin 2001 à la Fondation Roi Baudouin", 4.

pour un régime de droits sociaux résultant du travail volontaire. Le Steunpunt voor vrijwilligerswerk Vlaanderen se rallie entièrement à cet avis⁶⁵. Un régime de droits sociaux pourrait donner l'illusion que l'accomplissement du travail volontaire est modifié au niveau de son contenu.

III.2.5.2 - Le travail volontaire par des allocataires sociaux

Problèmes dans la réglementation actuelle

Les personnes qui bénéficient d'une allocation sociale éprouvent souvent des difficultés lorsqu'elles souhaitent s'engager comme volontaire.

• Problèmes dans la réglementation actuelle relative aux chômage et pré-pension

Les associations de fait ne figurent pas dans la liste exhaustive des organisations pour lesquelles un chômeur ou pré-pensionné peut être autorisé à exercer une activité bénévole⁶⁶. Le chômeur est soumis à une obligation de déclaration préalable, suite à laquelle il doit attendre l'autorisation du directeur du bureau de chômage local. Ce dernier n'est soumis ni à des directives strictes ni à un délai de décision.

• Problèmes dans la réglementation actuelle relative aux pensions

Les pensionnés doivent déclarer toute activité qui constitue une activité lucrative dans des circonstances normales. Reste à déterminer si le travail volontaire qui est professionnalisable, ou, plus encore, qui est déjà de nos jours exercé par des professionnels, relève de cette description. Il semble bien que de nombreux volontaires pensionnés devront déclarer leur activité bénévole au Service National des Pensions, même s'ils ne gagnent rien en l'exerçant.

• Problèmes dans la réglementation actuelle relative à l'incapacité de travail

Les employés en incapacité de travail ne peuvent pas exercer d'activité bénévole, contrairement aux indépendants reconnus en incapacité de travail, aux victimes d'une maladie professionnelle ou d'un accident de travail. Ils doivent en effet avoir mis fin à toute activité, et non seulement aux activités professionnelles.

Solution proposée

• Solution proposée pour les chômeurs et pré-pensionnés volontaires

1. Ne plus exclure la forme d'organisation de l'association de fait

Etant donné que l'ONEM dispose de suffisamment de possibilités pour décortiquer au préalable la nature de l'activité bénévole, cette interdiction implicite ne se justifie pas. La proposition de loi Creyf-D'Hondt plaide pour une extension de la liste. La proposition de loi De Meyer arrive au même résultat via la proposition qui consiste à sortir le travail volontaire de la notion de 'travail' telle qu'elle est utilisée dans l'arrêté sur le chômage⁶⁷.

⁶⁵ STEUNPUNT VOOR VRIJWILLIGERSWERK VLAANDEREN, "Bespreking nota: Elementen ter bevordering van de rechtspositie van de vrijwilliger", 1.

⁶⁶ Art. 18 Arrêté sur le chômage.

⁶⁷ Art. 20 en complément de l'art. 18§9 Arrêté sur le chômage.

2. Moins de formalités pour le volontaire:

Nous proposons d'assouplir la procédure de demande d'une autorisation préalable à l'exercice d'une activité bénévole⁶⁸. Depuis peu⁶⁹, les organisations volontaires ont la possibilité de demander une agrégation générale pour engager des chômeurs et des pré-pensionnés à titre bénévole. Le candidat-volontaire n'est plus chargé des formalités.

3. Davantage de sécurité juridique concernant les critères de décision et, partant, la chance d'être accepté

L'arrêté ministériel du 26 mars 1999 portant adaptation de l'arrêté sur le chômage donne une base légale à l'élaboration d'une liste d'organisations pour lesquelles les activités non rémunérées sont incontestablement qualifiées de travail volontaire. En adressant une demande d'autorisation générale au moyen du formulaire C45F à la direction générale de l'ONEM, une organisation volontaire peut espérer figurer sur une telle liste. Cette réglementation est cependant encore trop peu connue dans les milieux concernés; il s'avère également que dans la pratique, elle est appliquée de manière extrêmement restrictive. La direction générale de l'ONEM décide presque toujours de n'accorder qu'une autorisation conditionnelle, le volontaire restant individuellement soumis au devoir de déclaration.

Un comité pourrait être constitué, se composant d'une part de représentants de l'ONEM, d'autre part de représentants du monde du volontariat, qui se pencheraient sur l'élaboration d'une liste d'organisations pour lesquelles des activités bénévoles sont autorisées.

Il est impératif que la direction générale prévoie des critères de décision univoques pour les directeurs et qu'un délai de décision soit adopté par voie légale.

Tous ces éléments ont été repris dans la proposition de loi Creyf-D'Hondt. C'est aussi pour la désignation de représentants pour l'ensemble du monde du volontariat, qui siègeraient dans le comité, que nous recommandons la création d'un organe de coordination pour le volontariat (cf. infra).

La proposition de loi De Meyer prévoit la prise en charge des formalités par un organe de coordination et semble ainsi décharger tant le volontaire que l'organisation d'un grand poids. Cette proposition de loi ne prévoit en revanche aucune réponse à la question du délai de décision. Il semble qu'un chômeur, comme c'est le cas aujourd'hui, doive attendre une réponse positive de l'ONEM avant de pouvoir se mettre au travail. La proposition de loi ne prévoit pas de changement de la réglementation existante en la matière. Si l'ONEM refuse à l'allocataire l'autorisation d'exercer une activité bénévole, le travail non rémunéré déjà presté ne pourra pas être interprété comme du travail volontaire dans le sens de la proposition. L'intéressé perdra probablement son allocation pour les jours où il a exercé les activités. D'autre part, la proposition de loi instaure une présomption de disponibilité suffisante pour le marché du

⁶⁸ Voir également Arch. Parl. Chambre 200-2001, séance 7 février 2001 (Question n° 3171 Creyf).

⁶⁹ Lettre n° 31000.45/1672/ML de l'ONEM aux directeurs des bureaux de chômage et des organismes de paiement, du 19 juillet 1999.

travail (art.19), ce qui réduit le risque d'évincement. La question est de savoir si une telle proposition est réalisable.

- **Solution proposée pour les volontaires pensionnés**

En ce qui concerne les volontaires pensionnés, nous plaillons pour une dispense complète de l'obligation de déclarer les activités non rémunérées⁷⁰.

- **Solution proposée pour les volontaires en incapacité de travail**

Pour les personnes reconnues en incapacité de travail, nous suggérons une même réglementation souple à l'image de celle en vigueur pour les victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle: pour ces personnes en effet, aucun cumul, fût-ce avec un travail rémunéré, ne fait obstacle à l'allocation.

- **Propositions complémentaires, basées sur le droit comparé**

Pour faciliter l'accès au volontariat, on peut également songer à une pure simplification des formalités. Certaines communes néerlandaises allouent dans le cadre d'une expérience d'assistance des primes de stimulation aux bénéficiaires d'une aide sociale qui font du bénévolat⁷¹.

III.2.5.3 - Conséquences pour l'organisation

Les propositions évoquées permettront aux organisations d'engager plus facilement des allocataires, et non seulement pour ce qui est du nombre, du délai d'attente et des formalités. Elles courent également moins de risques d'être sanctionnées suite à l'engagement – à leur insu – d'un chômeur indemnisé ou d'un pré-pensionné qui n'aurait pas sollicité d'autorisation préalable. A première vue, on pourrait craindre que cette proposition de généralisation de la demande d'autorisation n'alourdisse le travail administratif de l'organisation. Or, il n'en est rien. Chaque organisation est aujourd'hui déjà chargée de remplir pour les candidats-bénévoles concernés un formulaire (C45B) reprenant des informations relatives à la nature et à la durée de l'activité bénévole prévue. Les organisations disposent donc déjà de l'expérience nécessaire. Excepté la question de savoir à quel bureau ONEM⁷² il faut s'adresser, cela posera donc vraisemblablement peu de problèmes. Une demande généralisée par l'organisation permettrait à cette dernière de mieux connaître la situation du candidat-bénévole: chaque fois qu'un candidat-volontaire se présente, on lui poserait des questions de routine sur sa situation sociale. L'organisation risquerait moins vite de négliger cette question et d'encourir ainsi comme sanction, la suspension pour une durée de 3 à 12 mois du droit à recourir aux services d'allocataires comme bénévoles.

⁷⁰ La Croix Rouge flamande fait remarquer dans une note écrite que presque tous les pensionnés font actuellement fi de cette obligation et que les services compétents ne seraient pas en mesure d'assurer l'enregistrement.

⁷¹ X., "Vergoeding vrijwilligers", PS Documenta février 1998, 128. Les primes ne sont pas comptées dans le calcul de leurs moyens de subsistance et s'ajoutent donc à leur allocation.

⁷² Normalement, celui de l'allocataire, à moins que les formalités ne soient assouplies et que l'organisation puisse introduire les demandes au bureau local, après quoi ce bureau fera parvenir les demandes via courrier interne au bureau compétent.

III.2.5.4 - Réactions du monde du volontariat

L'Association pour le Volontariat estime que la réglementation souhaitable pour les allocataires sociaux ne peut être reprise dans la réglementation globale⁷³. Une adaptation séparée des réglementations sociales concernées doit suffire. Ou alors une réglementation peut être formulée dans une loi-cadre séparée, intitulée 'loi favorisant l'accès des allocataires sociaux au volontariat'⁷⁴. La plupart des autres intervenants n'abondent pas dans le sens d'un tel fractionnement et estiment que tous les problèmes doivent être réglés dans une seule loi.

La création d'un comité ne peut avoir lieu, selon l'Association, qu'après la création d'un organe officiel de représentation au sein du monde du volontariat, qui devra ensuite nommer les membres d'un tel comité de manière démocratique et en toute connaissance de cause⁷⁵.

Le Steunpunt voor vrijwilligerswerk Vlaanderen plaide, au lieu d'un comité, pour une procédure uniforme et pour une procédure d'appel simplifiée⁷⁶. Si un comité est mis en place, il doit, aussi selon le collectif flamand, être constitué de manière représentative.

Le FWSCW plaide dans le sens de la proposition de loi De Meyer pour la création d'un organe de coordination qui pourrait faire office de 'guichet unique' et assumerait des formalités sociales du bénévole individuel après une première prise de contact⁷⁷.

Le Steunpunt voor vrijwilligerswerk Vlaanderen considère les primes de stimulation néerlandaises comme une initiative à suivre, à condition d'étudier au préalable si elles sont efficaces et conciliables avec les indemnités pour frais⁷⁸.

III.2.6. VOLONTARIAT ET DROIT DU TRAVAIL

III.2.6.1 - Problèmes dans la réglementation existante: certaines dispositions de droit du travail s'appliquent à certaines conditions de travail

a. L'activité volontaire est un travail justifiant de compétences mais non un travail professionnel. Il n'empêche qu'il s'agit souvent d'une activité pratiquée dans un lien de subordination. Le volontaire travaille dans le cadre d'une organisation, qui exerce sur lui une certaine autorité. Il est en effet question d'autorité dès que l'organisation fournit des directives pour l'exercice de l'activité: des instructions en matière de temps de travail, de lieu de travail et d'outils de travail suffisent pour qu'une relation d'autorité soit reconnue. En pratique, il est rare que l'organisation ne puisse d'aucune manière exercer de contrôle sur les actes de ses volontaires et par conséquent ne soit pas 'le commettant' du bénévole. L'organisation fait en effet office d'intermédiaire entre le bénévole et le bénéficiaire du travail volontaire.

⁷³ ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Bénévolat... un état de la question. Rencontre du 18 avril 2001 à la Fondation Roi Baudouin".

⁷⁴ Dans la note ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Remarques suite à la réunion du 20 juin 2001 à la Fondation Roi Baudouin", 4, l'Association se réfère à la nécessité d'un guichet internet unique qui fournisse toutes les informations nécessaires aux candidats-bénévoles et qui leur permette également de remplir toutes les formalités par ce biais.

⁷⁵ ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Remarques suite à la réunion du 20 juin 2001 à la Fondation Roi Baudouin", 4.

⁷⁶ STEUNPUNT VOOR VRIJWILLIGERSWERK VLAANDEREN, "Bespreking nota: Elementen ter bevordering van de rechtspositie van de vrijwilliger", 1.

⁷⁷ Note FWSCW, "Vrijwilligers en semi-agoralen: de zoektocht naar een degelijk statuut", 11.

⁷⁸ STEUNPUNT VOOR VRIJWILLIGERSWERK VLAANDEREN, "Bespreking nota: Elementen ter bevordering van de rechtspositie van de vrijwilliger", 1.

Dans les autres cas, l'activité est exercée au profit de l'organisation (travail administratif, protection de l'environnement, etc.).

Si relation d'autorité il y a, alors certaines dispositions du droit du travail s'appliquent aussi au travail volontaire. Il s'agit des dispositions dont le champ d'application s'étend aux personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, accomplissent un travail sous l'autorité d'une autre personne⁷⁹. Ces dispositions du droit du travail ne s'appliquent cependant pas à toutes les formes de volontariat. Chaque fois qu'un travail est accompli au service de l'état ou d'une institution publique, c'est le droit administratif qui est en effet d'application, à savoir le droit concernant la fonction publique. Seuls le R.G.P.T.(Règlement général sur la Protection au Travail) et la Loi sur le Bien-être au Travail sont toujours, et une partie de la loi sur le travail presque toujours d'application.

- b. Cette problématique se pose surtout pour les étrangers qui veulent exercer une activité bénévole. Le travail volontaire dans un rapport de subordination est soumis à la Loi du 30 mars 1999 concernant l'emploi de travailleurs étrangers. Une activité sous autorité n'est possible qu'à condition que le candidat-employeur dispose d'un permis de travail et que l'étranger dispose d'une carte de travail, sauf exemption explicite⁸⁰. Ces derniers ne sont procurés que lorsque les personnes concernées peuvent présenter un contrat de travail. Le régime de l'autorisation provisoire de mise au travail⁸¹, qui est actuellement appliqué à l'égard des candidats-réfugiés dont la demande a déjà été déclarée recevable et à l'égard des candidats à la régularisation⁸², ne déroge pas à cette condition. Cela signifie qu'un étranger ne peut exercer une activité bénévole que s'il dispose d'un contrat de travail. Il ne peut donc s'engager avec ou sans rémunération qu'à l'égard de son employeur. Ceci ne peut avoir été la volonté du législateur. De plus, les candidats-réfugiés ne peuvent exercer aucune activité, volontaire ou non, tant que leur demande n'a pas été déclarée recevable. Etant donné que le traitement actuel des demandeurs d'asile se fait selon le principe LIFO⁸³, afin de freiner le flux croissant des réfugiés, nombre 'd'anciens' candidats-réfugiés attendent depuis des mois un premier verdict dans leur dossier. Etant donné la longue durée de leur séjour, certains se posent la question de savoir s'il est encore opportun de maintenir si longtemps les personnes concernées dans un état de non activité⁸⁴.

⁷⁹ La loi sur le travail, la loi sur les jours fériés, la réglementation sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes, l'arrêté royal pour la protection des travailleurs contre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, la loi relative aux conventions collectives de travail et aux comités paritaires, le règlement concernant la main d'œuvre étrangère, la loi sur le bien-être des travailleurs pendant l'exercice de leur travail, le Règlement général sur la Protection au Travail (RGPT), la loi sur l'inspection du travail, la loi instaurant les règlements de travail, le décret concernant l'emploi des langues dans les relations sociales et la loi sur les amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales.

⁸⁰ Sont concernées les catégories de l'art. 2 A.R. du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 concernant l'emploi de travailleurs étrangers, M.B. 26 juin 1999: entre autres les ressortissants de l'UE et les membres de leur famille, les étrangers établis, les réfugiés reconnus, les étudiants pour un job de vacances ou un stage, les personnes avec des qualifications précises ou un travail déterminé.

⁸¹ Art. 19 et 20 M.B. 19 décembre 1967.

⁸² Concernant les problèmes des permis de travail provisoires: S. BOUCKAERT et S. D'HONDT, "The growing impact of human rights standards on the socio-economic status of undocumented migrants in Belgium: a few illustrations", dans J. VANDE LANOTTE (ed.), *Social, economic and cultural rights at the eve of the 21st century. What can international human rights regimes do for the effective promotion of social, economic and cultural rights?* (rapport de la conférence internationale des 19, 20 et 23 novembre 2000), Gand, 2001, à paraître; S. D'HONDT et S. BOUCKAERT, "Enkele kanttekeningen bij het gedoogbeleid ten aanzien van kandidaat-geregulariseerden . Over de noodzaak van een voorafgaande regularisatie van ons sociaal recht", *Algemeen Juridisch Tijdschrift* 2000, 949-968; Indirectement cité dans: S. BOUCKAERT, S. D'HONDT et M.C. FOLETS, "La réglementation caduque en matière du droit aux allocations de chômage pour les étrangers en séjour précaire. A la recherche d'un point d'appui dans les droits et les principes de droit fondamentaux. Quelques réflexions à propos de l'arrêt de la Cour de Travail de Liège du 4 avril 2000", *Revue du droit des étrangers* 2000, 294-304.

⁸³ Last in, first out: les demandes les plus récentes sont traitées le plus rapidement possible, pour freiner l'afflux, et ensuite seulement on traite les dossiers en cours.

⁸⁴ Dans le même sens, concernant la condition selon laquelle la demande d'asile doit avoir été introduite après le 1 octobre 1993: Cour du travail de Bruxelles 28 octobre 1993, *Revue Droit des Etr.* 1994, 200, note V. VANLANGENDONCK.

III.2.6.2 - Solution proposée: évaluation de l'opportunité de leur application

- a. Certaines dispositions du droit social s'avèrent utiles pour toute personne pouvant les invoquer, notamment les dispositions qui garantissent la sécurité, le bien-être et la santé. D'autres dispositions ont été instaurées uniquement dans le seul but de protéger l'employé contre tout abus de pouvoir économique par l'employeur. Citons en guise d'exemples la législation sur la durée du temps de travail et sur le repos dominical dans la Loi sur le travail, la loi sur les jours fériés, la réglementation en matière de règlement de travail et encore, dans une moindre mesure, la réglementation en matière de travail des enfants. Etant donné qu'aucune pression économique n'est normalement exercée sur des bénévoles pour qu'ils continuent à prêter, la question peut se poser de savoir si ces dispositions ne sont pas trop paternalistes. Plus encore: si elles ne compliquent pas le travail volontaire de manière inadéquate. Dans ce cadre, on plaide pour que les volontaires soient sortis du champ d'application des réglementations évoquées ci-dessus. Etant donné que lors de l'élaboration du droit du travail, son application au volontariat n'a pas été envisagée - et ce n'en était probablement pas l'objectif -, déclarer les volontaires comme sortant de son champ d'application ne semble pas s'opposer à la ratio legis.
- b. En ce qui concerne la situation spécifique des étrangers voulant exercer une activité bénévole, on propose soit de rayer ici aussi le travail volontaire du champ d'application de la réglementation, soit de remplacer dans la réglementation actuelle la condition d'un contrat de travail par l'obligation de présenter une 'charte'. L'étranger peut en outre être éventuellement obligé de déclarer préalablement son activité à une instance désignée à cet effet, instance qui accorde ou non l'autorisation d'exercer un travail volontaire.

III.2.6.3 - Conséquence pour l'organisation

La proposition comporte sur toute la ligne un assouplissement des obligations actuelles. En matière de sécurité et de bien-être au travail, les obligations existantes sont maintenues.

III.2.6.4 - Réactions

Objections éventuelles de la part de certains mouvements sociaux

Les propositions de loi déposées à la Chambre ne contiennent pas de réglementation en matière de droit social. Les partenaires impliqués dans l'élaboration de la première proposition de loi ne sont pas parvenus à un accord sur la question de savoir s'il peut bel et bien être question d'autorité dans le cadre d'un travail volontaire autonome⁸⁵.

En matière de travail volontaire encadré et de travail volontaire autonome sous autorité, certains estimaient que la législation en matière de durée du travail, de travail dominical et de nuit, de jours fériés et de travail en noir devait intégralement rester d'application, sauf pour les activités pour lesquelles la législation concernée prévoit déjà une dispense pour les professionnels. Des dispositions plus souples pourraient entraîner une concurrence déloyale au travail professionnel, a-t-on estimé.

⁸⁵ Notre vision opposée est largement argumentée dans S. D'HONDT et B. VAN BUGGENHOUT, op.cit.

Cela n'exclut pas qu'en vertu de la législation actuelle, le Roi puisse faire, dans la plupart des cas, des exceptions spécifiques au droit du travail pour des activités bénévoles spécifiquement déterminées, lorsqu'un traitement plus souple de la catégorie concernée s'impose. En complément à la législation générale, on peut donc opter pour une approche plus spécifique, qui permette aux partenaires sociaux d'évaluer au cas par cas le risque d'effets indésirables.

La question se pose quand même de savoir s'il ne serait pas préférable de prévoir une réglementation globale, pour empêcher que certains secteurs soient délaissés en raison de sensibilités sectorielles.

La définition du volontariat doit, à notre avis, parvenir à limiter les dispenses aux dispositions de droit social considérées comme inopportunes, aux activités bénévoles qui ne menacent pas le secteur régulier.

Réactions du monde du volontariat

La FWSCW plaide également pour une révision du droit du travail en la matière⁸⁶. Elle estime également que le maintien de l'applicabilité de la Loi sur le Bien-être des travailleurs n'est pas réalisable dans les organisations ayant recours au travail volontaire autonome. La rédaction d'un plan d'action annuel pour la sécurité, le placement des installations sanitaires nécessaires, un réfectoire conforme aux normes, constituent une charge trop importante pour les organisations ou départements concernés. La loi sur le travail en tant que telle doit être rendue tout à fait inopérante à l'égard des bénévoles, à la seule exception éventuelle des dispositions de protection à l'égard des enfants. La fédération plaide aussi pour l'application de la loi relative à l'égalité de traitement des hommes et des femmes.

L'activité bénévole exercée par des salariés dans le prolongement de leur activité professionnelle est rejetée. Des activités distinctes doivent toutefois être possibles.

Certaines organisations de volontaires acceptent difficilement qu'une relation d'autorité puisse exister à l'égard des bénévoles dans le sens du droit du travail. Selon eux, il n'est pas question d'autorité, tant que le non-respect des instructions ne peut pas faire l'objet d'une sanction⁸⁷. Le droit du travail ne s'applique jamais, selon eux, au travail volontaire. C'est surtout l'éventuelle applicabilité du Règlement général sur la Protection au Travail qui est vécue comme problématique⁸⁸.

En revanche, en matière de responsabilité, la plupart des organisations qui se montrent critiques à l'égard de l'élément autorité acceptent que l'organisation de volontaires soit responsable en tant que commettante⁸⁹.

⁸⁶ Note FWSCW, "Vrijwilligers en semi-agoralen: de zoektocht naar een degelijk statuut".

⁸⁷ ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Bénévolat... un état de la question. Rencontre du 18 avril 2001 à la Fondation Roi Baudouin".

⁸⁸ Nous pouvons renvoyer en la matière à des réglementations existantes plus souples, par ex. pour des organisations sportives temporaires (Décret du Gouvernement wallon du 9 mars 1995, modification du Règlement général sur la Protection au Travail relatif à l'organisation d'activités sportives et récréatives, modifié par Décret du gouvernement wallon du 27 mars 2001, M.B. 18 avril 2001).

⁸⁹ Note FWSCW, "Vrijwilligers en semi-agoralen: de zoektocht naar een degelijk statuut". Contra: ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Bénévolat... un état de la question. Rencontre du 18 avril 2001 à la Fondation Roi Baudouin".

D'autres organisations ont des objections de principe contre le fait même que le travail volontaire soit repris dans le champ d'application d'une matière qui concernerait exclusivement le travail professionnel. D'après les chercheurs, c'est toutefois inévitable, dans l'état actuel des choses. Il est cependant utile de revenir encore une fois sur la situation spécifique des organisations de volontaires, en ce qui concerne les possibilités financières et en personnel. Une élaboration sectorielle des exigences, par exemple en matière de sécurité de travail, en concertation avec le monde du volontariat, est dès lors recommandée⁹⁰.

Le Steunpunt voor vrijwilligerswerk Vlaanderen souligne que certaines dispositions en matière de droit du travail sont également nécessaires au sein du volontariat, afin de garantir une prestation de qualité. La faisabilité des exigences doit également être discutée en concertation avec le terrain⁹¹.

III.2.7. RESPONSABILITÉ ET ASSURANCES

III.2.7.1 - Responsabilité civile

Problèmes dans la réglementation actuelle

Si l'organisation volontaire exerce une autorité sur le volontaire, elle est responsable, en tant que 'commettante', des fautes que le volontaire commet dans l'exercice de ses tâches. Même si ce faisant il outrepasserait largement ses compétences, l'organisation reste responsable. L'organisation ne peut se disculper que si la faute ne présente absolument aucun rapport avec le contrat conclu avec le bénévole ou si le préjudicié aurait clairement dû se rendre compte que le bénévole outrepassait son pouvoir. Cette situation existe déjà pour le moment, mais d'une part, de nombreuses victimes ne pensent pas au fait que l'organisation peut être tenue responsable en tant que commettant (cf. infra: avantage pour la victime et le bénévole lorsque la responsabilité de l'organisation est invoquée par préférence); d'autre part, nombre d'organisations nient leur fonction d'autorité lorsque des problèmes concrets surgissent.

Proposition d'allègement du risque personnellement encouru par le volontaire

On pourrait dès lors choisir d'insérer dans une loi réglementant le statut juridique du volontaire une disposition rendant l'organisation responsable en tant que commettante, ou mieux encore, d'inclure aussi dans la réglementation le travail bénévole sans rapport d'autorité et d'ajouter une disposition qui, selon le modèle de la proposition de loi Creyf-D'Hondt déposée, stipulerait: "une organisation qui travaille avec des volontaires peut être tenue responsable par tout préjudicié, lorsque le dommage a été occasionné par la faute du volontaire".

⁹⁰ ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Remarques suite à la réunion du 20 juin 2001 à la Fondation Roi Baudouin", 4.

⁹¹ STEUNPUNT VOOR VRIJWILLIGERSWERK VLAANDEREN, "Bespreking nota: Elementen ter bevordering van de rechtspositie van de vrijwilliger", 1.

La proposition de loi Creyf D'Hondt ne reprend pas, sur avis du secrétariat législatif de la Chambre, la technique consistant à ajouter un art. 1383bis C.C.⁹², mais suggère de reprendre la disposition dans la loi portant le statut proprement dit, par analogie avec la réglementation en vigueur pour les travailleurs salariés, qui a été reprise également dans une disposition spécifique du droit du travail – art. 18 de la Loi sur les accidents de travail.

La proposition de loi De Meyer contient également la proposition d'une réglementation analogue à celle en vigueur pour les salariés et d'une présomption réfutable de responsabilité de l'organisation pour la faute de son bénévole (art. 4 et 5). Etant donné que l'association de fait est exclue de la définition de l'organisation de volontaires', il subsiste à cet égard une zone d'ombre quant à savoir si les volontaires d'une association de fait bénéficient des mêmes garanties. Les articles en question font uniquement référence à la notion d'organisation, de sorte qu'on pourrait suggérer que la description limitative, comme celle utilisée dans le champ d'application pour la description d'une 'organisation de volontaires', ne soit pas d'application. Les commentaires accompagnant la proposition indiquent clairement que la proposition dans son ensemble se limite au travail volontaire dans le cadre d'une entité juridique.

Conséquences pour l'organisation: pas de charge définitive, mais renversement de la charge de la preuve

Avec une réglementation telle que proposée, l'organisation peut quasi toujours (cf. supra) être tenue responsable. Une telle responsabilité, dont le contenu s'inspire de la responsabilité qualitative du commettant, présente des avantages, tant pour le bénévole que pour le préjudicié. La personne qui subit un dommage du fait d'une faute commise par le volontaire dans sa fonction de volontaire, s'adresse normalement à l'organisation qui soutient l'activité bénévole.

Lorsque le préjudicié est le bénéficiaire du travail volontaire, il se basera sur la relation contractuelle qu'il a avec l'organisation. Cette réaction correspond à un réflexe naturel. Le préjudicié se retourne contre l'organisation qui, dans l'exécution de leur contrat mutuel, a chargé le volontaire de l'exécution concrète du contrat. En effet, il a souvent opté de manière explicite pour l'organisation en question. Le volontaire lui a été assigné. En outre, ce fondement alternatif en matière de responsabilité pour le bénéficiaire du travail volontaire qui a subi un préjudice est pratiquement toujours⁹³ la seule base légale. Le volontaire bénéficie en effet de l'immunité, en tant qu'exécutant du contrat entre l'organisation et le bénéficiaire du travail bénévole. Pour les autres contractants de l'organisation aussi (par ex. le bailleur de l'immeuble où se déroule l'activité bénévole) s'offre presque toujours⁹⁴ la seule possibilité de se retourner contre l'organisation elle-même, dans le cadre du contrat les unissant.

⁹² Comme suggéré préalablement: Proposition de loi visant à l'insertion des articles 1383bis et 1384bis dans le Code Civil, en matière de responsabilité, de devoir d'organisation et de surveillance de personnes qui exercent, à titre gratuit et sur base volontaire, la surveillance d'enfants mineurs dans le cadre de mouvements de jeunesse, Arch. Parl. Sénat 1999-2000, n° 2-107/1, 14 octobre 1999 (reprise de Proposition de loi de la précédente législature: Arch. Parl. Sénat 1995-96, n° 1-303/1, 22 mars 1996).

⁹³ Exception ne peut être faite que pour l'hypothèse d'une faute et d'un dommage extra-contractuel, occasionné par le volontaire. Cette hypothèse ne se présente dans la pratique que lorsque le volontaire provoque des dommages dans le cadre d'une infraction à la loi pénale.

⁹⁴ Avec la même réserve.

Si le préjudicié est tiers par rapport à l'activité bénévole, il y a de fortes chances pour que lui aussi s'adresse à l'organisation pour compte de laquelle agit le bénévole.

L'avantage pour le volontaire est qu'en cas de dommage, il sera moins vite tenu responsable personnellement. La victime se retournera plus facilement contre l'organisation⁹⁵. Celle-ci ne pourra répercuter (en partie) l'obligation de dédommagement sur le volontaire que si elle prouve que la faute peut lui être imputée personnellement. Le préjudicié n'a rien à perdre, étant donné qu'en cas d'insolvabilité présumée de l'organisation, il peut toujours (aussi) se retourner personnellement contre le volontaire.

L'organisation elle-même opte tacitement pour une telle accentuation de sa responsabilité. De par son choix à organiser des activités bénévoles, elle s'identifie comme 'instance à laquelle s'adresser'. Le fait d'adopter une forme juridique renforce cette impression.

Conséquences pour une association de fait

Le contenu de la notion 'organisation' peut à première vue sembler problématique lorsque l'organisation pour laquelle le bénévole œuvre est une organisation sans personnalité juridique (une association dite de fait).

Dans une association de fait, en cas de dommage, outre une éventuelle saisie des biens de l'association, tous les membres sont tenus comme responsables à parts égales. Si le président d'une association de fait agit dans le cadre de son mandat et signe un contrat en tant que président de l'association de fait, chacun est alors tenu responsable pour une partie égale. S'il outrepassé son mandat, il est alors personnellement responsable, à moins que le préjudicié n'ait pu penser qu'il existait bien un mandat (théorie de la représentation apparente) ou lorsque la personne concernée n'était en fait pas compétente, mais faisait de la gérance⁹⁶.

Si la présente proposition tient l'organisation responsable des fautes du bénévole, cela veut alors dire que dans une association de fait, tous les membres peuvent être condamnés à indemniser le dommage à parts égales. Actuellement, ce régime ne s'applique que lorsqu'il est évident que le membre concerné a agi au nom de l'organisation. Ceci s'avère, par exemple, lorsque le président signe un contrat en tant que président de l'association X. Avec la proposition, ce privilège s'appliquerait donc à tous les bénévoles, aussi bien dans un contexte contractuel qu'extra-contractuel⁹⁷. Il est réputé avoir agi pour l'organisation.

Les membres peuvent à leur tour répercuter le dommage sur le président, qui a outrepassé son mandat, ou contre tout autre membre qui a occasionné le dommage et qui a commis à cette occasion plus qu'une faute légère occasionnelle. Pour exercer le recours, ils doivent, tout comme dans l'hypothèse

⁹⁵ Attention: la victime conserve le choix des personnes contre qui elle se retourne. Elle peut donc toujours rendre le volontaire personnellement responsable; en cas de faute prouvée, ce dernier porte alors la lourde charge de la preuve de co-responsabilité de l'organisation.

⁹⁶ La protection non demandée, mais avec les meilleures intentions, d'une affaire contre la menace d'un dommage.

⁹⁷ Sur la difficile matière de la responsabilité des associations sans personnalité juridique: voir J. VANANROYE, "Vermogensstructuur, aansprakelijkheid en verhaalbaarheid in de maatschap", dans F. BOUCKAERT, M. DENEF et K. GEENS (JAN RONSE INSTITUUT) (ed.), *Knelpunten van Dertig jaar vennootschapsrecht: zoeken naar oplossingen voor de 21ste eeuw, série Rechtspersonen- en vennootschapsrecht (Droit des personnes juridiques et des sociétés)* - 11, Kalmthout, Biblio, 1999, 269-274.

d'une organisation avec forme juridique (par ex. une ASBL), démontrer que le dommage résulte d'une faute (plus que légère occasionnelle) de la personne dont la responsabilité est mise en cause.

Le dommage occasionné par des membres d'une association de fait resterait donc, d'après la proposition, personnellement imputable, mais le risque est, d'une part, allégé pour celui qui est à l'origine du dommage (il ne doit payer qu'une partie des frais et ne doit supporter le solde que s'il est prouvé qu'il a commis une faute lui étant imputable), d'autre part, aggravé pour les autres (ils paient tous une partie des frais jusqu'à ce qu'ils aient prouvé que le dommage résulte d'une faute imputable à l'un d'entre eux). Diminuer le risque individuel pour le volontaire revient inévitablement à augmenter pour tous le risque partagé. Le risque financier est également considérablement amoindri par la proposition d'une obligation généralisée d'assurance.

La proposition de loi De Meyer en revanche exclut les associations de fait de son champ d'application. Le volontaire est considéré comme une personne qui s'engage volontairement. Ceci suppose un allègement de la responsabilité, comme pour les salariés. Il n'y a cependant pas d'organisation, pas même l'association de fait (ou son président), qui puisse être tenue responsable, que ce soit comme commettant(e), ou en partant d'une présomption réfutable de responsabilité des fautes du volontaire.

Réactions du monde du volontariat

Le monde du volontariat réagit de manière positive aux propositions. Un bénévole mérite un allègement du régime de responsabilité, non pas parce qu'il serait moins compétent qu'un travailleur professionnel, mais en raison du caractère altruiste de son engagement. La révision proposée du régime de responsabilité se situe en outre dans la ligne des attentes raisonnables. Le bénéficiaire du travail bénévole accepte un risque limité, en acceptant l'offre de service du volontaire.

L'application de la théorie de l'attente⁹⁸ justifie peut-être aussi qu'on fasse une distinction en fonction de la forme d'organisation du travail volontaire. Une telle distinction s'appliquera de même de préférence lorsque l'organisation aura été définitivement rendue responsable et ne peut toucher personnellement le volontaire, sauf faute grave ou malveillance. Comme nous l'avons déjà indiqué dans la critique de la définition, les attentes du bénéficiaire du travail volontaire en matière de sécurité de travail et de contrôle de qualité seront plus élevées si le travail volontaire est coordonné par une instance professionnelle, qu'en cas de travail volontaire autonome. A l'égard de l'organisation 'organisatrice', on peut émettre des exigences plus élevées au niveau de la sélection et de la formation des bénévoles. Le volontaire en revanche ne peut agir que sur la base des connaissances qu'il a (acquises). Sauf faute grave de sa part, les attentes plus élevées doivent dès lors être exclusivement répercutées sur l'organisation.

⁹⁸ La responsabilité est appréciée par le juge non seulement sur la base de la gravité de la faute et de la situation concrète de celui qui a provoqué le dommage (règle du bon père de famille, obligation de moyen ou de résultat, caractère rémunéré ou non), mais aussi sur la base de la situation du préjudicié. Quelles attentes pouvait-il raisonnablement nourrir lorsqu'il a contracté l'engagement avec celui qui a occasionné le dommage?

La FWSCW plaide également pour une réglementation analogue à l'article 18 de la Loi sur le travail et le régime de 'responsabilité généralisée du commettant'⁹⁹. Etant donné que la fédération considère "problématique" l'admission de l'autorité, nous supposons qu'elle plaide pour une même réglementation que dans la proposition de loi Creyf-D'Hondt.

III.2.7.2 - Responsabilité pénale

Il arrive que durant leurs activités, les bénévoles aussi soient confrontés à des informations confidentielles, qu'ils doivent donc traiter comme telles, en application de l'art. 458 du code pénal.

Si un volontaire enfreint cette obligation, non seulement il peut être tenu responsable lui-même, mais l'organisation peut l'être aussi, en raison de la responsabilité pénale des personnes morales (et par extension des associations de fait). A l'occasion d'un recours en indemnisation sur le plan civil, l'organisation peut également être tenue responsable pour n'avoir pas suffisamment respecté son devoir d'organisation et de contrôle, par ex. en n'informant pas (suffisamment) ses volontaires des obligations qui résultent du devoir de confidentialité¹⁰⁰. Il est donc important que l'organisation soit informée de cette co-responsabilité et qu'elle prévoie des garanties suffisantes. Si on n'impose pas avec force contraignante de contrat écrit avec le volontaire (afsprakennota/charte), il faut au moins prévoir légalement (voire par décret) une formation et/ou une information garantie du volontaire.

III.2.7.3 - Assurances

Problèmes dans la réglementation actuelle

Dans le cadre de la législation actuelle, les organisations ne sont pas toutes obligées d'assurer leurs bénévoles contre d'éventuels accidents ou en responsabilité civile. Ce n'est que dans certains secteurs du volontariat qu'une assurance obligatoire est légalement prévue pour les collaborateurs volontaires, par le biais des normes d'agrément et de subvention. D'autre part, des directives internes au sein d'un secteur spécifique peuvent imposer une obligation d'assurance pour les équipements concernés.

Solution proposée

Etant donné la vaste responsabilité qui repose sur toute personne évoluant dans la société et donc aussi sur le volontaire qui court ou crée lui aussi certains risques de par ses activités, il est nécessaire que toutes les organisations volontaires assurent leurs volontaires contre les principaux risques. A cet égard, on songe surtout à une assurance en responsabilité civile, une assurance accidents et une assurance assistance juridique¹⁰¹. Une simple assurance familiale n'offre malheureusement pas toujours de couverture suffisante. Cette assurance n'est pas obligatoire. Dès lors, les volontaires non-assurés ne sont pas couverts lorsque l'organisation ne prévoit pas elle-même une assurance en

⁹⁹ Note FWSCW, "Vrijwilligers en semi-agoralen: de zoektocht naar een degelijk statuut".

¹⁰⁰ Sur la relation volontaire-bénéficiaire du travail volontaire: S. D'HONDT et B. VAN BUGGENHOUT, "De vrijwilliger en de welzijnscliënt: een vertrouwensrelatie met wankele fundamenten?", T.S.R. 1999, II, 261-295; voir également l'étude en cours de G. LOOSVELDT, De rechtspositie van de welzijnscliënt ten aanzien van welzijnsvoorzieningen, sous la direction du Prof. Dr. B. Van Buggenhout, K.U. Leuven.

¹⁰¹ Voir également plaidoyer S. BECQ, "Vrijwilligers ondersteunen is ingaan op de concrete realiteit", Hospitalia 2001,13.

responsabilité civile. De plus, les polices n'acceptent pas toutes de couvrir des dommages survenant durant une activité bénévole. Certaines polices excluent les dommages résultant de l'exercice du leadership d'une association, d'un mouvement de jeunesse ou autre. De surcroît, l'activité bénévole présente parfois un rapport étroit avec un travail professionnel et l'assureur n'admettra pas que le dommage soit survenu dans le cadre de la vie privée de la personne concernée.

L'obligation de souscrire une assurance peut évidemment représenter une charge onéreuse pour de nombreuses organisations. Pour y remédier, on peut plaider pour une politique de subvention adaptée et pour une assurance collective, telle l'assurance Sport Plus du BLOSO. La récente proposition de résolution présentée au Parlement flamand estime souhaitable une offre de garanties supplémentaires au niveau du secteur ou en fonction de l'activité. Enregistrement et affiliation peuvent se faire via un 'guichet collectif'¹⁰².

Une obligation générale présente deux avantages: on peut plus facilement interpeller les autorités en vue d'un subside, puisque ce sont elles qui sont à l'origine de l'obligation. Etant donné l'ampleur du champ que cette obligation couvrirait et le caractère solidaire de l'obligation (tout le monde doit s'assurer, qu'il représente un important facteur de risque ou non), la prime peut en outre être diminuée.

La proposition de loi De Meyer plaide pour une dispense de l'obligation de souscrire une assurance pour les organisations 'pauvres'. Il est indiqué de procéder à une étude pour vérifier si 'les organisations dont le total des recettes annuelles, autres qu'exceptionnelles, sans taxe sur la valeur ajoutée, n'excède pas 2.500 EUR', sont dans l'ensemble vraiment des organisations moins solvables. Quelles recettes sont prises en considération? Les dons et les legs testamentaires ne sont en tout cas pas pris en considération (voir le terme 'autres qu'exceptionnelles'). Les volontaires de ces organisations et les organisations elles-mêmes bénéficieraient d'une couverture pour dommages via un fonds de garantie. Les cotisations devraient venir des organisations de volontaires 'plus riches'. A ce propos, nous voulons attirer l'attention sur le fait que le Fonds de garantie dans le cadre actuel de la proposition supporterait un risque étendu: d'une part, en présence d'un engagement volontaire en dehors d'un cadre organisé, on se soucie moins de la compétence de la personne qui est assurée pour ses fautes (souvent absence de formation, absence de sélection préalable), d'autre part le risque existe que de grandes organisations se scindent en plus petites divisions, prétendument autonomes, disposant chacune d'un revenu annuel inférieur à la limite proposée, pour échapper ainsi à l'obligation de souscrire une assurance. L'UPEA (Union Professionnelle des Entreprises d'Assurance) a entre-temps fait savoir qu'un tel Fonds, tout comme une couverture obligatoire par la police familiale de dommages provoqués dans le cadre d'un travail volontaire, aurait un prix élevé. De plus, limiter l'obligation de souscrire une assurance sur les revenus ne leur semble pas réaliste¹⁰³.

Dans cette matière aussi, le terme 'organisation' est utilisé, de sorte qu'il n'est pas sûr qu'il s'agisse uniquement des organisations de volontaires dans le sens

¹⁰² Proposition de Résolution concernant le volontariat, Arch. Parl. Parl.fl. 2000-2001, n° 529/1, 18 janvier 2001, 2.

¹⁰³ Avis UPEA, qui nous a été communiqué par la parlementaire S. Creyf.

de la proposition, autrement dit uniquement d'entités juridiques. Les commentaires semblent exclure les associations de fait dans la description du champ d'application général. Une clarification s'impose.

La proposition visant à rendre obligatoire l'insertion dans la police familiale d'une couverture des dommages résultant du travail volontaire ne change rien au caractère non obligatoire d'une police familiale. L'intégration obligatoire d'une telle clause va sans aucun doute provoquer une augmentation de la prime. Ce qui revient à une solidarité sociale obligatoire avec tous les volontaires. Tout le monde paie, qu'il exerce des activités bénévoles ou non.

Conséquences pour l'organisation

L'obligation de souscrire une assurance entraînera évidemment des conséquences financières et organisationnelles. Une politique de coordination en la matière de la part de l'organe de représentation proposé et une politique de subvention adaptée doivent pouvoir remédier à d'éventuelles objections.

Réactions du monde du volontariat

La FWSCW plaide pour une même réglementation mais insiste pour que les risques qui doivent être couverts soient explicitement clarifiés dans une réglementation légale¹⁰⁴. La fédération renvoie à l'actuelle réglementation dans le secteur sportif (art.5-9 arrêté d'exécution du décret fédérations sportives). Pour diminuer le coût, la fédération propose également d'intégrer dans la police familiale une couverture obligatoire des risques résultant du travail volontaire (voir proposition de loi De Meyer). Une meilleure alternative est proposée plus loin dans la note: comme une police familiale n'est de toute façon toujours pas obligatoire, la fédération plaide pour que cette police soit imposée de manière minimale et pour que le préjudicié s'adresse systématiquement à la police du volontaire. Une étude approfondie en concertation avec le secteur des assurances est recommandée.

On attire également l'attention sur le risque d'une requalification de l'activité en activité professionnelle si l'assureur verse un dédommagement au volontaire suite à un accident survenu pendant l'activité volontaire. Une requalification de ce type a été effectuée par la Cour d'Appel anversoise dans un arrêté du 20 février 2001¹⁰⁵. Le caractère non rémunéré de l'activité a été considéré par le juge comme non-pertinent. L'intéressé a été taxé sur son 'revenu' alors qu'un salarié qui bénéficie d'une indemnité pour accident de travail ou maladie professionnelle reçoit son indemnité non taxée.

Le Centre flamand des arts amateurs propose d'étendre par décret sur les arts amateurs la disposition – qui prévoit aujourd'hui déjà une assurance RC obligatoire pour les directeurs et collaborateurs des administrations nationales et provinciales – aux volontaires qui assument une responsabilité de direction au sein de groupes locaux.

¹⁰⁴ Note FWSCW, "Vrijwilligers en semi-agorale: de zoektocht naar een degelijk statuut",6.

¹⁰⁵ Fiscologue n° 791, 2001, 1-2.

Le monde du volontariat insiste de manière unanime sur la nécessité d'une politique de subvention adaptée. Toutes les organisations doivent pouvoir en bénéficier, étant donné que toutes doivent être soumises à l'obligation de souscrire une assurance.

L'Association pour le Volontariat considère une assurance comme "une gratification minimale qu'une association doit accorder à ses bénévoles". En revanche, une obligation légale à cette fin leur semble exagérée. L'organisation doit informer ses bénévoles au préalable de l'existence ou non d'une assurance. Certaines organisations ne pourraient en outre être soumises à une obligation d'assurance en raison de la nature de leurs activités¹⁰⁶.

Le Steunpunt voor vrijwilligerswerk Vlaanderen plaide en revanche pour une assurance obligatoire, à condition de lui donner la forme d'un système collectif d'assurance¹⁰⁷. Obliger le volontaire à contracter une assurance, que ce soit dans le cadre d'une police familiale ou non, entrave l'accessibilité au volontariat.

En ce qui concerne la proposition de loi De Meyer, plusieurs représentants du monde du volontariat attirent l'attention sur le manque de clarté relatif à l'obligation de déclaration (par secteur, par type d'activité, ou par prestation?), au Fonds de garantie. En ce qui concerne ce dernier point, on a estimé qu'un point central d'enregistrement n'est pas réalisable. On plaide pour un lieu d'inscription par commune ou par région.

III.2.8 VOLONTARIAT À L'ÉTRANGER

III.2.8.1 - Problèmes dans la réglementation actuelle

On pourrait œuvrer au niveau fédéral à une promotion du travail volontaire exercé par les Belges à l'étranger.

Des problèmes se posent dans trois domaines.

1. Le volontariat à l'étranger n'est souvent possible jusqu'à présent qu'avec un visa touristique. Ce visa est valable trois mois seulement et doit à chaque fois être redemandé dans le pays d'origine. Un régime de ce type est en vigueur en Belgique et dans la plupart des pays voisins.
2. Un jeune demandeur d'emploi ayant encore droit aux allocations familiales voit son droit supprimé après un certain temps, étant donné qu'il ne réside pas en Belgique¹⁰⁸.
3. Les chômeurs qui veulent faire du bénévolat à l'étranger n'obtiennent pas toujours facilement une dispense de l'obligation de se présenter au contrôle de pointage.

III.2.8.2 - Solution proposée

a. Des voix s'élèvent pour qu'on accorde aux volontaires le même droit de séjour qu'aux étudiants. Ce titre de séjour est valable pendant toute la durée des études.

¹⁰⁶ ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Remarques suite à la réunion du 20 juin 2001 à la Fondation Roi Baudouin", 4.

¹⁰⁷ STEUNPUNT VOOR VRIJWILLIGERSWERK VLAANDEREN, "Bespreking nota: Elementen ter bevordering van de rechtspositie van de vrijwilliger", 1.

¹⁰⁸ On peut s'étonner que cette question ne soit non plus survenue lors de l'élaboration du statut des jeunes au pair. A ce sujet, on a uniquement pensé aux jeunes au pair qui viennent travailler en Belgique (A.R. 9 juin 1999 relatif à l'exécution de la loi du 30 avril 1999 concernant l'engagement de travailleurs étrangers, M.B. 26 juin 1999), et non pas à l'hypothèse inverse.

L'octroi de ce titre est lié à des conditions sévères qui offrent une garantie suffisante contre d'éventuels abus¹⁰⁹, contre la prétention à une aide du CPAS et contre la naissance d'un droit au séjour prolongé sur base d'un séjour de longue durée¹¹⁰. Le Conseil européen tente depuis des années de convaincre les pays membres de prendre les mesures nécessaires pour que non seulement le volontaire ressortissant d'un état membre, mais aussi le volontaire d'un pays tiers puisse obtenir sans problème un permis de séjour et si nécessaire un visa pour la durée du travail volontaire, et pour qu'il puisse en outre conserver, à l'issue de l'activité, le droit de séjour dans le pays membre où il séjourne habituellement¹¹¹.

b. Un jeune demandeur d'emploi ayant encore droit aux allocations familiales devrait pouvoir exercer des activités bénévoles à l'étranger, aux mêmes conditions que dans le cadre de la législation sur le chômage, avec maintien des allocations¹¹². Au niveau européen aussi, on plaide, à l'égard des jeunes bénévoles, pour un maintien de tous les droits liés à la sécurité sociale¹¹³.

c. La proposition de loi Creyf-D'Hondt (art. 10 et 11) plaide pour que chaque chômeur ait la possibilité en principe d'exercer une activité bénévole à l'étranger, pendant trois mois par an maximum, sans autorisation spéciale. Ils plaident également pour une dispense du contrôle de pointage pour toute personne qui encadre un camp en Belgique pour une longue période ou qui suit des cours dans un contexte résidentiel. La première proposition est reprise dans l'art. 21 de la proposition de loi De Meyer.

III.2.8.3 - Conséquences pour l'organisation

Les organisations qui travaillent (veulent travailler) avec des bénévoles étrangers sont déjà habituées aux formalités à remplir en la matière. Les propositions comportent d'ailleurs une simplification de ces formalités.

¹⁰⁹ Voir conditions art. 58 de la Loi sur les étrangers (loi du 15 décembre 1980): présentation d'une attestation de l'établissement d'enseignement (pour les volontaires, une attestation de l'organisation volontaire peut être demandée). Dans cette matière, la question se posera sans aucun doute de savoir si le travail volontaire accompli pour des associations de fait peut être aussi pris en considération ; une preuve de moyens de subsistance suffisants (preuve de bourse ou prêt, de la prise en charge par une personne solvable: art. 60), un certificat médical comme preuve de sécurité pour la santé publique, un certificat de bonnes vie et mœurs (pour les étudiants, âgés de plus de 21 ans). Il peut être renoncé à ces deux dernières conditions dans des circonstances exceptionnelles.

¹¹⁰ Art. 15, dernier paragraphe de la Loi sur les étrangers édicte pour les étudiants une exception à la règle selon laquelle des étrangers pouvant faire état d'un séjour légal ininterrompu de cinq ans peuvent prétendre à l'établissement. L'autorisation de séjour pour les étudiants est considérée comme une faveur et n'entraîne en tant que telle aucun droit. Une même réserve pourrait être émise, on le conçoit aisément, pour les volontaires.

¹¹¹ Projet-résolution du Conseil européen, annexe à la Commission des Communautés européennes; Proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil en matière de mobilité au sein de la Communauté d'étudiants, de personnes en formation, de jeunes volontaires, d'enseignants et de formateurs, doc. 599PC0708, (concernant les jeunes entre 18 et 25 ans); Avis de la Commission relatif à l'article 251, alinéa 2, sous c), du Traité CE, sur les amendements du Parlement européen au point de vue commun du Conseil concernant la Proposition de résolution du Parlement européen et du Conseil en vue d'établir le programme d'action communautaire "Jeunesse", portant modification de la Proposition de la Commission relatif à l'article 205, alinéa 2, du Traité de l'CE; Résolution n° 1031/2000/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2000 en vue d'établir le programme d'action communautaire "Jeunesse", PB. L. 117 du 18 mai 2000; Conclusions du Conseil des Ministres de la jeunesse, dans le cadre de la réunion du Conseil du 30 novembre 1994 sur la promotion du volontariat pour la jeunesse, PB.C. 348 du 9 décembre 1994, 2-3.

¹¹² Voir aussi art. 14 Proposition de loi Creyf-D'Hondt. Voir également plaider pour un maintien des droits en matière de sécurité sociale dans le cadre du programme européen 'Jeunesse pour l'Europe' et du programme d'action communautaire 'Volontariat européen pour les jeunes', intégrés depuis 2000 dans un seul programme d'action 'Jeunesse': Résolution n° 1031/2000/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2000 à l'élaboration du programme d'action communautaire "Jeunesse", PB. L. 117 du 18 mai 2000, 1. A ce sujet également: S. D'HONDT et B. VAN BUGGENHOUT, op.cit., 132-139 et les documents UE cités ci-dessus.

¹¹³ E.a. Proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil en matière de mobilité au sein de la Communauté des étudiants, personnes en formation, jeunes volontaires, enseignants et formateurs, doc. 599PC0708, (concernant les jeunes entre 18 et 25 ans): commentaire point 10. Voir également le Traité du 30 mars 2000 "Convention sur la promotion d'un service volontaire transnational à long terme pour les jeunes", Commission européenne, <http://www.cm.coe.int/dec/2000/705/fa4.html>, non encore ratifiée par la Belgique (voir à ce sujet Arch. Parl. Sénat 22 mars 2001, n°. -103/p. 17, (question n° 2-255 J. Steverlynck).

III.2.8.4 - Réactions du monde du volontariat

La FWSCW plaide également pour que l'art. 97 de l'arrêté royal sur le chômage s'élargisse à d'autres candidats coopérants des ONG. La fédération plaide également pour une autorisation spéciale plus large pour les chômeurs que la période de trois mois prévue par les deux propositions de loi¹¹⁴.

III.2.9 UN CONTRAT ÉCRIT DU VOLONTAIRE?

III.2.9.1 - Réglementation actuelle

Il existe entre le bénévole et l'organisation un contrat civil, indépendamment du fait qu'il ait reçu ou non une forme écrite. Parler en terme de 'quasi-contrat' n'a pas de sens. Une telle qualification est juridiquement erronée. Sont des quasi-contrats, par ex., la gérance et le paiement indu.

Le contrat est un contrat civil d'un type nouveau dans lequel il est tenu compte, entre autres en raison de la législation proposée en matière de responsabilité, des spécificités du travail volontaire (caractère non-rémunéré, formation souvent non-professionnelle).

Il n'est dès lors pas nécessaire de prévoir une 'charte'. Jusqu'à présent, seul le décret flamand sur le volontariat y oblige les organisations affiliées.

III.2.9.2 - Proposition

Une obligation générale ne semble pas souhaitable: ce serait contractualiser, même sur le plan formel, inutilement le volontariat. Une telle obligation chargerait et effrayerait inutilement les organisations volontaires et les volontaires.

Ceci n'empêche que certains accords doivent être pris clairement au préalable. Nous plaçons pour que l'organisation soit obligée de faire savoir à l'avance si elle rembourse au volontaire les frais encourus, et si oui lesquels. S'il n'y a pas de 'charte', on doit au moins trouver réponse à cette question dans un PV de réunion du Conseil d'Administration ou dans un dépliant informatif dont copie sera remise lors de chaque engagement de volontaires. En ce qui concerne d'autres règlements, par ex. en matière de formation, l'organisation a tout intérêt, en raison du renversement de la charge de la preuve, de pouvoir prouver en cas de dommage qu'elle a satisfait à son devoir d'information et de formation. Plus largement aussi, une description claire de l'activité peut indiquer si oui ou non le bénévole a outrepassé son mandat (en temps, lieu ou contenu) et s'il doit assumer personnellement la responsabilité du dommage occasionné.

Un contrat écrit présente donc des avantages pour les deux parties¹¹⁵. Un rapport de réunion ou une disposition dans le règlement d'ordre intérieur peut clarifier les choses, mais n'est pas opposable à des tiers (par ex. préjudiciés).

¹¹⁴ Note FWSCW, "Vrijwilligers en semi-agoralen: de zoektocht naar een degelijk statuut", 8.

¹¹⁵ Cet élément est déjà reconnu au niveau de la Commission européenne en ce qui concerne le service volontaire transnational pour les jeunes (3 à 12 mois de travail volontaire à l'étranger): Traité du 30 mars 2000 "Convention sur la promotion d'un service volontaire transnational à long terme pour les jeunes", Commission européenne, <http://www.cm.coe.int/dec/2000/705/fa4.html>. Une charte a été reprise dans une première annexe à ce traité.

III.2.9.3 - Conséquences pour l'organisation

Comme nous l'avons déjà dit, l'adoption d'une charte est aussi dans l'intérêt de l'organisation, et cela surtout en matière de responsabilité. Une description précise de l'activité, avec mention éventuelle du lieu et de l'heure du travail, avec mention de la formation et/ou du recyclage qui est fourni, avec référence au devoir de confidentialité, fournissent des informations probantes quant à la manière dont l'organisation a rempli son devoir d'organisation. L'indication de lieu et de temps peut révéler qu'un volontaire a agi contre les instructions. La description de l'activité indique si le bénévole a outrepassé son mandat. Ces éléments n'impliquent pas toujours une limitation de la responsabilité pour l'organisation¹¹⁶, mais y contribuent souvent.

III.2.9.4 - Réactions du monde du volontariat

Comme le monde du volontariat n'est pas favorable dans son ensemble à l'obligation d'une 'charte'¹¹⁷, nous estimons nécessaire d'en démontrer juste à suffisance l'intérêt.

Certains secteurs, comme la fédération sportive flamande, soulignent néanmoins l'intérêt d'une charte et semblent prêts à acquiescer à une telle obligation¹¹⁸. On pourrait en tenir compte si cette matière était abordée par secteur¹¹⁹.

III.2.10 RÉGLEMENTATION COMPLÉMENTAIRE AU NIVEAU DES COMMUNAUTÉS

III.2.10.1 - Problèmes dans la réglementation actuelle

La situation juridique du bénévole n'est pas réglée au niveau fédéral de manière exhaustive. Nombre d'éléments, dont beaucoup peuvent être retrouvés dans le décret flamand sur le volontariat, sont trop spécifiques pour faire l'objet d'une réglementation générale. Une concertation avec les secteurs est donc nécessaire.

III.2.10.2 - Solution proposée

Outre une réglementation des éléments mentionnés ci-dessus au niveau fédéral, on peut dès lors adopter dans une seconde phase, pour chaque secteur du volontariat, une réglementation communautaire en matière de formation, d'information, etc.

Les compléments qui s'avèrent nécessaires pour l'ensemble du volontariat, par ex. la formation et la mention obligatoire du remboursement ou non remboursement des frais, peuvent être réglés au moyen d'un décret global. Une proposition alternative consiste à élaborer un règlement sous forme de décret par secteur. Le décret flamand sur le volontariat par ex. pourrait être complété par un décret similaire pour le secteur socio-culturel.

¹¹⁶ Même si le volontaire a outrepassé son mandat, l'organisation peut être tenue responsable à la lumière de la qualification 'mandat apparent': le volontaire et/ou l'organisation ont donné de manière convaincante l'impression au préjudicié que le volontaire était mandaté par l'organisation.

¹¹⁷ Voir e.a. Note FWSCW, "Vrijwilligers en semi-agorale: de zoektocht naar een degelijk statuut", 11: "overregulerend" (surréglementée). L'ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Remarques suite à la réunion du 20 juin 2001 à la Fondation Roi Baudouin", 4, voit les avantages d'une 'charte' (comme elle l'appelle), mais considère également qu'une obligation légale est exagérée.

¹¹⁸ FEDERATION SPORTIVE FLAMANDE, Verslag werkvergadering Statuut van de vrijwilliger, 16 novembre 2000, doc. WV(sv) 2000-01.

¹¹⁹ Cf. Proposition FWSCW.

Imposer des efforts financiers supplémentaires aux organisations sera déjà plus facile à accepter s'ils sont compensés par un soutien des pouvoirs publics. Ce soutien peut consister en un subside ou en d'autres formes d'interventions, comme la création d'un organe central par communauté, chargé entre autres de proposer des formations¹²⁰.

A côté de cela, chaque secteur peut étudier l'opportunité d'imposer des obligations supplémentaires, spécifiques au secteur¹²¹. Celles-ci peuvent être reprises dans les conditions d'agrément et de subsidiation¹²², voire encore dans des décrets existants en matière de qualité¹²³.

Il est important, surtout au niveau des matières communautaires (formation, participation), de continuer à distinguer volontariat encadré et volontariat autonome. Cette importance a été mise en doute par le Conseil flamand de la culture¹²⁴. Il nous semble pourtant évident qu'on peut exiger d'une organisation essentiellement professionnelle davantage d'efforts en matière de formation et d'assurance. Ces efforts sont par ailleurs implicitement attendus par le bénéficiaire de l'activité bénévole. Nous supposons qu'une personne nourrit des attentes différentes vis-à-vis d'une organisation bénévole en contact étroit avec le monde professionnel que vis-à-vis d'une organisation plus petite et plus informelle.

Au niveau du contenu, il nous semble que les thèmes du décret flamand, tels que la formation¹²⁵, la participation¹²⁶ et l'assurance¹²⁷, doivent à tout le moins être complétés par une disposition qui oblige les organisations à informer préalablement leurs collaborateurs sur la décision de l'organisation de rembourser ou non les frais encourus¹²⁸.

¹²⁰ Voir ci-dessus dans cette discussion. Voir également plaidoyer S. BECQ, "Vrijwilligers ondersteunen is ingaan op de concrete realiteit", *Hospitalia* 2001, 12-13, pour la création d'une cellule interdépartementale, sous la direction d'un 'fonctionnaire responsable', qui a compétence pour organiser horizontalement la politique de soutien des autorités.

¹²¹ En matière de formation par ex., une obligation de souscrire une assurance complémentaire, une obligation de charte, une mention explicite du devoir de confidentialité.

¹²² En guise d'exemple: les décrets flamands qui contiennent déjà des dispositions relatives au volontariat dans un secteur spécifique: décret sur l'aide sociale (une assurance responsabilité civile et formation déjà requises), décret sur les soins à domicile (formation obligatoire et respect de la vie privée du bénéficiaire sont déjà requis), arrêté concernant les réseaux de soins palliatifs (assurance obligatoire en responsabilité civile et soutien obligatoire des volontaires déjà requis), arrêté concernant les centres d'intégration d'immigrés (formation obligatoire), décret relatif à l'encadrement de jeunes au niveau national (assurance obligatoire en responsabilité civile, formation obligatoire), décret sur l'aide au développement social (formation obligatoire).

¹²³ Ex. les décrets flamands en matière de qualité pour les institutions de soins et d'aide sociale.

¹²⁴ VLAAMSE RAAD VOOR CULTUUR, Note groupe de travail 'statut du volontaire', 12 octobre 2000, en préparation aux Recommandations au gouvernement flamand relatives à une révision du décret du 23/03/1994.

¹²⁵ Eventuellement non obligatoire, mais seulement optionnel. Le Conseil flamand de la Culture plaide pour "l'insertion de directives générales essentielles et minimales". A notre avis, l'accent ne doit pas tant être mis sur un droit à la formation, mais bien sur l'offre de stimuli destinés à proposer une formation aussi largement que possible. Une formation contribuera à la reconnaissance sociale du travail volontaire, facilitera l'octroi de subsides et diminuera en outre pour tout le monde le risque d'accidents. Un volontaire mieux formé offre à lui-même, au bénéficiaire de l'activité bénévole, à l'organisation et au reste de la société un résultat 'plus professionnel'. Le droit à la participation peut également y être associé: la formation est un mode de participation. Le volontaire suit de près les problèmes, les priorités et les développements de l'organisation. Une formation des volontaires est aujourd'hui déjà imposée par le décret sur l'aide sociale, le décret sur les soins à domicile, l'arrêté concernant les réseaux palliatifs, l'arrêté sur les centres d'intégration d'immigrés, le décret relatif à l'encadrement des jeunes et le décret sur l'aide au développement social.

¹²⁶ Également proposé dans Proposition de Résolution concernant le volontariat, Arch. Parl. Parl.fl. 2000-2001, 18 janvier 2001, n° 529/1, 2: 'il existe un besoin de politique horizontale solide pour les volontaires et d'un suivi consciencieux'. Le Conseil flamand de la Culture plaide pour l'insertion de directives générales essentielles et minimales. La participation dans une association de fait va de soi. Dans une personnalité juridique, on peut l'organiser en intégrant plusieurs représentants des volontaires dans le Conseil d'Administration.

¹²⁷ Cette réglementation serait certes réglée au niveau fédéral.

¹²⁸ D'autres plaident pour une révision globale du décret. Voir e.a. S. BECQ, "Vrijwilligers ondersteunen is ingaan op de concrete realiteit", *Hospitalia* 2001, 12: 'd'importantes tracasseries administratives et le besoin de financement, non seulement des frais administratifs, mais plutôt de personnel d'assistance (qui n'est pas rémunéré actuellement)'. 24,5 millions BEF ont été prévus dans le budget 2001 pour la subsidiation dans le cadre du décret flamand sur le volontariat.

III.2.10.3 - Conséquences pour l'organisation

Les charges financières de l'organisation peuvent, comme il a été suggéré, être compensées par une coordination, un soutien et une information fournie par l'organe de coordination à créer ou par la subsidiation.

III.2.10.4 - Réactions du monde du volontariat

Le Centre flamand des arts amateurs propose d'élargir le champ d'action des exigences en matière de qualité aux volontaires qui ont une responsabilité de direction au sein des comités dirigeants de groupes locaux. Il insiste sur l'importance d'un recrutement, d'une formation, d'un recyclage et d'un encadrement corrects des volontaires à tous les niveaux.

Dans certains secteurs, entre autres le secteur culturel, et au sein de l'Association pour le Volontariat, on se pose la question de savoir si pour les matières communautaires il faut maintenir la distinction entre travail volontaire organisé et autonome¹²⁹.

III.2.11 PROPOSITION COMPLÉMENTAIRE DU CONSEIL FLAMAND DE LA CULTURE ET PROPOSITION FLAMANDE DE RÉOLUTION: INSTAURATION D'UN RÉGIME DE CONGÉ CULTUREL POUR LES VOLONTAIRES

Sur base de la loi du 19 juillet 1976, visant à instaurer un congé permettant l'exercice d'un mandat politique, l'idée a germé d'instaurer pour les volontaires un congé culturel similaire. Cette proposition est motivée par la constatation que la législation flamande relative à la culture (Cultuurpactwetgeving) impose la création de nombreux conseils d'administration, comités de gestion et conseils consultatifs. Ceux-ci se composent en grande partie de bénévoles. On plaide également pour un congé 'mandat' pour les bénévoles qui exercent une fonction de gestion dirigeante dans une organisation (culturelle)¹³⁰ reconnue par l'état.

Semblable législation a déjà été mise au point en France¹³¹. Chaque travailleur qui est membre d'une organisation et est désigné pour siéger pour cette organisation dans un organe (consultatif ou non) a droit à 9 jours complets de 'congé de représentation', qu'il peut prendre en demi-jours s'il le souhaite. Le travailleur adresse sa demande de congé au moins 15 jours à l'avance à l'employeur. Si l'employeur refuse de lui accorder un congé payé, c'est l'état qui doit alors dédommager le bénévole. L'employeur ne peut refuser le congé proprement dit que s'il estime qu'il est préjudiciable au bon fonctionnement de l'entreprise ou en invoquant le grand nombre de travailleurs ayant déjà bénéficié de cette mesure. Il doit motiver son refus par courrier et le signifier au travailleur endéans les quatre

¹²⁹ VLAAMSE RAAD VOOR CULTUUR, Groupe de travail 'Statuut van de vrijwilliger', note 12 octobre 2000; ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Bénévolat... un état de la question. Rencontre du 18 avril 2001 à la Fondation Roi Baudouin".

¹³⁰ Proposé pour l'ensemble du monde du volontariat dans la Proposition de Résolution concernant le volontariat, 7^o point; S.Becq, "Vrijwilligers ondersteunen is ingaan op de concrete realiteit", Hospitalia 2001, 12-13.

¹³¹ Internet, site Service-Public, www.service-public.fr/ARBO/2006-FXTRA155.html.

jours après réception de la demande. Le refus peut être contesté par le 'conseil de prud'hommes' (organe de droit social compétent pour les conflits entre employeur et travailleur¹³²).

Certaines organisations de volontaires soutiennent aussi ce plaidoyer, à condition d'insérer suffisamment de mécanismes de contrôle, afin de prévenir les abus¹³³.

La Croix Rouge flamande formule une proposition similaire lorsqu'elle plaide pour la possibilité de rappeler – même pendant les heures de travail – des volontaires actifs dans le secteur de la protection civile dans le cadre de plans-catastrophes provinciaux. Une concertation à ce sujet avec les partenaires sociaux est jugée souhaitable.

III.2.12 STIMULI VENANT DU DROIT ÉTRANGER/INTERNATIONAL

Outre les nombreux encouragements à une plus grande reconnaissance sociale du volontariat, les Nations Unies ont également souligné dans leurs mesures proposées en vue de promouvoir le volontariat l'importance d'établir 'an enabling fiscal and legislative environment'¹³⁴. Il est ici bel et bien question de la réglementation de la situation du volontaire.

En France, la loi a instauré un droit à un service civil volontaire pour les jeunes entre 18 et 28 ans, appelé 'volontariat civil de solidarité et de protection sociale'¹³⁵. Les volontaires bénéficient d'un statut de fonctionnaires ('statut de droit public'). Ils reçoivent une 'indemnité mensuelle' (explicitement distinguée d'une 'rémunération'¹³⁶) à concurrence de 3.500 FF par mois. Le montant est exempt de cotisations fiscales et sociales et peut être complété par des indemnités pour le gîte, le couvert et l'équipement, de même que par des primes pour travail à l'étranger. La réglementation détaillée en matière de volontariat à l'étranger et l'importance accordée au statut social font penser à la réglementation belge en vigueur pour les coopérants des ONG. Cette réglementation fait également penser à la proposition que les jeunes du CVP ont lancée pour l'introduction d'un service civil volontaire. Ce volontariat doit être exercé à plein temps (art. 10) pour une personne morale sans but lucratif (art. 5). On insiste sur le devoir de confidentialité (art. 11) et la formation y est prévue. Sur le plan du droit social, le bénévole bénéficie d'une

¹³² Organe en matière de droit du travail, composé de représentants des employeurs et des travailleurs, compétent pour les conflits entre employeur et travailleurs.

¹³³ ASSOCIATION POUR LE VOLONTARIAT, "Bénévolat... un état de la question. Rencontre du 18 avril 2001 à la Fondation Roi Baudouin".

¹³⁴ COMMISSION FOR SOCIAL DEVELOPMENT U.N., Draft Resolution on Volunteering and social development, 23 février 2001, internet. Voir aussi document A/AC.253/16/add.7.

¹³⁵ Loi n° 2000-242 du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils institués par l'article L. 111-2 du code du service national et à diverses mesures relatives à la réforme du service national, J.O. 15 mars 2000; Décret n° 2000-1159 du 30 novembre 2000 pris pour l'application des dispositions du code du service national relatives aux volontariats civils, J.O. 1 décembre 2000; Décret n° 2000-1160 du 30 novembre 2000 fixant les conditions et les domaines dans lesquels l'Etat contribue à la protection sociale des volontaires civils affectés auprès d'associations, J.O. 1 décembre 2000; Décret n° 2000-1161 du 30 novembre 2000 fixant le régime des congés annuels des volontaires civils; J.O. 1 décembre 2000; Décret n° 2000-1289 du 26 décembre 2000 modifiant le code de la sécurité sociale et portant application à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon de certaines dispositions du code de la sécurité sociale applicables aux volontariats civils, J.O. 29 décembre 2000. Signé par vingt ministres et secrétaires d'état au total.

¹³⁶ Art. 12 Loi.

assurance maladie, d'une réglementation en matière d'accidents de travail et d'une assurance hospitalisation. La période de volontariat est assimilée à un travail professionnel pour le calcul de la pension, pour le calcul de l'ancienneté professionnelle et de l'expérience professionnelle. Lorsqu'une limite d'âge est fixée pour pouvoir se porter candidat à un emploi auprès de l'Etat, la durée du volontariat civil est portée en déduction de l'âge réel (art. 16).

L'état français est tenu responsable pour tout dommage occasionné par un bénévole à l'étranger, sauf en cas de 'faute personnelle' (faute grave). L'état se réserve également le droit de recourir contre la personne morale en récupération de dommage.

Aux Pays-Bas, le Provinciaal Welzijnsberaad voor Ouderen (organe social provincial pour les personnes âgées) et la province de Brabant (des Pays-Bas) ont chargé la K.U. Brabant de faire une étude sur les problèmes relatifs au volontariat. Dans ses conclusions, l'étude plaide pour une approche au niveau de la province, au moyen de normes de reconnaissance et de subsidiation¹³⁷. Ce sont surtout les réglementations fiscales, sociales et les réglementations en matière de responsabilité qui ont été abordées. Etant donné qu'en ce qui concerne les rapports avec les pouvoirs publics, il ne se pose aucun problème, contrairement à la situation belge, les propositions se limitent à une réglementation de la relation volontaire-organisation. L'intégration d'accords plus précis entre les parties est préconisée. L'obligation de souscrire une assurance s'appuie sur la proposition déposée en la matière en Belgique. Les charges financières qui en découlent seraient partiellement compensées par une adaptation de la politique de subsidiation. L'étude a été accueillie favorablement par la province du Brabant (des Pays-Bas).

En Allemagne, une assurance est prévue pour certains groupes de bénévoles dans le cadre de la réglementation en matière de sécurité sociale (§2 SGB VII). La problématique de la responsabilité est réglementée par le droit commun. Le Bundesgerichtshof allemand a pourtant déjà déclaré en 1983¹³⁸ qu'un bénévole n'est responsable qu'en cas de malveillance. En guise de première étape dans l'élaboration d'un statut juridique effectif, avec des préoccupations semblables à celles évoquées ci-dessus, la Commission-Enquête "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements"¹³⁹ du Bundestag a procédé à un inventaire des problèmes et des solutions possibles. Le rapport est encore en préparation¹⁴⁰.

A côté de cela, la Zivildienstgesetz¹⁴¹ (Loi sur le service civil), la Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres¹⁴² (Loi pour la promotion d'un service social bénévole d'un an) et la Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres¹⁴³ (Loi sur la promotion d'un service écologique bénévole d'un an) prévoient une réglementation du service civil volontaire similaire à celle de la France.

¹³⁷ P. VLAARDINGERBROEK, W.H. VAN BOOM, F.J.L. PENNINGEN et I.J.F.A. VAN VIJFEIKEN, *Via een vrijwilligersstatuut naar een betere status voor de vrijwilligers*, Dongen, K.U. Brabant, 2001, 61 p.

¹³⁸ BGHZ 89, 153.

¹³⁹ En collaboration avec deux universités allemandes (Kiel et Jena).

¹⁴⁰ Une séance d'audition a eu lieu le 21 février 2001, suite à laquelle un protocole a été élaboré: [www.BUNDESTAG.de/buengerengagement](http://www.bundestag.de/buengerengagement): Presseerklärung, Deutscher Bundestag - Enquete-Kommissionen, http://www.bundestag.de/gremien/enquete/engprs_3.html.

¹⁴¹ Loi de janvier 1995.

¹⁴² Loi du 17 août 1964, BGBl. I S. 640).

¹⁴³ Loi du 17 décembre 1993.

Le 30 janvier 2001, le Bundesrat a introduit un nouveau projet de loi au Bundestag: "Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres und zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres"¹⁴⁴ (ébauche d'une loi visant à modifier la loi pour la promotion d'un service social d'un an et la loi de promotion d'un service écologique d'un an). La proposition vise à fixer l'âge minimum pour le service social volontaire à 17 ans et pour le service écologique volontaire à 16 ans. Les limites d'âge sont abaissées afin de permettre à des élèves qui ont terminé leurs humanités d'accomplir le service civil volontaire dans le prolongement de leur obligation scolaire. Le travail peut être exercé dans le pays ou à l'étranger. L'âge maximum est fixé à 27 ans. Le travail volontaire dure au moins six mois, maximum un an.

Les volontaires peuvent tout au plus recevoir le gîte, le couvert, les vêtements de travail et un peu d'argent de poche en nature ou en liquide, outre des cotisations pour la sécurité sociale¹⁴⁵. Le montant de l'argent de poche a été fixé légalement à un maximum de 6% du salaire minimum légal. L'attestation qui lui est remise au début de l'année présente des similitudes avec la charte flamande: mention de coordonnées personnelles, le temps de travail, la confirmation que l'encadrement pédagogique obligatoire légal est prévu, de même qu'un cours de formation, de recyclage et de clôture, une réglementation en matière de remboursement de frais et une mention des dispositions légales qui doivent être respectées (entre autres droit fiscal, droit du travail, droit des assurances, droit de sécurité sociale). Une attestation mentionnant la nature et la durée du travail volontaire accompli est remise par après au volontaire¹⁴⁶.

La Bundesministerin für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Ministre fédérale pour la coopération économique et le développement) travaille elle aussi, en collaboration avec les services de développement agréés, à un statut pour le collaborateur au développement dans la Entwicklungshelfergesetz¹⁴⁷ (Loi sur les auxiliaires de développement).

Les experts soulignent la contradiction entre la réglementation élaborée pour le service civil volontaire social et écologique d'une part, et l'absence totale de réglementation légale pour d'autres formes de travail volontaire d'autre part. Ils plaident pour 'ein erweitertes Freiwilligengesetz'¹⁴⁸ (Loi étendue sur les bénévoles).

¹⁴⁴ Deutscher Bundestag 14. Wahlperiode, Drucksache 14/5120, 19 janvier 2001.

¹⁴⁵ §1, 5 Gesetzes zur Förderung eines freiwilliges sozialen Jahres en §1, 4 Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres.

¹⁴⁶ Pour plus d'informations sur cette forme de service civil volontaire, ses objectifs et son encadrement: A. RAHRBACH, W. WÜSTENDÖRFER en T. ARNOLD, Untersuchung zum freiwilligen Sozialen Jahr, Band 157 Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Stuttgart/Berlin/Köln, Verlag W. Kohlhammer, 1998, 386 p.; T. ARNOLD et W. WÜSTENDÖRFER, Abschlussbericht zum freiwilligen ökologischen Jahr, Band 133 Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Stuttgart/Berlin/Köln, Verlag W. Kohlhammer, 1996, 209 p.

¹⁴⁷ Statement der Bundesministerin für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wiczorek-Zeul, www.freiwillig2001.de (site internet allemand sur l'Internationales Jahr der Freiwilliger/Année internationale du volontaire).

¹⁴⁸ Referaat Prof. T. RAUSCHENBACH, "Freiwillige, ehrenamtliche Tätigkeit/ Begriffeserklärung und gesellschaftliche Rahmenbedingungen", www.freiwillig2001.de, titre 3.2.; dans une correspondance Mr. M. Kreisel signalait (Leiter der Geschäftsstelle Internationales Jahr der Freiwilligen) un problème en Allemagne en matière de responsabilité et d'assurance et en matière de réglementation du chômage. Un chômeur est considéré comme n'étant plus disponible pour le marché du travail dès qu'il preste plus de 15 heures de travail volontaire par semaine. Le Bundesregierung est disposé à modifier cet élément. On peut également travailler à une meilleure réglementation fiscale et sociale.

Avec le soutien de la



Loterie Nationale