

Collectif Solidarité Contre l'Exclusion ASBL

**Chômage,
bénévolat,
et droit d'association**

par Gérald Hanotiaux (CSCE)

**Étude réalisée avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Secteur de la Culture, de la
Jeunesse et de l'Éducation permanente.**

**Libre diffusion et reproduction moyennant la mention de la source, selon la licence creative common
by-nc-nd 2. 0be**

2017



Remerciements.

Nous remercions

Emmeline Orban, de la **Plateforme Francophone du Volontariat**,
et

Philippe Andrienne, président du **Conseil Supérieur des Volontaires**, pour leur disponibilité.

Nous remercions également les chômeurs qui ont bien voulu témoigner ici, et saluons tous les chômeurs d' ASBL et de CA, en « questionnement » depuis toutes ces années.

Table des matières.

1. Introduction.	4
2. Un encadrement législatif pour le bénévolat.	6
2.1. Situation avant la loi de 2005.	6
2.2. En chemin vers un statut.	8
2.3. Une loi spécifique en 2005, la loi sur le volontariat.	9
2.4. Dix ans plus tard, évaluation de la loi et de son application.	11
3. Chômeur: libre d'être bénévole ?	13
3.1. Les craintes sur le terrain.	14
3.2. Chômeur et administrateur ?	15
3.3. Les obligations légales avant 2005.	16
3.4. Les termes de la loi de 2005.	17
3.5. Obligations administratives et directives de l'ONEm.	19
3.6. Le mandat d'administrateur dans une ASBL.	20
3.7. L'abrogation est officiellement demandée.	22
4. Le bénévolat, c'est volontaire !	23
4.1. Projet de travail gratuit pour les chômeurs.	23
4.2. « Service communautaire » pour les bénéficiaires du Revenu d'Intégration Sociale (RIS).	24
4.3. Instrumentalisation de la loi sur le volontariat.	25
4.4. Réactions du secteur associatif.	26
5. Conclusion.	28
Complément : Rencontre avec le président du Conseil Supérieur des Volontaires.	29
NOTES.	33

ANNEXES. Documents de l'Office national de l'emploi.

1. Introduction.

Les chômeuses et chômeurs de notre pays le savent : la logique de l'assurance chômage et la réglementation de l'ONEm impliquent l'inscription comme demandeur d'emploi auprès de l'organisme régional de l'emploi et l'obligation d'être disponible sur le marché de l'emploi. Cela ne les empêche cependant pas de disposer de temps libre pour s'investir dans des activités bénévoles au sein d'une association, comme d'autres personnes peuvent également le faire en parallèle de leur activité professionnelle.

Une question les taraude depuis toujours : doivent-ils ou non prendre le risque de déclarer l'activité bénévole à l'Office National de l'Emploi (ONEm), comme ce dernier l'exige ? Doivent-ils ou non déclarer leur appartenance au Conseil d'Administration (CA) d'une Association Sans But Lucratif (ASBL), comme l'ONEm l'exige également ?

Pour les chômeurs, cette exigence semble souvent incongrue, voire totalement scandaleuse. Ne sachant trop à quoi s'attendre s'ils déclarent leur activité bénévole à l'ONEm, ils prennent dès lors souvent le risque de ne pas effectuer cette démarche. Pour comprendre cette attitude, il nous faut d'abord garder à l'esprit la nature habituelle des contacts avec l'ONEm, souvent liés à de nombreux problèmes : administratifs, lors de démarches pénibles à effectuer ; ou très concrets lorsque les allocations n'arrivent pas sur le compte en banque, pour une raison souvent inconnue.

La nature des contacts avec l'ONEm est également liée à l'humiliation des contrôles imposés aux chômeurs, dont celui du comportement de recherche d'emploi où, pour montrer leur docilité contemporaine, ils doivent se rendre tels de consciencieux écoliers. Là, en « bon élève », le chômeur devra prouver qu'en permanence il cherche du travail, ce prétendu Graal pourtant inexistant en suffisance pour les individus censés le solliciter ardemment. Il en est ainsi, également, du contrôle de la situation familiale, lors duquel l'ONEm effectue un travail de traque des chômeurs installés ensemble pour partager le loyer d'une maison ou d'un appartement. Cela leur est pourtant le plus souvent simplement indispensable, en raison d'un niveau d'allocations de chômage situé sous le seuil de pauvreté ; incompatible donc avec les niveaux de loyers et le coût de la vie en général. Cette incompatibilité, tout le monde la connaît mais on traque, et on exclut ! Hypocrisie à tous les étages de l'Office National de l'Emploi.

En plus de se soumettre à toutes ces contraintes, le chômeur doit donc encore subir l'obligation de déclarer ses activités bénévoles... avec le risque de ne pas pouvoir les exercer ! Il faut au chômeur quémander l'autorisation, en quelque sorte, de pouvoir utiliser son temps libre comme bon lui semble... Les procédures, toujours en vigueur à l'ONEm, indiquent bien l'existence de cette contrainte, et c'est vers ce point précis que se focalisera ce travail.

Bien entendu les descriptions de ces procédures de l'ONEm ne contiennent pas, littéralement, une entrave à la possibilité de s'associer. Ce sont les observations sur le terrain qui nous montrent la réalité de ces entraves, empêchant de jouir pleinement du droit d'association inscrit dans la Constitution Belge en son article 27. Aucune raison valable n'est pourtant avancée, ni ne pourrait exister, pour empêcher les personnes ne disposant pas d'un contrat de travail de jouir de ce droit constitutionnel, comme tous les autres individus de Belgique.

Les questions liées à cette déclaration, au stress de ne pas pouvoir commencer ou continuer une implication bénévole, à la crainte d'un potentiel contrôle lorsqu'on n'a pas effectué la déclaration, aux éventuelles sanctions quand celui-ci se présente... hantent les chômeurs depuis longtemps. Toute personne impliquée dans le secteur associatif, active dans une ASBL ou responsable de celle-ci, et même les juristes censés conseiller les chômeurs, en réalisent le constat au quotidien.

Nous nous penchons ici en profondeur sur cette situation peu traitée. Et pour cause : le risque encouru implique un vif désir de grande discrétion ! Discrétion pour les chômeurs, concernés potentiellement par les

conséquences de cette situation, mais aussi discrétion pour les organisations actives dans les domaines associatifs, sportifs, culturels, qui ne savent souvent trop comment agir, ni que conseiller à leurs membres.

Nous avons voulu faire le point en cette année 2017, en présentant le problème et en rencontrant ou sondant certains des acteurs les plus concernés : d'un côté des chômeurs et chômeuses, et de l'autre l'ONEm. Dans un premier temps nous présentons une analyse juridique du cadre légal, dont le centre est la loi sur le Volontariat, promulguée en 2005. Ensuite nous présentons la réalité sur le terrain, c'est à dire le cœur de notre sujet : le fait que la déclaration de travail bénévole n'est souvent pas effectuée auprès de l'ONEm, en essayant de comprendre les raisons de cette situation problématique et les solutions prônées par certains.

Nous nous sommes basé sur des observations personnelles du secteur associatif, mais aussi sur des rencontres avec des chômeurs concernés, et avec des acteurs clés tels que la Plate-forme Francophone du Volontariat ou le Conseil Supérieur des Volontaires. En guise d'approfondissement nous plaçons, après le texte de l'étude, l'intégralité d'un entretien avec le président du Conseil Supérieur des Volontaires, dont des citations apparaissent au sein du travail.

Ce Conseil est un organe officiellement chargé de servir d'interface entre les réalités de terrain et les instances administratives et politiques sur les questions liées au bénévolat. Dans le cadre d'une refonte de la loi en préparation, le Conseil a récemment formulé à la ministre concernée la demande d'abolir cette obligation pour les chômeurs de déclarer à l'ONEm leurs activités bénévoles. Les discussions politiques censées mener à une nouvelle loi devraient avoir lieu dans le courant de cette année 2017, nous sommes donc sans doute dans une année charnière à ce sujet. Une bonne opportunité pour nous de faire le tour de la question.

Pour terminer cette introduction, une petite mise au point langagière : la loi de 2005 sur le volontariat semblait vouloir bannir le mot « bénévolat », en redéfinissant les activités non-rémunérées comme du « volontariat », mais force est de constater que dans le langage courant le mot bénévolat est resté d'usage commun pour tout le monde. Histoire de coller à la réalité, dans la suite de ce travail les deux termes apparaîtront, sans distinction de sens, en fonction de l'interlocuteur et de son choix de vocabulaire.

2. Un encadrement législatif pour le bénévolat.

Avant 2005, l'implication bénévole ne bénéficiait d'aucun encadrement légal spécifique. Bien entendu diverses législations entraient en considération, mais aucune initiative légale n'avait encore pu prendre en compte au plus près les caractéristiques des activités bénévoles, souvent prestées dans un secteur associatif riche et complexe. Depuis février 2006, la loi encadrant le travail bénévole est en vigueur.

Nous commençons ci-dessous par brièvement présenter le cadre légal, avant 2005, et les apports de cette loi spécifique, ainsi qu'un regard critique analysant ses acquis pour son dixième anniversaire.

2.1. Situation avant la loi de 2005.

En 2005, un travail juridique a été publié par le Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (CRISP). Le résumé historique des réalités du statut des bénévoles en Belgique doit beaucoup à ce travail. (1)

Il nous semble important de situer dans quel cadre s'inscrit notre débat sur les chômeurs bénévoles, en résumant le contexte préalable, et le processus juridique qui s'est enclenché pour remédier à la situation. Nous n'allons bien entendu pas entrer ici dans des considérations juridiques complexes, mais plutôt en présenter certaines balises, celles-ci expliquant pourquoi une meilleure prise en considération des réalités du bénévolat était nécessaire, et d'ailleurs réclamée depuis longtemps par le secteur associatif.

Parmi les principales dispositions à présenter, outre celle qui concerne les chômeurs sur laquelle nous reviendrons plus loin, le secteur associatif réclamait en effet depuis longtemps un cadre en termes d'assurances, une matière relevant du *droit de la responsabilité civile et des assurances*. D'autres questions encore relèvent du *droit du travail*. Un cadre était également réclamé au sujet des « relations financières » liées aux activités bénévoles, c'est-à-dire les défraiements, liés aux frais de transport ou autres ; cette matière relève du *droit fiscal*.

a) Sur les questions de responsabilité civile, à l'époque il faut considérer deux versants législatifs : la responsabilité du bénévole à l'égard de l'association ou de l'organisation dans laquelle il évolue, et la responsabilité du bénévole envers des tiers.

Ces questions étaient loin d'être secondaires car le bénévole qui commettait une faute dans le cadre de son bénévolat ne bénéficiait pas de certaines exonérations de responsabilités, d'actualité pour les travailleurs salariés. Comme l'écrivaient Daniel Dumont et Pauline Claes, jusqu'en 2005 le bénévole risquait d'être « *poursuivi en justice si jamais les parties ne parvenaient pas à régler le conflit à l'amiable. Selon les principes généralement applicables en droit civil (article 1382 du Code civil), le volontaire serait reconnu responsable du dommage causé à l'organisation si le juge parvenait à établir qu'il s'est écarté du comportement du volontaire 'normalement prudent et diligent', selon l'expression consacrée* » (2).

Vis-à-vis de tiers, en vertu des mêmes principes généraux, le bénévole pouvait se voir intenté une action en responsabilité par la victime d'agissements fautifs ; par ailleurs, le tiers pouvait également obtenir une condamnation conjointe de l'association où évolue le bénévole. Sur ces matières, les motivations d'éclaircissement législatif étaient donc bien compréhensibles pour le secteur associatif en Belgique. En sus, l'association condamnée pouvait se retourner contre le bénévole fautif.

En matière d'assurance, avant 2005 seules certaines associations ou organisations employant des bénévoles disposaient d'une assurance couvrant les risques liés à ce bénévolat. Parce qu'elles avaient désiré la contracter ou parce que, surtout en Flandre, la perception de subsides pouvait être conditionnée à la

souscription d'une assurance. Aucune disposition légale n'imposait non plus de contracter une assurance couvrant les accidents du travail.

b) Pour ce qui concerne le droit du travail, comme nous le rappellent les juristes précités, il est évident qu'un bénévole ne peut être engagé dans le cadre d'un contrat de travail, puisque ses « prestations » se réalisent à titre gratuit. *« Toutefois, le caractère gratuit du volontariat n'exclut pas radicalement l'application de toutes les normes du droit du travail. En effet, on peut estimer qu'un certain rapport d'autorité unit l'organisation au volontaire, dans la mesure où la première dispose du pouvoir de donner au second les indications nécessaires pour l'accomplissement des activités prévues et veiller à leur respect. L'existence d'un lien de subordination relatif entraîne une conséquence importante en droit du travail, puisqu'elle rend applicable aux volontaires toute la réglementation du travail, soit l'ensemble de la législation d'ordre public qui vient configurer unilatéralement les relations de travail subordonné, qu'elles soient fournies ou non -comme c'est le cas ici- dans le cadre d'un contrat de travail »* (3).

Cette réglementation concerne de vastes champs, tels que la durée du travail, les temps de repos, les conditions de sécurité et de santé, les modalités liées au travail des jeunes, des femmes, l'interdiction de la discrimination, du harcèlement, etc. Le bénévole est donc globalement couvert par les mêmes dispositifs de protection que les travailleurs. Avant 2005, les intéressés l'ignoraient la plupart du temps, de même que, parfois, les associations.

c) Pour les dispositions liées au droit fiscal, il s'agit de la question classique des défraiements, c'est à dire à l'origine les remboursements des frais occasionnés par le bénévole pour l'activité. L'idée de base dicte que, puisque les tâches effectuées par le bénévole le sont à titre gratuit, le minimum est que l'accomplissement de celles-ci n'entraîne aucune dépense d'argent par l'individu impliqué dans l'association. La nature de ces frais est en général liée au coût du transport pour rejoindre les lieux de l'activité, ou liée aux frais de communication téléphonique, au coût de matériel nécessaire à l'activité... ou encore liée aux repas durant la journée de prestation des activités.

Au niveau du droit fiscal, avant 2005 les bénévoles devaient démontrer les frais stricts correspondants aux sommes données en guise de défraiement, avec des tickets de caisse ou de bus exactement semblables à la somme reçue. En cas de manquement à ces stricts remboursements, ou sans démonstration précise, les sommes étaient considérées comme de la rémunération déguisée. Depuis toujours le secteur associatif conteste ces dispositions, les réalités de terrain rendant en effet difficiles les preuves de multiples petits frais.

La loi de 2005 modifiera ces exigences, nous le verrons plus loin, mais il faut savoir qu'une circulaire ministérielle avait déjà atténué les difficultés de ces mesures, en 1999. Le ministre des finances de l'époque, Jean-Jacques Viseur, avait dispensé les bénévoles actifs dans le secteur socio-culturel et dans le secteur sportif de prouver chaque frais exact pour toute indemnité perçue, pour autant que la somme soit inférieure à (l'équivalent en francs belges de l'époque de) 24,79 euros, avec un plafond annuel de 991,57 euros. Daniel Dumont et Pauline Claes confirment bien que dès 1999, *« en-deçà de ces montants, tout remboursement est désormais irréfragablement présumé couvrir des frais réels et n'est donc pas imposable, même s'il s'agit en réalité d'une véritable rétribution »*.

Nous avons là l'origine des plafonds toujours en vigueur aujourd'hui, dont les montants ont bien entendu été relevés depuis. Cette directive a été accueillie très positivement par le secteur, mais la situation restait insatisfaisante car la circulaire Viseur n'avait, par définition, *« pas la même force contraignante qu'une loi. Elle n'octroie donc aux volontaires qu'une simple faveur et non un droit subjectif, ce qui n'est pas heureux en termes de sécurité juridique »*. Par ailleurs, la circulaire n'a pas *« fait obstacle au maintien des régimes particuliers institués antérieurement par voie de circulaires sectorielles ou d'accords individuels avec le fisc (...) la subsistance de ces régimes paraît douteuse au regard de l'exigence constitutionnelle d'égalité et de non-discrimination »* (4).

Il est temps à présent de passer en revue brièvement les travaux ayant mené à la loi de 2005, et surtout d'en détailler le contenu.

2.2. En chemin vers un statut.

Le contexte d'où a émergé la nécessité de construire un véritable statut du bénévole nous a été présenté par Philippe Andrienne, le président du Conseil Supérieur des Volontaires. (5) *« Au moment où la crise s'est installée, au milieu des années 1970, puis plus loin dans le courant des années 1990 et au début des années 2000, un autre regard s'est imposé sur le volontariat, pour deux raisons. La première est liée au regard des syndicats, mais aussi de représentants politiques, estimant que le volontariat ou le bénévolat prenait la place de l'emploi et freinait la rémunération des travailleurs. La seconde est qu'en parallèle nous avons assisté à un renforcement de l'emploi dans le secteur non-marchand, avec notamment l'éclosion de commissions paritaires spécifiques. Ce nouveau contexte a fait émerger des questions de complémentarités entre volontaires et salariés dans une même structure, au niveau du traitement fiscal notamment, et de certaines appréciations au plan du droit social. Tout cela a renforcé une insécurité juridique pour les volontaires et c'est principalement le monde associatif lui-même, et des volontaires, qui ont demandé qu'une loi sur le volontariat soit mise en œuvre, pour éviter de mauvaises interprétations ou des contradictions avec certaines législations, sur les plans social et fiscal. »*

La loi qui sera adoptée en 2005 représente donc l'aboutissement d'un processus long de plusieurs années de travail parlementaire, lui-même faisant suite à des années de débat au sein du monde associatif, depuis le début des années 1990 ou même parfois bien plus tôt. Différentes initiatives émergent et, en 2000 déjà, une proposition de loi est déposée, qui n'aboutira pas. L'an 2001 fait l'objet d'une déclaration par les Nations Unies d'« année internationale du volontariat », l'occasion d'une autre proposition de loi au niveau belge ; celle-ci n'aboutit pas non plus, notamment par un manque de volonté politique suite aux critiques émises par le conseil d'État.

En 2002, la commissaire du gouvernement Greet Van Gool, adjointe au ministre des affaires sociales Frank Vandembroucke (tous deux membres du SP.A), va s'emparer du sujet et élaborer ce statut en consultant de près le monde associatif. C'est dans ce contexte qu'est créé en 2002 le Conseil Supérieur des Volontaires, un organe officiel de représentation du secteur, pour assurer une prise en compte des réalités la plus connectée possible aux besoins des associations de terrain. Nous reviendrons sur ce Conseil et son travail plus longuement dans la suite de ce travail.

Une nouvelle proposition de loi est déposée en 2003, cosignée par des membres de tous les partis démocratiques de la Chambre, à l'exception du CD&V, à l'origine d'une autre proposition. Les différentes propositions sont très proches, avec des nuances au sujet de la qualification juridique de la relation entre le bénévole et l'organisation, sur l'obligation des assurances, ou encore sur la question des défraiements.

Il faudra donc encore presque deux ans pour finalement arriver à la loi, en raison notamment de l'attitude des syndicats, sceptiques et indécis sur cette question. Le Conseil national du travail (CNT) a finalement rendu un avis le 9 février 2005, un avis assurant le soutien au projet, mais exprimant toutefois la crainte que le bénévolat ne se réalise au détriment du travail salarié. (6) Les réflexions du CNT sur les rapports entre salariat et bénévolat ne sont pas nécessairement non pertinentes, mais les réalités du terrain nous montrent la complexité de ces questions, et souvent une méconnaissance de ces acteurs sur celles-ci.

Petit détour par l'actualité : en regard de ces inquiétudes passées du CNT sur les liens entre bénévolat et salariat, en cette année 2016 a été promulguée une mesure de travail, dit « service communautaire », pour les allocataires sociaux dépendant du CPAS. Nous y reviendrons, mais une vigilance et une opposition doivent se maintenir sur ces mesures de concurrence et de précarisation du travail salarié. Une vigilance est nécessaire, également, pour réaffirmer et maintenir une définition claire du bénévolat, face aux mesures de

travail gratuit instaurées par le ministre de l'intégration sociale Willy Borsus pour les allocataires sociaux, et prônées par la déclaration gouvernementale pour les chômeurs (voir le point 4 : « Le bénévolat, c'est volontaire ! »).

Les associations représentatives des bénévoles se sont d'ailleurs opposées avec fermeté à cette mesure de travail gratuit. La différence fondamentale entre cette mesure et le bénévolat réside bien évidemment dans le caractère volontaire de l'implication bénévole. Dès lors que ces mesures du gouvernement fédéral conditionnent des éléments des allocations sociales à du travail presté à titre gratuit, il ne s'agit plus d'heures prestées dans une implication volontaire, dans un lieu et des activités choisies, mais d'un système de travail forcé. Dans ce cas, il est en effet tout à fait inquiétant de voir ce type de poste de travail forcé prendre la place de l'emploi, ou tirer les conditions de travail vers le bas, en généralisant toujours plus le précarat.

Le projet de loi sur le volontariat, dont l'initiative revient à Greet van Gool, recevra l'unanimité des suffrages exprimés à la Chambre, avec trois abstentions : Alain Courtois et Charles Michel, du Mouvement Réformateur, et Patrick Moriau du Parti Socialiste. Elle est parue au Moniteur le 29 août 2005.

2.3 Une loi spécifique en 2005, la loi sur le volontariat.

Le 19 mai 2005 représente une date importante pour la reconnaissance des très nombreuses personnes impliquées en tant que bénévoles en Belgique. Ce jour-là, la Chambre des représentants adopte la loi qui encadrera, dorénavant, le travail bénévole sur tout le territoire. Elle fixe, en un seul texte, les différentes dimensions juridiques du bénévolat, en adoptant de nouvelles dispositions en termes d'information, de responsabilité civile, d'assurance et de défraiement. Au regard du droit du travail, des assouplissements y sont contenus pour favoriser le travail bénévole en toute sécurité. Le secteur associatif est désormais rassuré et dispose d'un texte homogène, rassemblant les différentes dimensions à régler pour valoriser l'implication des bénévoles et favoriser celle-ci dans un large panel d'organisations en Belgique.

Avant de décrire les dispositions de cette loi, un petit détour par le vocabulaire, afin de nous positionner plus précisément sur les termes de « bénévolat » ou « volontariat ».

Signalons qu'au départ les textes officiels reprennent le terme de bénévole, mais le Conseil Supérieur des Volontaires, fraîchement créé en 2002, a signalé l'incohérence avec son nom officiel, car il aurait dû travailler et se prononcer sur une loi relative au statut des bénévoles. Le terme officiel a donc été changé pour « volontaire », mais comme nous l'avons signalé en introduction, sur le terrain le terme de bénévole est resté celui utilisé par les associations et les membres qui y évoluent. Pour une facilité de lecture, nous décidons ici de simplement maintenir le langage pratiqué sur le terrain.

La loi définit en son article 3 ce qu'elle entend régler (7) :

Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° Volontariat : toute activité : a) qui est exercée sans rétribution ni obligation ; b) qui est exercée au profit d'une ou de plusieurs personnes autres que celle qui exerce l'activité, d'un groupe ou d'une organisation ou encore de la collectivité dans son ensemble ; c) qui est organisée par une organisation autre que le cadre familial ou privé de celui qui exerce l'activité ; d) et qui n'est pas exercée par la même personne et pour la même organisation dans le cadre d'un contrat de travail, d'un contrat de services ou d'une désignation statutaire ;

2° Volontaire : toute personne physique qui exerce une activité visée au 1° ;

3° Organisation : toute association de fait ou personne morale de droit public ou privé, sans but lucratif, qui fait appel à des volontaires (étant entendu que, par association de fait, il y a lieu d'entendre toute association dépourvue de la personnalité juridique et composée de deux ou plusieurs personnes qui organisent, de commun accord, une activité en vue de réaliser un objectif désintéressé, excluant toute répartition de bénéfices entre ses membres et administrateurs, et qui exercent un contrôle direct sur le fonctionnement de l'association.) ;

4° Note d'organisation : le document que l'organisation transmet préalablement au volontaire et dont le contenu comporte au minimum les éléments visés à l'article 4.

Voilà donc pour les termes de la loi, en langage administratif. Bien entendu le travail bénévole représente un secteur large, dont la composition et la nature dessinent une palette immense de types de tâches concernées et de niveaux d'implication possibles.

Décrivons à présent les éléments importants de modifications apportés par cette loi, en regard des champs de réflexions évoqués plus haut sur les dispositions de l'avant 2005, notamment en matière de responsabilité et de défraiement. Commençons par ce point de « l'information » à livrer au bénévole, évoquée dans la définition ci-dessus.

Cette note d'organisation doit donc être remise au bénévole avant le début de son intégration dans l'organisation. Ce document doit reprendre : a) la finalité désintéressée et le statut juridique de l'organisation ; s'il s'agit d'une association de fait, de l'identité du ou des responsables de l'association ; b) le contrat d'assurance obligatoire couvrant la responsabilité de l'association et des bénévoles ; c) l'information si d'autres risques liés au bénévolat sont couverts par un contrat d'assurance et lequel ; d) s'il y a versement de défraiements (bizarrement appelé, dans la loi, « indemnités »), si oui lesquels et dans quels cas ; e) informer si les activités sont liées au respect du secret professionnel.

La note d'organisation ne doit pas obligatoirement être une convention individuelle écrite, mais peut tenir en un règlement d'ordre intérieur, par exemple.

Les changements en termes de responsabilité civile et d'assurance sont extrêmement importants. L'article 5 est très clair, signalant que l'organisation est responsable des dommages causés par les bénévoles, celle-ci couvre donc les bénévoles de la même façon qu'un employeur couvre ses travailleurs. Il s'agit là de la responsabilité civile de l'organisation, couvrant cette responsabilité du bénévole, pour qu'une organisation ne puisse se retourner contre lui en cas de dommage envers un tiers, « *les alinéas 2 et 3 de l'article 5 disposent que le volontaire ne répond que de son dol (8), de sa faute grave et de sa faute légère habituelle. Cela signifie que, à l'instar des travailleurs salariés, le volontaire est désormais immunisé de sa faute légère occasionnelle, soit la faute civile 'classique'.* » (9) A présent donc, le régime de responsabilité des bénévoles a été aligné sur celui des travailleurs salariés et des fonctionnaires statutaires, l'immunité est la même pour les fautes légères accidentelles.

Pour l'assurance à contracter, l'article 6 de la loi impose aux associations et autres organisations fonctionnant avec des bénévoles de contracter une assurance couvrant leur responsabilité civile et celle de ces derniers pour les dommages qu'ils subiraient ou causeraient à l'organisme pendant leurs activités ou lors des déplacements pour s'y rendre. La couverture des dommages corporels et de l'assistance judiciaire est facultative, avec une possibilité d'obligation par le Roi pour certaines catégories de bénévoles dans certains secteurs. Ces données sont le résultat d'après négociations ayant débouché sur un compromis. Plus de détails sur tout ce processus juridique sont présentés et analysés dans le document du CRISP, à plusieurs reprises cité ici.

Il nous reste à évoquer les changements en matière de droit fiscal, très importants, qui ont rencontré les revendications du secteur associatif en matière de défraiements de leurs bénévoles. Cette matière a fait

l'objet de débats longs et difficiles en commission des Affaires sociales. Alors qu'avant 2005 le bénévole devait prouver avec une extrême précision chaque frais remboursé par l'association, sous peine de se voir accuser de percevoir illégalement une rémunération, la loi de 2005 pérennise en son article 10 le système instauré dans la circulaire de Jean-Jacques Viseur. Dès lors, si bien entendu les « prestations » au sein de l'organisation sont bien gratuites, le bénévole ne doit plus prouver la réalité des frais dont il reçoit paiement en retour, si toutefois les montants sont situés sous les plafonds, journalier et annuel, fixés par les autorités. Au moment de la loi ces plafonds y sont détaillés et se montent à 24,79 euros par jour et 991,57 euros par an.

Dans le cadre de ce bénévolat, la personne remplit donc une « fiche de défraiement » avec le montant perçu, les dates de prestations bénévoles concernées par cette somme, puis date et signe. C'est seulement si les sommes dépassent les plafonds que le bénévole pourrait devoir prouver la réalité des frais et du montant invoqué, cela « au moyen de documents probants » (Article 10). Si la preuve n'est pas apportée, la personne ne peut plus être considérée comme bénévole, et pourra être considérée comme un salarié ou un prestataire de service ; il serait alors soumis à l'impôt et aux cotisations sociales.

Lors du processus législatif, les différents responsables politiques étaient divisés sur les sommes à considérer pour les plafonds. A l'origine, la proposition de loi proposait 47,12 euros et 1.177 euros, car pour certains les montants finalement fixés dans la loi ne correspondaient pas à la « situation réelle ». Le Conseil national du travail s'est opposé à ces sommes, en réaffirmant le caractère de remboursement de frais et les risques de salaires déguisés. Deux parlementaires du Mouvement Réformateur, Alain Courtois et Charles Michel proposaient un plafond annuel unique de 2.500 euros ; cette proposition ayant été rejetée, ils se sont abstenus lors du vote, pour l'ensemble de la loi.

Pour l'année 2016, les montants des plafonds étaient fixés à maximum 32,71 euros par jour et 1.308,38 euros par année (revenus 2015, exercice d'imposition 2016). (10) Pour cette année, depuis le premier janvier 2017, les plafonds sont de 33,66 euros par jour et de 1.334,55 euros par an. (11)

2.4. Dix ans plus tard, évaluation de la loi et de son application.

Le Conseil Supérieur des Volontaires (CSV), dont nous avons plus haut signalé la création, en 2002, a livré un rapport d'analyse de la loi pour ses 10 ans (12).

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

Celui-ci est composé de 21 membres effectifs (10 francophones, 10 néerlandophones et 1 germanophone) et de 21 membres suppléants, nommés par le Roi, pour quatre ans. S'y ajoutent 4 personnes nommées en fonction de leur expertise scientifique en matière de volontariat.

Comme il le décrit en introduction de son rapport d'analyse, le CSV a pour tâche « 1/ de collecter, systématiser et analyser les informations relatives aux volontaires et au volontariat ; 2/ d'examiner les problèmes spécifiques auxquels peuvent être confrontés les volontaires et le volontariat ; 3/ de sa propre initiative ou à la demande des Ministres compétents, de donner des avis ou de faire des propositions concernant les volontaires et le volontariat. » C'est précisément l'objet de ce rapport d'analyse des 10 ans de la loi, qui présente des avis et recommandations pour améliorer encore le statut des bénévoles en Belgique. Les avis du CSV ont été élaborés en fonction des retours du terrain, et par la consultation d'une série de

personnes ressources. Il s'agit donc d'un organisme officiel, dont le mandat précis est d'analyser et rédiger des propositions aux ministres compétents.

Nous n'entrerons pas dans les détails de ce rapport d'évaluation, notamment parce que dans son introduction le CSV se déclare globalement satisfait des changements intervenus dans cette loi, des changements salutaires pour la reconnaissance du bénévolat dans les matières citées plus haut : pour l'information, les assurances et les défraiements. Des petites remarques et critiques sont exprimées dans le rapport, de possibles petits aménagements exprimés en recommandations à la ministre de tutelle. Plus loin dans ce travail, nous verrons les suites attendues par le CSV dans le sillage de ce rapport d'analyse, notamment dans l'interview placée à la fin de cette étude.

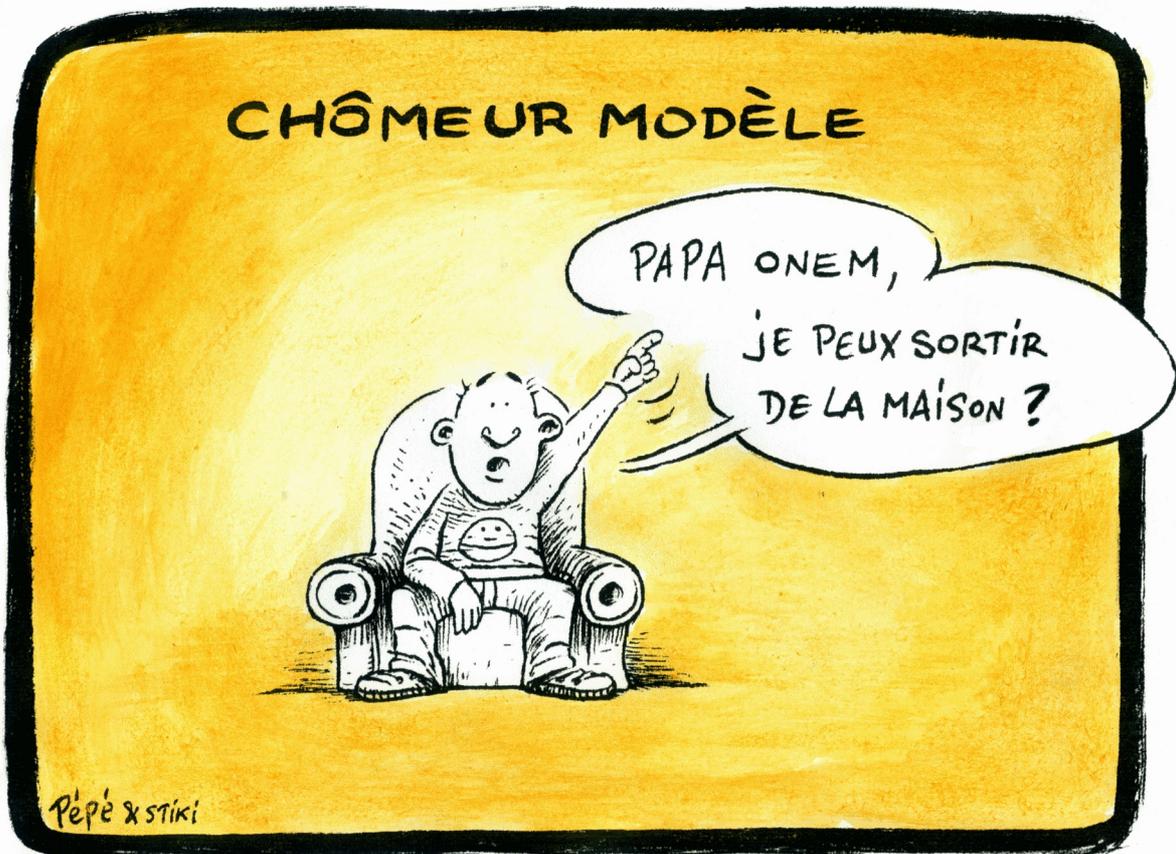
Nous avons volontairement exclu de ce segment du présent travail tout ce qui concerne les chômeurs et leurs possibilités de bénévolat, tant dans la situation d'avant 2005 que dans la nouvelle loi et dans l'évaluation du CSV. Toutes ces données apparaissent dans la suite, cœur de ce travail sur les possibilités de bénévolat pour les chômeurs, et les questions que les pratiques administratives soulèvent en regard du droit d'association de ces derniers.

3. Chômeur : libre d'être bénévole ?

Vous êtes un individu vivant, à l'affût de vos envies, ouvert sur les cultures vous environnant ? De nombreuses associations sans but lucratif (ASBL) sont actives près de chez vous ? Animées par l'implication d'individus conscients de la richesse de cette vie associative ? Vous avez envie de partager leurs objectifs ? De venir en aide à vos contemporains ? De soutenir l'œuvre du cinéaste Machin ? De rejoindre les pataphysiciens ou les caféinomanes anonymes ? Très bien, allez-y ! Sauf que... Hélas, vous faites partie de ces centaines de milliers de personnes dont l'ONEm définit la marge de liberté.

Si pour survivre tous les jours vous dépendez d'allocations de chômage, délivrées par l'Office national de l'emploi (ONEm), certes vous ne disposez pas de beaucoup d'argent, mais vous disposez cependant de temps... pour lequel vos désirs ne se tournent pas uniquement vers un intensif tournage de pouces. Être à la recherche d'un emploi, même intensivement, n'empêche en effet pas de disposer de temps pour d'autres activités sociales. Le droit d'association devrait être une évidence pour tous. Pourtant, l'ONEm exige des chômeurs des démarches inédites pour toute autre catégorie de la population. Qu'en pensent les personnes concernées ? C'est ce que nous allons voir, avant de présenter les exigences administratives de l'ONEm et les critiques et revendications qu'elles suscitent.

Nous décrivons également les obligations légales avant 2005, et les changements opérés dans la nouvelle loi. Cette loi, entrée en vigueur en février 2006, prétendait encourager et faciliter l'engagement des chômeurs vers des activités bénévoles. Si d'un point de vue factuel la loi assouplit en effet certains éléments des obligations des chômeurs envers l'ONEm, elle n'a cependant pas permis de lever les ambiguïtés et les freins à s'impliquer bénévolement. Aujourd'hui comme hier ils ne se dirigent pas allègrement vers les bureaux de l'ONEm, en balançant les bras de bonheur pour y déclarer leur bénévolat. C'est le constat développé dans la suite de ce travail.



3.1. Les craintes sur le terrain.

La nouvelle loi sur le « volontariat », si elle a clarifié certaines règles importantes, laisse également bon nombre de chômeurs hésitants sur la position à adopter face à l'ONEm. Un flou général subsiste sur le terrain et, en corollaire, les réponses des associations prodiguant des conseils administratifs ne sont pas toujours très claires... Nous l'avons personnellement expérimenté avant d'écrire ces lignes. La réalité nous force donc à poser ce constat : nombreux sont les chômeurs à n'avoir jamais signalé leur activité bénévole à l'ONEm, alors que c'est l'une des obligations de cette loi ! Quelles en sont les raisons ?

Assez logiquement, en tête de liste règne la crainte de recevoir une réponse négative, devenant un blocage au désir de s'impliquer dans l'association de son choix. Dès lors, beaucoup décident de ne pas attirer l'attention, en gardant éloignée du conscient l'idée d'un possible contrôle. Par ailleurs, la question de la démarche se manifeste souvent lorsque l'implication associative est déjà concrétisée. Le chômeur ne désire alors simplement pas prendre le risque de devoir arrêter une implication bénéfique pour lui.

Il s'agit aussi parfois d'un simple choix personnel de ne pas répondre à une injonction jugée scandaleuse. Le chômeur refuse simplement de devoir soumettre ses activités à l'ONEm, une institution avec laquelle les contacts sont le plus souvent pénibles et intrusifs, dans un quotidien parfois déjà bien compliqué. Le raisonnement suivant apparaît : « *si mon hobby est de jouer au Snooker toute la journée en buvant des bières, rien à déclarer à l'ONEm ! Par contre, s'il est de faire vivre un lieu culturel en organisant des rencontres-débats, alors là... je suis suspecte !* » (13) Répondant déjà aux injonctions du contrôle de son comportement de recherche d'emploi, la chômeuse ne désire simplement pas encore devoir demander une autorisation pour s'activer durant son temps libre !

Pourquoi de telles tracasseries ? Elles s'expliquent principalement par le soupçon de possible travail au noir, couplé à l'injonction de disponibilité sur le marché du travail, potentiellement compromise aux yeux de l'ONEm... Face à celles-ci, la chômeuse répond : « *le chômage est structurel depuis une quarantaine d'années ! Mon but n'est pas de rester au chômage, mais même en cherchant du travail 24h sur 24, les contrats n'existent pas pour tous !* ». Par ailleurs, en plus de ne pas être un obstacle à la recherche d'emploi, être actif bénévolement peut représenter une véritable passerelle vers l'emploi (voir le témoignage plus bas).

Bien entendu, une vigilance s'impose pour éviter le travail au noir déguisé, mais comme nous l'affirmait le président du Conseil Supérieur des Volontaires, « *ça n'a aucun sens de cibler le volontariat des chômeurs dans ce cadre.* » Car, sous prétexte de risque de travail au noir, des décisions négatives aberrantes sont appliquées par l'ONEm. « *Nous avons constaté le refus de l'ONEm pour un plombier-chauffagiste désirant utiliser sa qualification pour réparer des maisons au bénéfice de personnes en difficultés. C'est comme si un infirmier ne pouvait pas faire du volontariat pour le secours de nuit ! Ça n'a aucun sens. Autre exemple : une personne s'est vue refuser de pouvoir faire du volontariat comme trésorière d'une ASBL, sous prétexte qu'elle est comptable de formation. C'est absurde ! Le Budget de l'ASBL, une association de parents, était de 2.000 euros. On en arrive à des choses aussi aberrantes que ça.* » (14)

Enfin, nous connaissons tous le caractère fréquemment instable d'une carrière professionnelle en ce début de 21ème siècle. Une trajectoire personnelle est susceptible d'y être marquée par des périodes de travail à temps plein, suivies d'autres de chômage complet. Dans ce contexte, de nombreuses personnes sont occupées à temps plein dans un travail salarié tout en étant impliquées dans une association. En cas de perte de l'emploi, la personne ne prendra souvent pas le risque de faire la déclaration de bénévolat à l'ONEm, de peur « d'attirer l'attention » et d'essuyer un refus, pour ensuite devoir subitement cesser son activité associative. De plus, l'association peut carrément être une création du nouveau chômeur, membre de son Conseil d'Administration (CA) ; dans le cas d'un refus de l'ONEm, l'association devrait-elle se restructurer, voire disparaître ?

Témoignage : « Je ne veux pas prendre le risque qu'ils refusent »

Si un individu participe à un événement organisé par une association, au nom de son entreprise et comme salarié de celle-ci, il sera hyper valorisé ! Mais si en tant que chômeur bénévole il organise cet événement, alors il pourra se faire accuser de fraude, avec des soupçons de travail au noir, etc. Je n'ai jamais fait la demande à l'ONEm car je ne veux pas leur mettre la puce à l'oreille, avec le risque qu'ils refusent. Car je continuerai. Mais la question est toujours là de savoir si on va être contrôlé ou pas.

Je me sens entravé dans ma liberté d'action et d'initiative. Depuis toujours, je m'empêche d'entrer dans un CA... On a créé une ASBL il y a quelques années, au sein de laquelle j'avais envie d'être administrateur car c'est un projet que je porte, ça correspondait à la réalité. Nous avons cependant invité d'autres personnes, des gens disposant d'un emploi salarié... Je ressens une entrave à ma liberté, avec un sentiment d'infantilisation, une impression d'être un 'mineur social', simplement parce que je fais partie de ces milliers de personnes à la carrière professionnelle non linéaire. Comme un enfant, il nous faut aller demander : « Papa / maman ONEm, puis-je aider une association ? » Je ne pense pas que les entraves soient volontaires, posées consciemment pour empêcher les gens de s'associer, mais dans les faits on est dans un dogme où l'insertion dans la société se fait par le travail, le travail salarié, le travail rémunéré. Pourtant, tu obtiens souvent un boulot parce que les gens te connaissent. J'ai un moment été engagé dans une association parce que je m'y étais impliqué bénévolement auparavant !

3.2. Chômeur et administrateur ?

Cette question de l'appartenance au CA d'une ASBL pose également beaucoup de problèmes. Nous verrons dans la suite ce que l'ONEm considère comme acceptable mais, dans la « pensée collective » des chômeurs, l'idée circule que l'administration autoriserait un chômeur à être membre d'une ASBL, mais sans lui permettre d'intégrer un CA. D'autres fois, il accepterait l'appartenance à un CA, à l'exception d'un poste effectif de Président, Secrétaire ou Trésorier, sous prétexte que ces fonctions empêcheraient la disponibilité sur le marché de l'emploi. Ces a priori sur ce qu'accepte ou non l'ONEm sont également relayés par des associations spécialistes du fonctionnement des ASBL, nous en avons également fait l'expérience en préparant cette étude.

Nous avons eu écho de la création d'ASBL par des chômeurs, sollicitant des amis salariés pour les postes d'administrateurs dans les statuts officiels. Ces statuts, de fait, ne représentent alors pas la réalité, en plus d'occasionner une série de tracasseries pratiques, lors des démarches administratives incombant à une personne absente des activités réelles. Dans la logique de la carrière instable, décrite plus haut, certaines personnes membres d'un CA, en cas de perte d'emploi, se retirent des statuts tout en continuant leur implication de manière identique ! Le monde associatif pullule pourtant de personnes impliquées à ces postes, tout en vivant financièrement d'un contrat de travail dans une autre structure. Les individus disposant de plus de temps n'auraient donc pas les mêmes possibilités de s'impliquer bénévolement que les salariés ?

Dans les faits, observables sur le terrain, ce système de déclaration à l'ONEm et les refus observés représentent une entrave à la liberté inconditionnelle d'association or, comme nous le déclarait le président du Conseil Supérieur des Volontaires, Philippe Andrienne, « la liberté d'association est inscrite dans la constitution, l'article qui l'évoque est très clair. Or quel est le meilleur moyen de s'associer si ce n'est d'être volontaire ? Lorsqu'en outre on entrave les fonctions d'administrations, nous sommes véritablement devant un frein à la liberté d'association ! Si un groupe de chômeurs veut lancer une initiative, comment font-ils s'ils ne peuvent pas être administrateurs de leur initiative ? Que leur reste-t-il ? Uniquement l'association de fait, qui pose encore d'autres problèmes... Ouvrir un compte en banque dans une association de fait, par exemple, avec les nouvelles normes ce n'est quasiment plus possible sans être épaulé par une structure. Tous ces éléments posent de graves questions sur la liberté d'expression et le droit d'association. » (15)

Ce droit d'association est garanti par la Constitution belge en son article 27, rédigé en ces termes : « *Les Belges ont le droit de s'associer ; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive.* » Nous ne sommes peut-être pas devant une volonté explicite de l'ONEm d'entraver le droit d'association, mais la situation concrète révèle au minimum dans son chef un flou dans les procédures et une pénurie d'information.

Témoignage : « *Le contrôle a été plutôt violent.* »

« Notre ASBL culturelle organise des expositions, des concerts, des rencontres-débats, etc. et une fois par mois, une table d'hôtes végétarienne. Le dimanche. Un jour la police locale arrive, accompagnée d'une inspectrice de l'ONEm. On avait déjà eu la visite de l'agent communal, auquel on avait expliqué notre statut d'ASBL, non de commerce, mais il n'avait pas l'air de comprendre. Lors du contrôle une chômeuse, voyant arriver les problèmes, est allée se réfugier dans les toilettes. Une autre a fondu en larmes par après, car c'était plutôt violent et elle se voyait déjà virée de son droit aux allocations. La dame de l'ONEm était imbuvable avec nous, elle nous a fait nous aligner puis nous a fait venir un par un, pour remplir un document-type. J'y voyais 'nom de votre commerce', 'quel poste y occupez-vous'... J'ai donc encore dû expliquer que nous n'avons rien à voir avec un commerce ni un restaurant, que la table d'hôtes est une activité parmi d'autres de l'ASBL... « Ok ok, je barre 'commerce' si ça vous fait plaisir, et je mets ASBL... » Il s'agit semble-t-il d'un document type qu'il faut remplir lors des contrôles, où on doit mentionner combien de fois on travaille par semaine, à quel poste, etc. Ensuite l'agent de police m'a demandé la liste des membres de l'association, ainsi que l'inspectrice de l'ONEm... Je ne sais même pas si elle en a le droit. »

3.3. Les obligations légales avant 2005.

Les chômeurs sont nombreux à vouloir s'impliquer bénévolement en Belgique, ne fût-ce que pour rester actifs. La législation et l'ONEm ne voient donc pas ça d'un bon œil, nous l'avons signalé, soupçonnant principalement l'existence de travail au noir déguisé, ou encore le risque pour le chômeur de ne pouvoir assurer ses obligations en termes de disposition sur le marché de l'emploi. Parfois, les syndicats sont également méfiants sur le bénévolat, considérant que le bénévole risque d'occuper un poste qui pourrait être organisé en poste salarié. C'est méconnaître grandement la réalité associative de terrain.

Pour toutes ces raisons, avant 2005, le chômeur désireux de s'impliquer bénévolement dans une association devait faire une demande pour obtenir une autorisation de l'ONEm, cette dernière nécessairement préalable au début de l'implication. Elle dépendait de nombreuses conditions, observées et traitées en interne par le directeur du bureau régional de l'ONEm, des exigences liées au type d'organisation, au type de travail concerné, à son influence sur la disponibilité sur le marché du travail...

Cette autorisation, dans les cas où elle était délivrée, était valable pour une année uniquement, ce qui entraînait de fastidieuses et régulières démarches pour le chômeur désireux de rester actif. Il lui fallait renouveler sa demande chaque année, avec un risque de sanction. Par ailleurs, les personnes accompagnant les chômeurs sanctionnés le déclaraient régulièrement : la plupart des chômeurs qui n'effectuaient pas de demande étaient simplement dans l'ignorance de ces dispositions, ce qui pose la question du type de communication et d'information mises en place par l'ONEm envers le public.

Cette information vers l'extérieur reste défailante aujourd'hui, au sujet des modalités imposées aux chômeurs, nous allons le voir avec les termes légaux et les exigences administratives en vigueur aujourd'hui.

3.4. Les termes de la loi de 2005.

Le système de contrainte envers l'ONEm a été assoupli dans la loi de 2005, d'une « demande d'autorisation préalable », nous sommes passés à une nécessité de « déclaration préalable ». A présent, plutôt que de devoir attendre l'autorisation de l'ONEm avant de commencer son implication bénévole, sans réponse de l'ONEm dans les 14 jours suivant l'introduction du formulaire au bureau régional, l'activité est considérée comme d'office acceptée.

Que dit la « *Loi relative aux droits des volontaires* » au sujet des « *volontaires bénéficiaires d'allocations* » ? Article 13 : « *Un chômeur indemnisé peut exercer un volontariat en conservant ses allocations, à condition d'en faire la déclaration préalable et écrite au bureau de chômage de l'Office national de l'emploi. Le directeur du bureau de chômage peut interdire l'exercice de l'activité avec conservation des allocations ou ne l'accepter que moyennant certaines restrictions, s'il peut prouver que : 1 / ladite activité ne présente pas les caractéristiques du volontariat au sens de la présente loi ; 2 / que l'activité, par sa nature, sa durée et sa fréquence ou en raison du cadre dans lequel elle s'inscrit, ne présente pas ou plus les caractéristiques d'une activité habituellement exercée par des volontaires dans la vie associative ; 3 / que la disponibilité du chômeur pour le marché du travail s'en trouverait réduite.* » (16)

Lisant ces mots, les chômeurs s'interrogent légitimement sur la signification précise de certains d'entre eux, notamment ceux du point 2. Ce n'est pas anodin car, dans un échange de courriers électroniques en vue de préparer ces lignes, l'ONEm insiste en ces termes : « *J'attire plus particulièrement votre attention sur le point 2 qui permet au directeur d'apprécier si l'activité déclarée ne dépasse pas les caractéristiques habituelles d'un bénévolat.* » (17) Les considérations de l'ONEm au sujet de ces caractéristiques représentent l'élément le plus paralysant pour les chômeurs désireux de démarrer ou poursuivre une implication associative bénévole, par crainte de se la voir interdire, et / ou par crainte de perdre leurs maigres moyens de subsistances. Car quels sont-ils, les critères utilisés par le directeur pour évaluer ces caractéristiques ? Nul ne le sait parmi les chômeurs ! Aucune publicité n'en est réalisée par l'ONEm ! Par ailleurs, en interpellant des associations spécialistes du fonctionnement des ASBL, ou même les syndicats, une plus grande clarté n'est pas au rendez-vous.

À ce sujet, nous avons recueilli le témoignage d'une personne, postérieur à un contrôle de l'ONEm au sein d'une ASBL, déployé un dimanche après-midi (lire le témoignage page suivante). Étonnée de devoir demander cette autorisation pour un dimanche, jour où elle n'est pas censée être disponible sur le marché de l'emploi, cette personne a régularisé sa situation, en introduisant a posteriori le formulaire ad hoc auprès de l'ONEm. Cette régularisation s'est soldée par une réponse autorisant l'activité bénévole, en lui interdisant toutefois un service au bar ! Ce serait une « *activité non tenue habituellement par des bénévoles !* » Pourtant, de nombreux lieux culturels et associatifs fonctionnent avec des bénévoles servant des boissons à leur public sans disposer de l'envie ni des moyens d'engager un barman ou une barmaid ! Finies les boissons ?

Dans sa réponse, la cellule communication de l'ONEm poursuit en signalant que « *pour garantir une application correcte de la réglementation et garantir l'égalité de traitement entre les assurés sociaux, les bureaux du chômage disposent de directives administratives adressées par l'administration centrale.* » Force est de constater que nous n'avons pu connaître l'existence de ces directives internes que par notre démarche journalistique ; et pour être consultées, elles nécessitent un « login » sur le site de l'ONEm.

Leur contenu précis n'est donc pas diffusé au grand public ni même aux personnes directement concernées ! Le président du Conseil Supérieur des Volontaires lui-même, lorsqu'on l'interrogeait sur les critères utilisés par l'ONEm pour fixer ses décisions, nous déclarait : « *Sur quels critères sont basées ces décisions ? Mystère... L'ONEm a semble-t-il mis à disposition de ses contrôleurs un cahier d'une vingtaine de pages, pour apprécier si le volontariat peut être accepté ou pas...* » Le président de l'organe officiel chargé d'analyser l'application de la loi volontariat sur le terrain n'est donc même pas informé par l'ONEm !

Nous pouvons sans crainte affirmer que le minimum de transparence attendu de cette administration de l'emploi n'est ici nullement assuré. Si l'État exige cette déclaration aux chômeurs, pourquoi ne leur distribue-t-il pas les critères définissant ce qui est acceptable ou pas, par exemple sous forme de brochure, comme cela existe pour d'autres réglementations ?



Témoignage : « Dois-je être occupé à chercher de l'emploi 24h/24 ? 7 jours sur 7 ? »

« Je n'ai jamais demandé l'autorisation de bénévolat à l'ONEm car leur manière de procéder n'a jamais été claire. Cette association, je voulais la créer, qu'aurais-je fait si l'ONEm me disait non ? Par contre, par la suite j'ai démissionné du CA et me suis retiré des statuts, justement par crainte d'une investigation de l'ONEm. Dans ce genre de cas, on se retrouve donc avec des CA qui ne correspondent pas à la réalité, mais j'ai bien fait manifestement : heureusement que je n'étais pas membre du CA quand l'ONEm a débarqué ! Il y a selon moi réellement un problème pour s'associer et créer une ASBL. Après le contrôle j'ai fait la demande d'autorisation de bénévolat, pour me mettre en ordre, car je n'avais plus le choix. J'avais beau déclarer mon étonnement de devoir faire une demande pour le dimanche, ça ne servait à rien... Nous avons toujours cru qu'en dehors des heures de travail ce n'était pas nécessaire... apparemment non.

Sur le document ils me demandaient combien de fois je suis occupé par mois, quelles sont mes tâches, que fait l'ASBL... J'ai inscrit 'accueil du public, bar, nettoyage, rangement', des tâches simplement évidentes pour toute association ! J'ai reçu la réponse après 13 jours : positive sauf pour le bar et le nettoyage ! Je ne sais pas pourquoi. Il est sous-entendu que ce sont a priori des postes occupés par des salariés. Le bar,

serait-ce parce que je manipule de l'argent ? Je serais donc perçu d'office comme coupable... Pour le nettoyage je ne sais pas, peut-être considèrent-ils que je vole le poste d'un potentiel travailleur. Mais nous sommes tous bénévoles dans l'association ! Il faut bien que quelqu'un tienne le bar, nettoie au moment de la fermeture ou avant l'ouverture. Par ailleurs, je rappelle que nous étions un dimanche ! Dois-je être occupé à chercher de l'emploi 24h/24 ? 7 jours sur 7 ? »

3.5. Obligations administratives et directives de l'ONEm.

Quelles sont donc les obligations actuelles des chômeurs en matière de bénévolat ?

Avant de commencer son activité bénévole, le chômeur doit en principe introduire auprès de l'ONEm le 'formulaire C45B' (18). Ce dernier demande, outre les coordonnées personnelles du chômeur, de déclarer la période de bénévolat, en laissant la possibilité de cocher une case 'durée non limitée'. L'ONEm demande aussi si l'activité sera exercée de manière occasionnelle, avec précision des jours et heures prévues, tout en laissant la possibilité de déclarer que la fréquence n'est pas déterminable à l'avance (en mentionnant la raison). Il faut également y signaler le nombre d'heures hebdomadaires et mensuelles de l'activité, avec toutefois le choix d'une déclaration horaire non déterminable (toujours en explicitant les raisons). Enfin, le formulaire se termine par la déclaration, si elle existe, d'une perception d'indemnités par le chômeur, celles-ci tenant en des défraiements aux plafonds journalier et annuel limités décrits plus haut. Dans ce formulaire, les critères à déclarer semblent faire preuve d'une certaine souplesse, permettant d'intégrer différentes réalités associatives. Dans la plupart des associations, culturelles, sportives ou autres, il est en effet très difficile de pouvoir fixer avec exactitude les horaires d'activité.

En 2013, la Direction « Réglementation du chômage et Contentieux » de l'ONEm publiait une note conséquente, dont l'objet est de fixer les considérations à prendre en compte par tous les bureaux de l'ONEm de Belgique, pour accorder ou non l'autorisation d'activité bénévole aux chômeurs (19). Indisponible au public, nous l'avons signalé, ce document est plutôt détaillé et tente en apparence de balayer les différentes réalités du monde associatif. Cependant, les principales associations représentatives du secteur associatif déplorent ne jamais avoir été consultées pour l'établissement de ces critères, et n'avoir également jamais reçu le document de la part de l'ONEm ! Il sert pourtant de vade-mecum pour tous les bureaux régionaux de cette administration (20). Pour une clarification de la situation, nous plaçons ce document en annexe du présent travail (21), ainsi que les formulaires de déclaration de l'activité bénévole.

Le vade-mecum contient de sérieux problèmes. Le document commence par une liste d'« *Activités bénévoles qui ne doivent pas être déclarées* », par exemple relevant de la vie privée (association de parents d'élèves, aide de minime importance à un membre de la famille ou à un voisin dans le cadre du bon voisinage,...), ou qui ne se retrouvent pas dans le circuit économique (tenir compagnie à des personnes âgées, organiser un goûter,...) ou encore, entre autres choses, des activités reconnues ou imposées par l'autorité (pompiers volontaires, travaux d'intérêt général dans le cadre d'une peine). Nous comprenons bien que l'ONEm a voulu être complet, mais ces énumérations nous laissent tout de même perplexes, car l'idée sous-jacente semble intégrer tout acte humain de la vie quotidienne ! Toute activité d'un individu serait-elle susceptible d'être problématique aux yeux des agents de l'ONEm ?

Ensuite, nous y trouvons les « *Activités bénévoles qui doivent être déclarées* » car elles « *peuvent être intégrées dans le circuit économique (c'est-à-dire qu'on les rencontre dans le circuit économique en tant qu'activités rémunérées) ET sont exercées de façon structurée, régulière par le chômeur.* » Le document résume la situation en un schéma signalant les trois conditions pour que soit autorisé le cumul des allocations de chômage et du travail bénévole, correspondant aux trois conditions évoquées dans la loi de 2005 : 1) s'il est déclaré par le formulaire ad hoc, 2) s'il est effectué dans une organisation et 3) s'il est non rémunéré (avec possibilité de défraiements).

En cas de contrôle, si la déclaration n'a pas été introduite, un retournement de la charge de la preuve est appliqué au chômeur ! En d'autres mots, si un contrôle est opéré sur un lieu d'activités culturelles fonctionnant avec des chômeurs bénévoles, que ces derniers ont introduit la déclaration de bénévolat à l'ONEm et ont reçu l'autorisation, il revient à l'ONEm d'apporter la preuve d'éventuels manquements aux réglementations. Par contre, si le chômeur n'a pas introduit cette déclaration, son activité est automatiquement considérée comme du travail ! Au chômeur alors de prouver qu'il reste bien dans les conditions de la loi. De même, « *Si le chômeur n'a pas déclaré qu'il percevait une indemnité forfaitaire de remboursement de frais ou a fait une déclaration inexacte, les indemnités perçues doivent être considérées comme de la rémunération et le travailleur ne peut pas être considéré comme un volontaire. Une procédure litigieuse doit être entamée (audition et éventuelle exclusion, récupération et sanction).* » A lui, à ce moment, de prouver l'inverse ! Nous sommes selon nous ici face à une mesure abusive : si un même contrôle intervient sur un même lieu culturel, mais que les bénévoles ne dépendent en rien de l'ONEm, ils ne subissent nullement ce retournement de la charge de la preuve !

Vu l'état de la diffusion de l'information sur le sujet, cette pratique nous semble particulièrement discriminante au regard du reste de la population belge ! Par ailleurs, l'obligation de déclaration et le refus pour présomption d'indisponibilité sur le marché du travail suivent la même logique de renversement de la charge de la preuve caractérisant le contrôle du comportement de recherche d'emploi. Le chômeur doit donc en permanence prouver sa bonne foi face aux suspicions de l'ONEm, le présumant coupable.

3.6. Le mandat d'administrateur dans une ASBL.

Il nous reste à aborder la question des chômeurs administrateurs d'associations. Nous l'avons signalé, les chômeurs ont de grosses réticences à s'inscrire dans l'organigramme d'un Conseil d'Administration (CA), un élément très interpellant au regard du droit constitutionnel d'association. À ce sujet, la note de l'ONEm semble claire : « *Ne constitue pas un travail et ne doit pas être déclaré : le simple fait de fonder une association sans but lucratif ou d'en être membre et de participer à des réunions. Doit être déclaré : l'exercice d'un mandat d'administrateur bénévole dans une organisation, pour autant que les activités ne se résument pas au seul fait d'assister à des réunions. Il en est de même pour les tâches de président, secrétaire ou de trésorier d'une organisation. L'exercice d'un mandat d'administrateur non rémunéré dans une organisation peut en principe être cumulé avec les allocations de chômage à condition qu'il soit bénévole et déclaré.* » Si ce document est appliqué à la lettre, et de la même manière par tous les bureaux de chômage, il ne semble pas y avoir de problème pour cumuler chômage et implication dans un CA, un cumul pourtant souvent perçu comme impossible par les chômeurs.

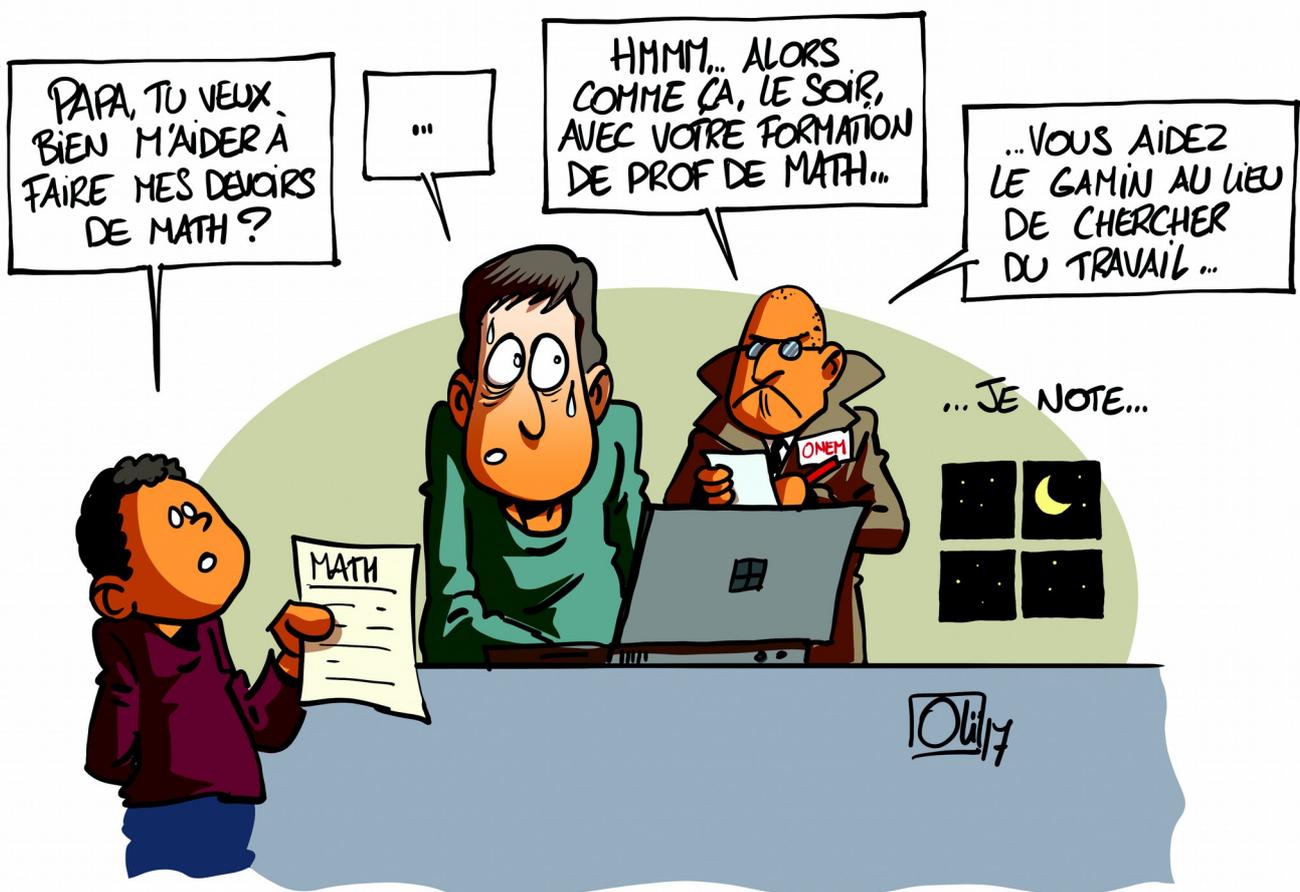
Alors ? Manque de clarté de l'ONEm ? Information trop confidentielle ? Craintes disproportionnées des chômeurs ? Un peu de tout cela sans doute (22). Mais ces mots, noir sur blanc dans le document de l'ONEm, n'empêchent pourtant pas des représentants syndicaux de livrer des informations totalement contraires aux chômeurs désireux de créer une association, en déclarant que l'ONEm ne tolère pas ce cumul ! Plusieurs chômeurs nous l'ont confirmé directement. Ces syndicats sont pourtant présents au sein du Comité de gestion de l'ONEm, un fait démontrant une fois de plus le règne de la confusion totale, à tous les étages de cette administration.

Pour expliquer les craintes, il reste l'énumération des exceptions à la règle : le directeur du bureau de l'ONEm peut refuser le cumul en raison de la taille de l'organisation (pour une ONG par exemple implantée dans tout le pays), si la disponibilité sur le marché de l'emploi du chômeur / administrateur est sensiblement diminuée ou, retour de la notion précitée, « *lorsqu'en raison de la taille de l'association ou de la nature essentiellement commerciale de ses activités, l'activité bénévole du chômeur / administrateur ne possède pas les caractéristiques d'une activité qui, dans la vie associative, est habituellement exercée par des volontaires.* » Nous revoici donc à nouveau face à cette notion vague, accompagnée du pouvoir d'appréciation, d'autorité, du directeur du bureau de chômage !

De quels critères tient-il compte ? Un théâtre, par exemple, fonctionnant uniquement sur l'implication passionnée de bénévoles, gérant cependant un bar et une caisse pour les entrées au spectacle, sera-t-il considéré comme un lieu d'activité essentiellement non commerciale, administrable par un chômeur, si celui-ci ne retire aucun centime de son implication ? À nouveau, à quoi correspond ici une activité habituellement exercée par des volontaires dans une association ? Nous tenons là la clef de la situation actuelle, où de nombreux chômeurs ne déclarent simplement pas leur activité bénévole. Outre le fait de se garder la liberté de son emploi du temps libre, la définition d'une « activité habituellement effectuée par des bénévoles » ne semble pas objectivable avec précision.

Aujourd'hui encore, des sanctions sont possibles en cas de manquement à cette réglementation. Dans son rapport annuel pour l'année 2015, nous pouvons lire cette donnée (qui concerne cependant uniquement le contrôle des « grands événements ») : « *Nombre de chômeurs statut bénévole en infraction : 24* » (Pour l'année 2016, le chiffre s'élève à 21). Comme ce chiffre, plutôt bas, est placé dans la rubrique « 3.4.7.6. *Travail au noir* » (23), nous espérons pouvoir en déduire l'inexistence de sanction en dehors d'un travail au noir avéré. Nous avons posé la question à l'ONEm, pour connaître la nature des faits ayant entraîné ces 24 « infractions », mais n'avons à ce sujet pas reçu de réponse. Ce manque de réponse ne révèle pas une incommensurable considération pour la transparence administrative.

S'il est possible d'intégrer un CA d'ASBL en étant chômeur, comme décrit dans le document interne de l'ONEm, pourquoi encore rendre obligatoire la déclaration du bénévolat ? Et de cette manière conditionner le droit de s'associer ? Pourquoi, si des travailleurs salariés ou des mandataires politiques ont le droit de faire partie de CA d'organisations, parfois multiples, le chômeur ne peut-il s'impliquer librement dans une ou plusieurs associations, alors qu'il dispose de plus de temps ?



3.7. L'abrogation est officiellement demandée.

De nombreuses personnes désirent la suppression de cette réglementation entravant de fait la liberté d'association, sans évidemment pour autant désirer la suppression des autres obligations légales des contributeurs bénévoles, fixées par la loi de 2005. Parmi elles, bien entendu des chômeuses et chômeurs de tous horizons, de nombreuses ASBL et lieux culturels, mais aussi des organismes officiels, tel le Conseil Supérieur des Volontaires (CSV).

Voyons en quels termes s'exprime le Conseil envers la ministre des Affaires Sociales, dans son rapport d'évaluation des 10 ans de la loi sur le volontariat. Suite à une large consultation des secteurs concernés, dont la Direction Générale Inspection sociale du SPF Sécurité sociale, la Direction Réglementation de l'ONSS, le SPF Finances – Services centraux – IPP, des chercheurs, la Plate-forme francophone du volontariat, etc. En son point 7, « Volontariat et allocations (chapitre VIII de la loi) - Volontariat des chômeurs et prépensionnés », le rapport dit clairement ceci :

« Les volontaires chômeurs ont l'obligation de déclarer leur volontariat à l'ONEm. Le CSV constate que l'interprétation de l'ONEm est souvent très stricte et que la procédure permettant au volontaire de contester la décision de l'ONEm est lourde et fastidieuse. Par ailleurs, suite à la régionalisation des compétences en ce qui concerne la politique du marché du travail, il ne semble plus logique que l'ONEm intervienne encore dans cette matière. Le CSV estime aussi que si quelqu'un peut cumuler volontariat et travail, il est également possible de cumuler volontariat et recherche d'emploi. La crainte d'indisponibilité pour le marché de l'emploi n'est pas fondée.

Demande à la Ministre : modification de la loi : Le CSV plaide pour la suppression de l'obligation de déclaration des candidats volontaires auprès de l'ONEm, ou, après régionalisation, auprès d'Actiris, du Forem, du ADGB (Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens) ou du VDAB. » (24)

Face aux législateurs, l'avis du CSV devrait être déterminant, ce Conseil a été institué explicitement pour analyser l'application de la loi et formuler des avis pour la réévaluation de celle-ci. Après une consultation de différents acteurs clefs, et pas vraiment des interlocuteurs marginaux, ce Conseil a réalisé une profonde évaluation de la loi après dix ans d'application. Dans son avis, la demande est donc clairement formulée, envers le pouvoir exécutif, d'abroger cette obligation de déclaration à l'ONEm pour les activités associatives bénévoles.

Sur le sujet de la liberté de bénévolat, nous laisserons ici le dernier mot à Philippe Andrienne, président du Conseil, en guise de conclusion temporaire. *« Le problème ne réside pas dans les sanctions éventuelles, mais dans les entraves placées sur la route des chômeurs. Il s'agit d'un véritable frein car les rumeurs dans les bureaux de chômage évoquent clairement les refus ; il est donc logique de constater la présence des craintes et même de la peur chez les chômeurs. Comme vous le disiez, la plupart n'osent pas se déclarer : il n'y a donc même pas de trace des refus. Celles et ceux qui ne se déclarent pas sont nombreux, nous sommes face à des milliers de personnes bloquées, entravées, ennuyées dans leur droit d'association. En outre, nous devons également tenir compte de celles et ceux qui, carrément, n'osent pas s'engager. Pour un droit aussi fondamental que la liberté d'association, ça ne peut exister ! » (25)*

4. Le bénévolat, c'est volontaire !

Les termes de ce quatrième sous-titre pourraient sembler étranges aux profanes de l'évolution politique et sociale ultra-libérale à l'œuvre chez nous... Hélas, il va falloir se battre contre une situation de confusion totale qui risque de se mettre en place dans notre société au sujet des activités entrant dans le cadre d'une relation professionnelle, celles relevant du bénévolat, et d'autres relevant du travail... gratuit ! Aujourd'hui, différentes politiques se mettent en place, ou sont en projet, pour conditionner certains éléments des allocations sociales à l'acceptation de prêter gratuitement des heures de travail.

Oui, nous en sommes là : les allocataires sociaux devront prêter gratuitement des heures de travail, pour avoir le privilège de... maintenir – dans certains cas - le droit à des allocations de survie !

Si l'on résume le mouvement progressif de ces trois dernières décennies, avec des accélérations nettes ces quinze dernières années : la part des salaires dans la richesse produite ne cesse de baisser, l'adaptation des salaires au coût de la vie a été remise en cause et limitée à plusieurs reprises, le travail à temps partiel s'est étendu, les postes de travail précaire se sont multipliés (intérim, titres services, etc.), les licenciements sont légion,... L'énumération n'est hélas pas exhaustive et le tableau social est plutôt noir.

Si des individus travaillent pour peu, et ne peuvent que survivre avec des salaires liés à des heures de travail, le terrain est prêt pour stigmatiser les personnes survivant dans des conditions tout aussi précaires, mais à l'aide d'allocations sociales. La rhétorique politique contemporaine vise à monter les différents « catégories » de populations pauvres les unes contre les autres, et dans son sillage des jalousies mal placées s'insinuent dans les rapports sociaux. Les chômeurs sont stigmatisés comme profiteurs, et une propagande gouvernementale crée un terreau idéal visant à favoriser l'acceptation dans l'opinion publique des politiques de conditionnement des allocations de survie à du travail gratuit, hypocritement nommé « service communautaire ».

En outre, ces initiatives gouvernementales ont pour corollaires de tirer toujours plus vers le bas les conditions de travail en général, et les conditions de vie de la population. Nous ne pouvons en effet que rappeler, encore et toujours, que des allocations sociales décentes, et une assurance chômage forte, représentent le rempart de garantie de salaires décents dans le monde du travail.

4.1. Projet de travail gratuit pour les chômeurs.

Le conditionnement d'allocations à du travail gratuit est une idée souvent évoquée ces dernières années pour les chômeurs. Ces offensives répétées ont mené à la banalisation de l'idée dans certaines consciences, comme une nouvelle « évidence » : pourquoi donnerait-on de l'argent à des personnes, pour ne rien faire ? Une nouvelle manière, en quelque sorte, de saper les fondements de la sécurité sociale et de cibler les victimes de la situation économique contemporaine, comme si elles étaient responsables de leur situation problématique.

Une étape vers la concrétisation de cette « idée » a été franchie avec la nouvelle coalition au pouvoir au niveau fédéral en Belgique, par son inscription dans l'Accord de gouvernement élaboré en 2014.

Le projet est rédigé en ces termes : « *Un cadre pour la mise en place d'un service à la collectivité pour les chômeurs de longue durée sera élaboré. Celui-ci sera exécuté par un accord de coopération avec les Régions. Ce cadre doit répondre aux conditions suivantes :*

- *Le service à la collectivité est de deux demi-journées par semaine ;*
- *L'exercice du service à la collectivité ne doit pas réduire la disponibilité pour le marché du travail ;*
- *Le service à la collectivité doit être intégré dans un trajet vers l'emploi ;*

- Les Régions reçoivent la possibilité de suspendre les chômeurs de longue durée qui refusent une offre de service à la collectivité. » (26)

Nous voyons bien dans les lignes ci-dessus le caractère obligatoire de ce projet, les Régions étant annoncées comme pouvant suspendre les chômeurs qui refuseraient ce type de travail contraint. Cela semble important à souligner, car au sujet de la mesure de « service communautaire » pour les allocataires du CPAS, évoquée ci-dessous, face aux critiques, le ministre de l'Intégration sociale Willy Borsus a contesté le caractère obligatoire de la mesure.

Il est difficile aujourd'hui d'en dire plus sur ce service communautaire pour les personnes survivant avec l'assurance chômage, ces lignes n'ayant connu pour l'instant aucune mise en pratique ni avancée législative. Le caractère gratuit serait évité par une moindre dégressivité des allocations. Il n'est donc pas question de véritable salaire. Il est hélas à craindre un zèle certain, dans la suite de la législature, pour la mise en place de cette mesure évoquée dans l'Accord de Gouvernement. Le climat de peur sociale, installé notamment par des vagues de licenciements massifs dans des entreprises pourtant en bénéfice, risque de servir de terreau favorable à l'acceptation par la population de cette mesure, ou à tout le moins à un manque de réaction et de blocage face à celle-ci.

Néanmoins, le gouvernement fédéral se heurte à la nécessité d'un accord de coopération avec les régions, devenues compétentes pour la plupart des mesures concernant le marché de l'emploi. La concertation avec les régions semble au point mort. Mais la vigilance reste de mise car la mise en pratique d'une mesure semblable de « service communautaire » pour les bénéficiaires du Revenu d'intégration au CPAS, dernier filet de protection sociale en Belgique, ne peut qu'inquiéter et faire craindre que cette mesure soit élargie à l'ensemble des allocataires sociaux.

4.2. « Service communautaire » pour les bénéficiaires du Revenu d'Intégration Sociale (RIS).

Au sein de cette étude sur le droit d'association des chômeurs, il nous a semblé nécessaire d'effectuer un petit détour par les bénéficiaires des CPAS, notamment pour l'exemple d'application d'une mesure annoncée pour les chômeurs, mais aussi pour la confusion qu'elle installera dans les consciences au sujet du bénévolat, et du caractère volontaire des activités se développant dans ce cadre. En effet, dans le futur, des individus aux statuts différents risquent de cohabiter sur de mêmes lieux d'activités sportives, culturelles, sociales... Des personnes évolueront dans un même espace, certaines s'impliquant sur une base volontaire, et d'autres plus ou moins, selon les situations, voire de manière contrainte, en raison du risque de perdre leurs allocations de survie.

Ce fait est loin d'être anodin, car le bénévolat, et les activités couvertes par la loi sur le volontariat, sont liés avant tout à une envie, une passion, un désir de s'impliquer pour autrui, d'aider des populations dans le besoin, bref, de se rendre utile sur une base volontaire.

Le PIIS, Projet Individualisé d'Intégration Sociale était déjà obligatoire pour les moins de 25 ans, l'actuel gouvernement l'a généralisé pour tous les nouveaux bénéficiaires du Revenu d'Intégration Sociale (RIS). C'est à dire que chaque personne recevant une aide du CPAS doit s'engager, par écrit, à mener une série d'actions, supposément constitutives d'un programme d'intégration, souvent via un trajet vers un retour à l'emploi.

Nous ne le dirons jamais assez, il semble ahurissant d'ajouter des conditions autres que l'insuffisance de ressources à l'octroi de ce qui constitue le dernier filet de protection sociale en Belgique car, en cas de non-respect, qu'y-a-t-il ? L'exclusion ! Cela signifie que l'organisme censé empêcher les personnes les plus précarisées de sombrer dans la pauvreté va les y précipiter.

Nous ne rappellerons jamais non plus assez que certaines personnes précarisées sont tout simplement, sans pour autant être reconnues malades, dans l'incapacité de retravailler un jour, abîmées par des années de vie dans la pauvreté, et parfois très fragiles psychiquement. Or, les cas d'exemption pour raisons de santé ou d'équité sont de plus en plus restreints et soumis également à des conditionnalisations de plus en plus fortes.

Parmi les actions figurant dans le PIIS, nous pouvons donc avoir ces heures de travail gratuit, annoncé comme voué au service de la société par son nom : « service communautaire ».

Que nous dit l'accord de gouvernement précité à ce sujet ? *« Le gouvernement fédéral fournira aux autorités locales, par le biais d'une adaptation de la réglementation, de nouveaux moyens d'intégration sociale et sociétale leur permettant d'organiser, au sein des PIIS, un service communautaire pour les bénéficiaires du revenu d'intégration. L'initiative du bénéficiaire sera respectée au maximum, l'objectif étant une réintégration sociétale et / ou professionnelle progressive. De cette manière, la cohésion sociale est renforcée, des opportunités sont créées et des compétences sociales développées. »* (27)

Les mots ont l'air plus jolis qu'au sujet du service communautaire en projet pour les chômeurs, le caractère obligatoire n'y apparaissant pas ouvertement. Comme le présente un article paru dans la revue Ensemble, l'instauration de ce travail forcé s'est réalisée de manière franchement hypocrite et scandaleuse. Une loi du 21 juillet 2016 instaure une généralisation des PIIS, donc l'obligation pour tous les nouveaux bénéficiaires du RIS de signer un « projet » dans lequel pourront être comprises des heures de travail communautaire. En quels termes ? Voici l'article 6 paragraphe 2 : *« le projet individualisé d'intégration sociale peut avoir trait à un service communautaire, qui en fait alors partie intégrante. Le service communautaire consiste à exercer des activités sur une base volontaire qui constituent une contribution positive tant pour le parcours de développement personnel de l'intéressé que pour la société »*. Le conditionnement des allocations de survie à l'acceptation d'heures de travail gratuites n'est pas ici présenté comme une contrainte, mais l'exposé des motifs de la loi est plus clair : *« le but (...) est que le bénéficiaire du CPAS devienne graduellement plus indépendant et puisse participer pleinement à la société. En effet, si l'intéressé doit légitimement disposer de droits garantissant sa dignité humaine, ce droit doit être assorti de devoirs, notamment en termes d'engagements réciproques »*.

Cette mesure, assurant une précarisation toujours plus étendue du monde du travail, se réalise par un travail législatif consistant en *« une loi de moins de quatre pages, un arrêté royal qui en fait à peine trois et une circulaire longue elle de près de cinquante feuillets bien remplis, tels sont les textes réglementant la généralisation du projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) »* (28).

Ces « devoirs » de l'allocataire social ont été mêlés par le ministre aux activités couvertes par la loi de 2005 sur le volontariat.

4.3. Instrumentalisation de la loi sur le volontariat.

La loi de 2005 sur le volontariat, dont nous avons présenté plus haut la philosophie et le contenu, a été instrumentalisée de manière hypocrite par le ministre: *« Le projet d'arrêté royal, rédigé en juillet dans la foulée du vote de la loi, prévoyait un second paragraphe qui affirmait que la loi du 3 juillet 2005 était d'application pour le service communautaire. Le ministre Borsus s'était engagé à faire cette référence, à la demande expresse des Fédérations de CPAS. Le ministre s'était placé sous l'égide de la loi de façon en réalité fort hypocrite. En effet, la formulation complète du projet d'arrêté royal était : « La loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, à l'exclusion de l'article 3, 1° a) et 2°, est d'application pour le service communautaire. »*

Que comprenait cette exclusion ? *« Le point a) en question précise qu'on entend par volontariat toute activité « qui est exercée sans rétribution ni obligation » et l'alinéa 2 que le volontaire est la personne*

physique qui exerce l'activité visée à l'alinéa 1. Autrement dit, toute honte bue, le ministre veut se prévaloir du volontariat en biffant la mention qu'il devait être exercé sans obligation ! Une façon particulièrement hardie de s'arranger avec la loi ! » (29)

Le président du Conseil Supérieur des Volontaires s'est alors manifesté auprès du ministre de l'Intégration Sociale Willy Borsus, pour lui exprimer un refus du Conseil de voir apparaître une quelconque référence à la loi sur le volontariat pour ce type de dispositif contraint.

Lorsque l'arrêté royal définitif est publié, ce renvoi à la loi a disparu. Le Conseil d'État a entre-temps rendu un avis cinglant sur cette référence tronquée à la loi de 2005 sur le volontariat. Ce fait n'empêchera nullement le ministre de... ramener le tout dans une circulaire ! Dans celle-ci, trois pages sont consacrées au service communautaire dont une à la loi de 2005. Voici en quels termes le ministre exprime ces liens : « *la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires s'applique aux services prestés dans le cadre du service communautaire. Il est donc nécessaire que les dispositions de cette loi soient respectées* » (30).

La circulaire est l'élément le plus utilisé pour l'application concrète sur le terrain, dans le fonctionnement des CPAS. Il s'agit donc clairement d'une manière détournée de ramener dans les faits ce qui a été recalé dans les textes législatifs. La confusion sera totale dans les CPAS. Il faut par ailleurs rappeler que la loi de 2005 était déjà applicable sans problème en CPAS, les indemnités de bénévoles faisant d'ailleurs explicitement partie des ressources exonérées pour le calcul du RIS. Autrement dit, un bénéficiaire du RIS qui exerce aujourd'hui un volontariat pourrait, s'il se voyait contraint de le pratiquer sous l'égide du « service communautaire », perdre ou conserver les indemnités dont il bénéficiait jusque-là, selon l'application de cette réglementation confuse qu'en ferait le CPAS.

4.4. Réactions du secteur associatif.

Le secteur associatif a tenu à réagir à ces projets de travail gratuit instaurés par les autorités gouvernementales belges. La Plate-forme Francophone du Volontariat a envoyé un courrier résumant son opposition à ce travail communautaire, le déclarant inacceptable dans le cadre du volontariat, en précisant à nouveau au ministre, feignant de l'ignorer, la nature évidemment volontaire de ce dernier (31). Parallèlement, une note a été rédigée, décortiquant les termes de la circulaire et précisant les termes « contrat », « assurance » « indemnités » (32).

La plate-forme commence par s'interroger sur la pertinence du lien entre le projet du ministre et la loi de 2005, établi dans la circulaire ministérielle en sa page 22 (citée ci-dessus). En relevant différents éléments, et en commençant par la « disposition à travailler », elle tient à rappeler l'évidence, qui semble aujourd'hui devoir toujours être réaffirmée, que le volontariat est un engagement libre et accessible à tous, et cela même pour les individus exclus du marché du travail. Une implication bénévole n'entraîne en effet pas nécessairement une disposition à travailler. « *Ce lien de causalité entre acceptation et disposition à travailler ne tient pas compte de la diversité des formes d'engagements volontaires. Par exemple, sous réserve de l'accord du médecin conseil, des personnes en incapacité de travail ont la possibilité d'exercer un volontariat, sans que cela n'entraîne de facto un retour sur le marché de l'emploi. Ce type de mesure est un frein au volontariat. Actuellement, certaines personnes refusent déjà de s'engager bénévolement quelques heures par semaine par crainte d'une assimilation à la disposition à travailler* ».

D'autres remarques plus précises apparaissent dans cette note au sujet du vocabulaire choisi par le ministre ou des dispositions liées aux « indemnités » ou aux assurances, dont les liens supposés avec la loi de 2005 sont problématiques. Nous n'entrerons pas ici dans les détails, mais la Plate-forme rappelle que, oui, l'implication bénévole, *volontaire*, n'est pas compatible avec des *obligations* !

La note rapporte deux passages des pages 10 et 11 de la circulaire, liés à la notion juridique de *contrat* (33). « *Le PIIS consiste en un accord écrit et signé par les parties concernées (...) A des fins d'uniformité, le contrat est conforme à la convention-cadre adoptée par le conseil de l'action sociale.* » « *Le PIIS n'est pas un accord statique mais bien un contrat dynamique qui peut toujours être modifié en cours d'exécution, en fonction de la situation concrète de l'intéressé et moyennant le consentement de chaque partie* ».

La Plate-forme commente ces extraits en rappelant que dans la loi de 2005, le bénévolat est une activité « *exercée sans rétribution, ni obligation* », dans ce cas la nature contractuelle du PIIS est bien évidemment incompatible avec un engagement libre. La circulaire précise que le contrat « *peut toujours être modifié en cours d'exécution* », mais dit aussi que la modification se fait « *moyennant le consentement de chaque partie* ». L'allocataire du CPAS n'est donc pas libre, seul, de mettre un terme à son engagement dans l'organisation concernée. Par ailleurs, il doit contenir un horaire précis de prestations, ce qui dans le cadre d'un bénévolat peut être aménagé entre le bénévole et l'organisation, ensemble. Cela ne peut en aucun cas être une obligation contractuelle.

Ces éléments de la mesure du ministre Borsus sont donc en contradiction totale avec la loi de 2005 sur le volontariat. En outre, cerise sur l'indigeste gâteau, des sanctions sont prévues en cas de non-respect du « *contrat* », évoquées aux pages 33 et 46 de la circulaire, des sanctions dont « *la suspension partielle ou totale du paiement du revenu d'intégration pour une période d'un mois au maximum et de trois mois en cas de récidive* ».

La Plate-forme conclut donc logiquement que « *la mise en place d'un contrat précisant les horaires de prestations, une durée d'engagement et des sanctions en cas de non-respect est incompatible avec la loi de 2005 sur le volontariat* ».

Le plus vraisemblable est que les « *propositions* » de « *service communautaire* » émaneront du CPAS. On imagine bien que cette « *invitation* » risque souvent d'être entendue comme une « *injonction* », étant donné la disparité de position entre le CPAS et l'allocataire. Dès lors, si un CPAS veut sincèrement favoriser l'implication véritablement volontaire de ses usagers, il doit le faire exclusivement en utilisant la loi de 2005 et refuser d'entrer dans la logique du « *service communautaire* ». Le volontariat en question ne peut donc être inclus dans le PIIS.

Nous nous devons ici d'évoquer ces évolutions inquiétantes dans les politiques sociales de notre pays, car nous allons nous retrouver dans des « *zones floues* », où des personnes seront impliquées dans des associations, librement ou de manière contrainte. Les organisations auront en leur sein des personnes bénévoles, certaines pour garder leurs allocations, et d'autres réellement motivées par les activités du lieu.

Peut-être les associations ne seront-elles pas obligées d'accepter de collaborer à ce système, mais quand un système est instauré, il se banalise, puis s'étend... Par ailleurs, le bénéficiaire d'allocations sociales qui se présentera dans un lieu culturel fonctionnant avec des bénévoles déclarera-t-il pourquoi il se présente là ? Serons-nous un jour face à cette situation ubuesque : tels les chômeurs cherchant à amasser des preuves de recherche d'emploi à présenter à l'ONEm, pour continuer à bénéficier de l'assurance chômage, les lieux culturels et autres associations vont-ils voir déferler des bénéficiaires de CPAS voulant amasser les preuves de respect de leurs « *engagements réciproques* » contenus dans l'arrêté royal de Willy Borsus ? Pour pouvoir « *légitimement disposer de droits garantissant la dignité humaine* » ?

5. Conclusion

Nous avons tenté dans ce travail de circonscrire le débat, déjà ancien, sur le droit d'association des chômeurs et de leurs obligations envers l'ONEm.

Ce travail permet de comprendre l'actuel statut du travailleur bénévole, et les droits acquis dans la loi sur le volontariat, promulguée en 2005. Il permet de voir plus clair sur la situation pré-loi de 2005, une situation pas ou plus nécessairement très connue aujourd'hui au sein des associations. La connaissance de cette ancienne situation est pourtant indispensable pour comprendre les acquis de cette loi, et comprendre pourquoi certaines nouvelles obligations sont des avancées législatives.

Ce débat sur le droit d'association des chômeurs est présent de manière plus ou moins larvée dans toute association ou organisation travaillant avec des bénévoles pour réaliser ses activités. Le débat y est, mais pas toujours ouvertement évoqué car personne ne sait réellement s'il faut ou non prendre le risque de déclarer les chômeurs présents parmi ses bénévoles, ou s'il faut ou non conseiller à ces derniers de déclarer leur activité à l'ONEm. En d'autres termes : s'il faut prendre le risque de devoir se séparer d'eux, dans le chef des organisations et, dans le chef des chômeurs, s'il faut prendre le risque de ne pas pouvoir s'investir bénévolement ou, pire encore, risquer des sanctions au sein de leur parcours dans l'assurance chômage.

Nous l'avons également évoqué, des associations travaillant sur le droit des ASBL, d'autres prodiguant des conseils juridiques, ainsi que les syndicats, pourtant présents au sein du comité de gestion de l'ONEm, ne savent souvent que répondre aux interrogations des chômeurs. Pire, ils déconseillent souvent à la personne de faire la déclaration, car l'ONEm ne tolère pas selon eux une implication bénévole ou un rôle dans un CA d'association ! Plusieurs chômeurs nous ont confirmé l'affirmation par leur syndicat de l'incompatibilité, dans le chef de l'ONEm, du cumul des allocations de chômage avec du bénévolat ! Combien de personnes en ont conclu qu'elles ne pouvaient pas s'inscrire dans ce travail bénévole ? Combien ont décidé de ne pas créer l'association qu'elles projetaient de créer ? Combien ont renoncé aux activités qu'elles désiraient lancer ? Combien ont constitué des Conseils d'administration non-représentatifs de la réalité ? Nous ne le saurons jamais.

Les organisations syndicales ne devraient-elles pas plutôt travailler en interne, au sein du comité de gestion de l'ONEm, pour que le droit d'association soit un réel droit, entier, pour tous leurs affiliés ?

Nous espérons contribuer ici à libérer la parole dans le cadre de ce débat fondamental, à mettre tout sur la table en vue de s'armer de l'information complète sur le sujet, pour voir un jour arriver la libération enfin totale du droit d'association. Rappelons, pour terminer, les termes de l'Article 27 de la Constitution belge : *« Les Belges ont le droit de s'associer ; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive. »*

Le Conseil Supérieur des Volontaires va poursuivre son travail de lobbying auprès du monde politique durant cette année 2017. La Plate-forme francophone du volontariat prévoit aussi des séances d'information auprès des parlementaires, pour porter la parole des associations fonctionnant avec des bénévoles, et celle des chômeurs concernés par ces entraves administratives ! Cette année devrait être décisive pour le droit d'association des chômeurs en Belgique, le sujet est plus que jamais sur la liste des affaires à suivre en 2017 !

Si bien entendu des balises sont nécessaires pour éviter un éventuel « appel » vers le travail au noir, et éviter que des travailleurs illégaux soient en quelque sorte « déguisés » (34) en bénévoles, nous rejoignons cependant les associations et les chômeurs qui demandent l'abrogation de cette obligation de déclaration de bénévolat à l'ONEm, rejoints en cela par un organisme expressément créé pour formuler des avis aux autorités, et orienter l'évolution législative. L'avenir nous indiquera si l'optimisme doit aujourd'hui nous guider à ce sujet.

Complément.

Le Conseil Supérieur des Volontaires s'explique.

Nous avons rencontré le président du Conseil Supérieur des Volontaires afin de recueillir ses considérations sur le droit d'association des chômeurs, et de faire le point sur les nécessités de refonte de la loi encadrant le bénévolat en Belgique.

Philippe Andrianne est le président du Conseil Supérieur des Volontaires (CSV), le rencontrer aujourd'hui se justifie à plus d'un titre. En premier lieu, officiellement mandaté pour analyser la loi sur le volontariat, le Conseil réclame l'abrogation de l'obligation de déclaration de bénévolat à l'ONEm. Il rejoint en cela la revendication de nombreux chômeurs et d'un pan important du monde associatif. Cette abrogation est demandée dans un rapport d'analyse de la loi -réalisé en raison du dixième anniversaire de son entrée en vigueur-, censé déboucher sur une refonte législative. Nous nous trouvons donc à un moment charnière pour cette obligation faite aux chômeurs de déclarer leur bénévolat, puisque l'organisme expressément mandaté par les autorités politiques pour formuler les « problématiques à régler » réclame lui-même cette abrogation.

Enfin cette parole, présente en masse dans le secteur associatif depuis des décennies, se voit ici emmenée vers un niveau officiel, et libère donc une revendication souvent maintenue « sous le manteau ». La discrétion semble en effet de mise, afin de ne pas attirer l'attention de l'administration sur des lieux où les chômeurs sont actifs et jouissent de leur droit d'association, sans avoir cependant répondu à cette injonction de déclaration à l'ONEm toujours inscrite dans la législation.

Présentez-nous le Conseil Supérieur des Volontaires, dont vous êtes l'actuel président !

Philippe Andrianne : Le Conseil Supérieur des Volontaires, institué par un arrêté royal, est un organe d'avis mis à la disposition du ou de la ministre de tutelle. Pour l'instant elle a pour nom Maggie De Block, puisque ces questions dépendent du ministère des Affaires Sociales. Mon mandat, débuté l'année dernière, court sur quatre ans. Le président est en alternance un francophone et un néerlandophone. C'est donc un organe officiel, dont les avis sont adressés à la ministre, en charge de les relayer au gouvernement. Les avis sont publiés sur le site internet du Conseil, un site d'ailleurs organisé par le ministère des Affaires sociales.

Les parlementaires reçoivent notre rapport, par un envoi au président de la Chambre qui le place aux annexes des documents à disposition de tous les élus. Ils sont donc toutes et tous informés de la parution du rapport et de sa teneur, et ils peuvent aller le consulter à loisir à la Chambre, ou sur le site internet du Conseil. L'analyse des 10 ans de la loi, elle, a connu une diffusion encore plus importante car en plus des parlementaires et du ministre de tutelle, elle a été envoyée avec insistance aux chefs de groupe, au président du Sénat et à tous les Ministres-Présidents des entités fédérées.

Le contenu de cette analyse ne représente donc pas un sujet de seconde zone.

Ah non, ce n'est pas du tout une question marginale ! Pourquoi ? Parce qu'avec la défédéralisation de certaines matières dans la sixième réforme de l'État, une série de compétences, au plan social notamment, touchent évidemment au volontariat. Il était donc important que cette évaluation soit diffusée le plus largement possible, et soit accessible à tout le monde sur le site internet.

La loi sur le volontariat, en englobant en un texte des faits couverts par d'autres législations, a centré ses préoccupations sur un véritable statut pour les bénévoles. Cette loi venait-elle régler une situation problématique ?

Le Conseil a été créé en 2002, au moment des préparatifs de la loi de 2005. C'est l'un des organes qui a permis l'émergence et l'écriture de la loi, mais je ne sais pas si la situation était problématique. Pendant des décennies, le bénévolat ou le volontariat -puisque'il n'y avait pas de distinction (35)-, était admis. Les initiatives volontaires et les actions bénévoles n'étaient quasiment pas contrôlées, ce n'était qu'épisodiquement qu'un problème émergeait éventuellement, lors d'une inspection de ceci ou d'une dénonciation de cela. La situation alentour, par contre, est devenue plus problématique avec le temps, en raison de l'évolution du contexte politico-social.

Au moment où la crise s'est installée, au milieu des années 1970, puis plus loin dans le courant des années 1990 et au début des années 2000, un autre regard s'est imposé sur le volontariat, pour deux raisons. La première est liée au regard des syndicats, mais aussi de représentants politiques, estimant que le volontariat ou le bénévolat prenaient la place de l'emploi et freinaient la rémunération des travailleurs. La seconde est qu'en parallèle nous avons assisté à un renforcement de l'emploi dans le secteur non-marchand, avec notamment l'éclosion de commissions paritaires spécifiques. Ce nouveau contexte a fait émerger des questions de complémentarités entre volontaires et salariés dans une même structure, au niveau du traitement fiscal notamment, et de certaines appréciations au plan du droit social. Tout cela a renforcé une insécurité juridique pour les volontaires et c'est principalement le monde associatif lui-même, et des volontaires, qui ont demandé qu'une loi sur le volontariat soit mise en œuvre, pour éviter de mauvaises interprétations ou des contradictions avec certaines législations, sur les plans social et fiscal.

La promulgation de cette loi est, et reste donc, une très bonne chose.

Bien entendu. La loi a permis des avancées certaines, avec une clarification des rôles, des positionnements et des conditions. Cependant, force est de constater que nous avons continué dans la crise. Nous sommes actuellement face à une chasse aux sorcières au niveau de la fraude fiscale et sociale, avec un net accent, c'est le moins qu'on puisse dire aujourd'hui, posé sur la fraude sociale. Le volontariat et l'associatif deviennent parfois des territoires de contrôle, où celui-ci est surreprésenté par rapport à l'importance de ce qui pourrait être découvert. Cela crée une pression, et nous constatons des difficultés pour les associations à trouver des administrateurs qui, dorénavant, ont beaucoup plus peur des responsabilités à assumer.

Dans notre évaluation de la loi, l'accent est posé sur trois séries de mesures. Des mesures qui devraient faire l'objet d'une modification de la législation. D'autres qui devraient faire l'objet de circulaires à l'intérieur des administrations, pour préciser certaines choses, sans modification de la loi. Et des mesures d'amélioration dans le cadre européen et international. Voilà l'essence de l'évaluation (36).

Nous avons recueilli plusieurs témoignages de chômeurs. Ils évoquent l'humiliation ressentie à devoir déclarer leurs moindres faits et gestes à l'ONEm, le problème de CA fictifs, pour ne pas se mettre en risque face à l'administration, ou encore des contrôles musclés réalisés par l'ONEm dans des ASBL le dimanche... Que pensez-vous de cette situation, à nos yeux problématique en regard du droit d'association ?

Lors d'une réunion plénière, nous avons relevé les priorités sur lesquelles nous souhaitons mettre l'accent, lorsque le parlement nous invitera à présenter notre rapport. Un des points, majeur, est cette question du chômage et du volontariat. Face à tout ce que vous évoquez, nous avons une position limpide au niveau du Conseil : nous demandons l'abrogation de cette obligation de déclaration à l'ONEm.

Qu'est-ce qui vous a amenés à cette revendication ?

Lorsqu'on interroge la direction générale de l'ONEm, ses réponses n'indiquent aucun problème par rapport au volontariat et à ses activités. Pourtant, nous constatons des différences notables entre les différents bureaux régionaux de l'ONEm, dont les directeurs ont une grande autonomie, de même parmi les inspecteurs qui nourrissent la décision du directeur régional. Depuis la loi de 2005, l'obligation est de déclarer l'activité bénévole, et le principe veut qu'exceptionnellement le directeur pourrait s'y opposer. Sur quelle base ? Essentiellement le fait d'un empêchement de disponibilité pour la recherche d'emploi. Or, un individu incapable de se dépêtrer d'une activité volontaire, ça n'existe simplement pas !

Le Conseil Supérieur des Volontaires affirme dès lors une absence totale de fondement à cette déclaration et à ce pouvoir d'appréciation du directeur régional. Quelqu'un peut très bien être volontaire, s'engager pleinement dans son volontariat et pour autant continuer à chercher du travail ; il arrêtera ou modifiera son volontariat quand il aura trouvé du travail. Rien n'empêche un volontaire de se rendre à un moment donné à un entretien d'embauche et d'envoyer le soir des tas de CV et lettres de candidature !

Les contrôles des chômeurs semblent d'autant plus absurdes lorsqu'ils s'abattent, le dimanche, sur les bénévoles d'une ASBL !

Tout à fait, ça n'a aucun sens de cibler le volontariat des chômeurs dans ce cadre. Bien entendu, un contrôle du travail au noir aura du sens, mais que les chômeurs volontaires soient encore ciblés est un fait à bannir. Nous avons constaté le refus de l'ONEm pour un plombier-chauffagiste désirant utiliser sa qualification pour réparer des maisons au bénéfice de personnes en difficultés. C'est comme si un infirmier ne pouvait pas faire du volontariat pour le secours de nuit ! Ça n'a aucun sens. Autre exemple : une personne s'est vue refuser de pouvoir faire du volontariat comme trésorière d'une ASBL, sous prétexte qu'elle est comptable de formation. C'est absurde ! Le Budget de l'ASBL, une association de parents, était de 2.000 euros. On en arrive à des choses aussi aberrantes que ça. Sur quels critères sont basées ces décisions ? Mystère... L'ONEm a semble-t-il mis à disposition de ses contrôleurs un cahier d'une vingtaine de pages, pour apprécier si le volontariat peut être accepté ou pas...

Il doit s'agir du vade-mecum envoyé aux bureaux régionaux de l'ONEm. Le document est plutôt détaillé, nous nous sommes interrogé sur le type de consultation du terrain pour arriver à ces critères...

Si une consultation a eu lieu, le Conseil n'y a jamais été associé ! Nous n'avons pas connaissance de ce document, et n'avons appris son existence qu'incidemment ! (37)

Son problème principal, justifiant selon nous les craintes des chômeurs, concerne les activités « non exercées habituellement par des bénévoles », un critère non défini laissé au pouvoir discrétionnaire du directeur régional.

Peu importe ! Au niveau du Conseil nous estimons qu'entrer dans l'analyse de ce vade-mecum équivaldrait en quelque sorte à cautionner la demande d'autorisation, et une présomption de fraude dès qu'on est chômeur et volontaire. Entrer dans ces analyses justifierait une position de l'ONEm, en filigrane de certains dispositifs sans doute présents dans ce document, considérant l'impossibilité d'effectuer du volontariat sur certains postes ou fonctions, car ils empêcheraient l'embauche d'un travailleur.

A la Plate-forme francophone du volontariat, on nous a signalé un refus pour une demande de bénévolat de 20h par semaine, en raison d'une occupation qui serait excessive. Le vade-mecum renseigne pourtant clairement une possibilité de bénévolat pour 28 heures hebdomadaires !

Soi-disant pour indisponibilité supposée sur le marché de l'emploi... le document lui-même n'est donc même pas respecté ! La direction nationale de l'ONEm déclare l'absence de problème, or ce sont les distorsions et interprétations qui ont justement amené la rédaction de ce vade-mecum. Aujourd'hui nous constatons donc la subsistance de ces divergences selon les bureaux régionaux. Par son existence-même, le vade-mecum renforce l'idée qu'il y a matière à contrôler, nous ne désirons pas entrer dans ce cercle vicieux. Cautionner ce type de position très pointilleuse serait entrer dans un engrenage, car il y aura toujours matière à rajouter deux lignes pour tel ou tel cas... Cela devient impossible à gérer en termes de volontariat. Le Conseil est très clair à ce sujet : pour réaffirmer le droit au volontariat, force est de constater la nécessité de supprimer cette mesure au niveau de la législation.

La liberté d'association est inscrite dans la constitution, l'article qui l'évoque est très clair. Or quel est le meilleur moyen de s'associer si ce n'est d'être volontaire ? Lorsqu'en outre on entrave les fonctions d'administration, nous sommes véritablement devant un frein à la liberté d'association ! Si un groupe de chômeurs veut lancer une initiative, comment font-ils s'ils ne peuvent pas être administrateurs de leur initiative ? Que leur reste-t-il ? Uniquement l'association de fait, qui pose encore d'autres problèmes... Ouvrir un compte en banque dans une association de fait, par exemple, avec les nouvelles normes ce n'est quasiment plus possible sans être épaulé par une structure. Tous ces éléments posent de graves questions sur la liberté d'expression et le droit d'association.

Maintenant que le rapport d'analyse est réalisé et diffusé le plus largement possible aux représentants du pouvoir législatif et exécutif, que va-t-il se passer ?

Nous prévoyons un intense lobbying auprès des parlementaires pour faire sauter cette obligation. De nombreux autres critères permettent des contrôles, d'autres services sont concernés et il n'y a pas lieu de penser que le volontariat est le lieu principal de quelconques fraudes. Nous sommes relativement optimistes. En recevant l'avis, la ministre nous a très clairement annoncé la création de groupes de travail avec ses administrations et les administrations du ministère de l'emploi. Certains groupes se sont déjà réunis pendant les vacances d'été 2016. Nous attendons à présent l'agenda des réunions auxquelles nous serons invités. Une nouvelle mouture de la loi devrait arriver au parlement dans le courant 2017. Nous allons être officiellement invités par la ministre pour exposer le contenu de notre rapport et, dans le processus, des parlementaires ont décidé de nous faire entendre si jamais ça ne se déroule pas comme prévu. Certains, toujours parlementaires aujourd'hui, sont à la base de la loi de 2005, ce qui est d'ailleurs également le cas de la ministre des affaires sociales, parlementaire active à l'époque sur le sujet. Cette matière est donc censée les intéresser. Mais ce n'est pas gagné d'avance, parce que l'état d'esprit de suspicion est tout de même relativement important dans la société actuelle. (38)

Pour terminer, sur quoi voudriez-vous plus particulièrement insister ?

Le problème ne réside pas dans les sanctions éventuelles, mais dans les entraves placées sur la route des chômeurs. Il s'agit d'un véritable frein car les rumeurs dans les bureaux de chômage évoquent clairement les refus ; il est donc logique de constater la présence des craintes et même de la peur chez les chômeurs. Comme vous le disiez, la plupart n'osent pas se déclarer : il n'y a donc même pas de trace des refus. Celles et ceux qui ne se déclarent pas sont nombreux, nous sommes face à des milliers de personnes bloquées, entravées, ennuyées dans leur droit d'association. En outre, nous devons également tenir compte de celles et ceux qui, carrément, n'osent pas s'engager. Pour un droit aussi fondamental que la liberté d'association, ça ne peut exister !

NOTES.

- (1) « Le nouveau statut des volontaires », Daniel Dumont et Pauline Claes, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°1894, 2005, 37p.
- (2) Idem, p.6.
- (3) Idem, p.7.
- (4) Idem, pp.8-9.
- (5) Ces propos de Philippe Andrienne, président du Conseil Supérieur des Volontaires, ainsi que les autres citations dans la suite du travail, sont issues d'une interview réalisée le 5 octobre 2016. Cette interview est publiée en intégralité à la fin de cette étude.
- (6) Avis du CNT n° 1.506 sur la proposition de loi Greet Van Gool et consorts relative aux droits des bénévoles, 9 février 2005.
- (7) 3 juillet 2005 - Loi relative aux droits des volontaires, Le Moniteur Belge, 29 août 2005.
- (8) On dénomme 'dol', l'ensemble des agissements trompeurs ayant entraîné le consentement qu'une des parties à un contrat n'aurait pas donné, si elle n'avait pas été l'objet de ces manœuvres. Le dol suppose à la fois, de la part de l'auteur des manœuvres, une volonté de nuire et, pour la personne qui en a été l'objet, un résultat qui lui a été préjudiciable et qui justifie qu'elle obtienne l'annulation du contrat fondée sur le fait que son consentement a été vicié, Dictionnaire de droit privé de Serge Braudo, www.dictionnaire-juridique.com
- (9) « *Le nouveau statut des volontaires* », Daniel Dumont et Pauline Claes, p.22.
- (10) Site du Service Public fédéral Finances : <http://finances.belgium.be/fr/asbl/benevoles>
- (11) Montants renseignés sur le site de la plateforme francophone du volontariat.
<http://www.levolontariat.be/nouveaux-montants-des-le-1er-janvier-2017>
- (12) « *10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires. Avis du Conseil supérieur des volontaires sur l'évaluation de la loi du 3 juillet 2005* », 34p., 2016. Disponible à cette adresse :
<http://conseilsuperieurvolontaires.belgium.be/docs/avis-2016-10-ans-loi.pdf>
- (13) Témoignage d'une chômeuse. D'autres témoignages, plus longs, sont publiés en italique en fin de sections de texte.
- (14) Propos de Philippe Andrienne, tirés de l'interview publiée en intégralité à la fin de cette étude.
- (15) Idem.
- (16) « *3 juillet 2005 - Loi relative aux droits des volontaires* », Le Moniteur Belge, 29 août 2005.
- (17) Reçu de la cellule communication de l'ONEm, le 20 juin 2016.
- (18) Formulaire C45B « *Déclaration d'une activité bénévole pour le compte d'une organisation non commerciale* », disponible à cette adresse, et en annexe :
<http://www.ONEm.be/sites/default/files/assets/formulaires/C45B/FormFR.pdf>

(19) « *Objet : Cumul de l'exercice d'une activité bénévole avec les allocations de chômage - Art. 45 et 45bis de l'A.R. et Art. 18 de l'A.M.* », Direction Réglementation du chômage et Contentieux, ONEm, 8 octobre 2013. Document en annexe.

(20) La secrétaire générale de la Plate-forme Francophone du Volontariat, rassemblant de nombreuses organisations travaillant avec des bénévoles, et le président du Conseil Supérieur des Volontaires, l'organe officiel mandaté pour suivre sur le terrain l'application de la Loi de 2005, nous ont déclaré n'avoir jamais été consultés par l'ONEm.

(21) Document contenant les directives de l'ONEm, cité à la note 19, placé sur le site du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion www.asbl-csce.be, en annexe de cette étude à l'onglet « Etudes du CSCE ».
Adresse : www.asbl-csce.be/documents/2016_CBDA_ANNEXE1.pdf

(22) L'application de ces critères mériterait une enquête approfondie ! Ils ne semblent en tout cas pas être respectés partout. Le document de l'ONEm déclare par exemple une « tolérance » jusqu'à 28 heures de bénévolat par semaine, or la Plate-forme Francophone du Volontariat nous a rapporté le cas d'un refus d'autorisation pour une demande d'activité de 20 heures par semaine. L'ONEm a répondu au chômeur : « *ça, c'est trop* ».

(23) « *L'ONEM en 2015. I / Rapport d'activités* », pp. 98-100.

(24) Rapport du Conseil Supérieur des Volontaires, « *10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires. Avis du Conseil supérieur des volontaires sur l'évaluation de la loi du 3 juillet 2005* », p.13.

(25) Propos de Philippe Andrienne, tirés de l'interview publiée en intégralité à la fin de cette étude.

(26) Accord de Gouvernement, 9 octobre 2014, p.14.

(27) Accord de Gouvernement, 9 octobre 2014, p.51.

(28) Citations extraites de « *Volontairement obligatoire ou obligatoirement volontaire ?* », Denis Desbonnet et Yves Martens, Ensemble n°92, Décembre 2016, p.38.

(29) Idem.

(30) « *Circulaire relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale* », Willy Borsus, SPP Intégration sociale, 12 octobre 2016.
<https://www.mi-is.be/fr/reglementations/circulaire-relative-la-loi-du-21-juillet-2016-modifiant-la-loi-du-26-mai-2002>

(31) « *La PFV s'oppose à l'instrumentalisation du volontariat, un acte libre, gratuit et altruiste* », Emmeline Orban, secrétaire générale, le Mercredi 19 octobre 2016. www.levolontariat.be

(32) « *Commentaires sur les modalités du service communautaire présentées dans la Circulaire du 12 octobre 2016 relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale* », Plate-forme Francophone du Volontariat.

(33) Comme pour les supposés « contrats » signés entre l'ONEm et les chômeurs, pour définir les tâches à accomplir après une évaluation négative dans le cadre du comportement de recherche d'emploi, on peut ici contester l'emploi de ce terme. Un contrat, juridiquement, nécessite une égalité des parties, et une véritable volonté de le signer. Dès lors qu'un bénéficiaire du CPAS risque de perdre des allocations de survie s'il ne signe pas, s'agit-il réellement d'un contrat réalisé entre deux parties égales et libres de leur choix ?

(34) Pour ce faire, il serait possible d'imaginer une liste des personnes actives dans une association et couvertes par l'assurance de celle-ci, ou encore une inscription dans un répertoire de personnes déclarées officiellement bénévoles, sans aucun lien avec l'ONEm.

(35) Comme signalé plus haut dans l'étude, au départ les textes officiels préparant la loi reprenaient le terme de « bénévole », mais le Conseil Supérieur des Volontaires, fraîchement créé en 2002, a signalé l'incohérence avec son nom officiel ; le terme légal a donc été remplacé par « volontaire ». Le terme « bénévole » est resté celui utilisé par les associations et les membres qui y évoluent, nous préférons dès lors utiliser le terme usité sur le terrain, tout en laissant notre interlocuteur employer ses propres mots. Les deux termes, volontaire et bénévole, désignent dans cette interview la même réalité.

(36) Pour rappel, le rapport complet est disponible sur le site du Conseil, voir note 12.

(37) Pour rappel, le président du Conseil Supérieur des Volontaires n'a pas été consulté et n'a pas reçu ce document ! Comment les chômeurs pourraient-ils voir clair sur ce qu'ils peuvent ou pas exercer comme activité bénévole si la transparence de l'ONEm n'existe même pas pour le président d'un organisme officiel, mandaté pour analyser ces pratiques ? Le vade-mecum est placé en annexe de cette étude.

(38) Un mois et demi après cette rencontre, nous nous sommes rendu à la conférence de presse de la plate-forme francophone du volontariat, le 5 décembre 2016, pour la journée mondiale du volontariat des Nations-Unies. Nous nous sommes entretenu avec la secrétaire générale de la plate-forme, Emmeline Orban, pour sonder l'état d'avancement du processus de changement législatif. Voici la réponse : « *Ils sont en discussion en ce moment, et aux dernières nouvelles : ça bloque sur cette question de l'abrogation ou pas de l'obligation de déclaration du volontariat à l'ONEm pour les chômeurs.* »

ANNEXES.

1 / Vade-Mecum des agents de l'ONEm.

« *Objet : Cumul de l'exercice d'une activité bénévole avec les allocations de chômage - Art. 45 et 45bis de l'A.R. et Art. 18 de l'A.M.* », Direction Réglementation du chômage et Contentieux, ONEm, 8 octobre 2013.

Disponible sur le site du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion www.asbl-csce.be, en annexe de cette étude à l'onglet « Etudes du CSCE ».

Adresse : www.asbl-csce.be/documents/2016_CBDA_ANNEXE1.pdf

2 / Formulaire C45B : « Déclaration d'une activité bénévole pour le compte d'une organisation non commerciale ».

Disponible sur le site de l'ONEm et sur le site du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion www.asbl-csce.be, en annexe de cette étude à l'onglet « Etudes du CSCE ».

3 / Formulaire C45F : « Demande d'autorisation générale concernant le volontariat ».

Disponible sur le site de l'ONEm et sur le site du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion www.asbl-csce.be, en annexe de cette étude à l'onglet « Etudes du CSCE ».