

# Stop aux entraves au droit

Rencontre avec 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.

Propos recueillis par **Gérald Hanotiaux** (CSCE)

**P**hilippe 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

dans la législation.

**Ensemble ! : 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 dix 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-Prési-

dents 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 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 (1)-, 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,

**La liberté d'association est inscrite dans la Constitution, l'article qui l'évoque est très clair.**

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



Philippe Andrianne.

# d'association !

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 respon-

sabilités 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 (2).

**Nous avons recueilli plusieurs témoignages de chômeurs. Ils évoquent l'humiliation ressentie à**

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

**Nous prévoyons un intense lobbying auprès des parlementaires pour faire sauter cette obligation.**

**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 (3)... 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 souhaitions 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

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 vu 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 ! (4)

**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 équivaudrait 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 (5), 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'ad-



ministration, 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.

parce que l'état d'esprit de suspicion est tout de même relativement important dans la société actuelle. (6)

### **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

relative au statut de « bénévole ». Le terme légal a donc été remplacé par « volontaire », mais le terme « bénévole » est resté celui utilisé par les associations et les membres qui y évoluent. Pour notre part, nous avons préféré utiliser le terme usité sur le terrain, tout en laissant notre interlocuteur utiliser ses propres mots. Les deux termes, volontaire et bénévole, désignent dans cette interview la même réalité.

(2) Le rapport complet est disponible à cette adresse : <http://conseilsuperieurvolontaires.belgium.be/docs/avis-2016-10-ans-loi.pdf>

(3) Voir l'étude « *Chômage, bénévolat et droit d'association* » présentée dans les pages précédentes et publiée en ligne à cette adresse : [http://www.asbl-csce.be/documents/2016\\_Chomage\\_benevolat\\_association.pdf](http://www.asbl-csce.be/documents/2016_Chomage_benevolat_association.pdf)

(4) Le président du Conseil supérieur des Volontaires n'a jamais eu accès à ce document ! Nous nous le sommes procuré sur l'interface de l'Onem, nécessitant un login. 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 ? Nous avons placé le vade-mecum en annexe de notre étude, à cette adresse : [http://www.asbl-csce.be/documents/2016\\_CBDA\\_ANNEXE1.pdf](http://www.asbl-csce.be/documents/2016_CBDA_ANNEXE1.pdf)

(5) Active depuis 2002, la plate-forme est une initiative de diverses ASBL francophones. Elle effectue un travail de recherche et de lobbying pour défendre les droits des bénévoles en Belgique francophone. Plus d'informations sur le site internet de la plate-forme : <http://www.levolontariat.be>

(6) 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, pour la journée mondiale du volontariat des Nations-Unies. Nous nous sommes entretenu avec la secrétaire générale de la plate-forme, 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.* »

## **Nous sommes face à des milliers de personnes bloquées, entravées, ennuyées dans leur 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,

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 ! □

(1) Une précision de vocabulaire s'impose. 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, car il aurait dû travailler et se prononcer sur une loi

□ □ □

## **« ALLOCATAIRES, DEMANDEURS D'EMPLOI, JEUNES... LIBRES D'ÊTRE VOLONTAIRES ? »**

### **Séminaire de la Plateforme francophone du Volontariat**

Chaque citoyen est libre d'être volontaire. Mais, certains le sont-ils plus que d'autres ? Aujourd'hui, le volontariat des personnes « hors emploi » est considéré par certains comme une concurrence à l'emploi ou à la recherche d'emploi, par d'autres comme un levier au service de l'insertion sociale ou professionnelle. Des perceptions qui entraînent des politiques contradictoires...

Entre interdiction et activation, la liberté d'engagement est-elle malmenée ?

**Infos :** vendredi 5 mai 2017, 9h à 16h30 au Bouche à oreille, rue Félix Hap 11, 1040 Etterbeek. Inscription avant le 28/4 par mail à [info@levolontariat.be](mailto:info@levolontariat.be)  
Prix membre : 1<sup>ère</sup> place gratuite, 35 € par place supplémentaire.  
Prix public : 50 €