

15 ANS DE LA LOI SUR LES VOLONTAIRES : BILAN ET REGARD SUR L'AVENIR

PAR

PATRICK GARRE

Attaché, Service public fédéral Sécurité sociale

AVANT-PROPOS

Le débat sur une loi spécifique pour les personnes qui s'engagent de manière désintéressée et volontaire fait rage depuis plusieurs décennies avant que notre pays ne crée un statut de volontaire à part entière en 2005. Dès 1972, sous l'impulsion du Belge Albert Coppé, « l'Association européenne du Volontariat » a été créée pour promouvoir le volontariat.¹ Dans les années 1990, le champ associatif évoque la possibilité de créer un statut pour le volontaire afin d'améliorer la sécurité juridique et, plus généralement, de valoriser le volontariat.² En 1994, la Communauté flamande adopte un décret qui fixe pour la première fois un certain nombre de dispositions légales pour le volontariat organisé dans le secteur du bien-être.³ Au Parlement fédéral, les premières initiatives visant à créer un cadre législatif pour le volontariat voient le jour au début de ce siècle.⁴

Les Nations Unies déclarent 2001 l'année internationale des volontaires. L'objectif est de mettre à l'honneur les volontaires et le volontariat, d'encourager les gouvernements nationaux à élaborer une législation et de développer diverses activités à travers le monde, telles que la promotion du volontariat.⁵ La Fondation Roi Baudouin offre son soutien dans l'organisation des rencontres pour donner de la structure et de la représentation au volontariat en Belgique. Cette Fondation permet aux différentes associations actives avec des volontaires de se regrouper en premier lieu par groupe linguistique (une plate-forme francophone et néerlandophone), puis aussi au niveau fédéral. Avec la création du Conseil supérieur des volontaires (CSV)⁶, un conseil consultatif fédéral composé de représentants d'organisations de volontaires, l'instauration d'un

(1) Conseil supérieur des volontaires, *Rapport d'activités 2003 – 2006 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2007, p. 5.

(2) Dumont, D. et Claes, P., *Le nouveau statut des bénévoles – Commentaire de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et réflexions sur le droit social et la gratuité*, Les Dossiers du Journal des Tribunaux, nr. 58, Bruxelles, Larcier, p. 26, 2006.

(3) Décret flamand du 23 mars 1994 relatif au bénévolat organisé dans le secteur de l'aide sociale et de la santé, *M.B.* 19 mai 1994.

(4) Proposition de loi 2000 (Creyf, S. et D'Hondt, G.) créant un statut pour les bénévoles, *Doc. parl. Chambre* 2000 – 01, n° 50-863/1 ; proposition de loi (De Meyer, M. e.a.) relative aux droits des volontaires, *Doc. parl. Chambre* 2001 – 02, n° 50-1526/1.

(5) Conseil supérieur des volontaires, *Rapport d'activités 2003 – 2006 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, p. 6, 2007.

(6) Arrêté royal du 2 octobre 2002 portant création du Conseil supérieur des Volontaires, *M.B.* 4 octobre 2002. Le premier mandat de quatre ans commence le 1^{er} février 2003 ; arrêté royal du 12 mars 2003 nommant les membres du Conseil supérieur des Volontaires, *M.B.* 14 juillet 2003.

cadre juridique pour le volontariat prend de l'ampleur. Une proposition⁷ de loi de 2003 bénéficie à terme de suffisamment de soutien parlementaire et le 19 mai 2005, la Chambre des représentants approuve la loi sur les droits des volontaires.⁸ Après des années de travail préparatoire par les organisations de la société civile actives dans le secteur du volontariat, par la politique et par le CSV, le volontaire dans notre pays reçoit un statut complet. La loi a une grande valeur sociale pour le volontariat et confirme sa fonction dans la société sous une forme de participation, de solidarité et de pluralisme.⁹ La Loi sur les volontaires n'est pas seulement une reconnaissance symbolique forte de l'engagement volontaire qui contribue à la cohésion sociale, mais elle offre également un cadre légal protecteur et uniforme à un groupe diversifié et important de notre société.¹⁰ Selon une étude de la Fondation Roi Baudouin de 2015, pas moins de 1.166.000 personnes, soit 12,5 % de la population, sont actives en tant que volontaires dans des organisations.¹¹

Cela dit, son instauration n'est pas sans heurts : le texte de loi est déjà modifié à plusieurs reprises peu après sa version originale. Ces adaptations ont trait au champ d'application, à la responsabilité et aux assurances, à l'obligation d'information, aux défraiements forfaitaires maximales, à l'application du droit du travail et à la date d'entrée en vigueur. Pas moins de trois lois de réparation¹² sont nécessaires avant que la loi entre en vigueur le 1^{er} août 2006. En outre, les dispositions relatives à la responsabilité et aux assurances n'entreront en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2007, de sorte que les organisations disposent de suffisamment de temps pour s'adapter aux nouvelles obligations légales.

Les volontaires et les organisations ont désormais dans notre pays leur propre législation fédérale qui détermine leurs droits et obligations sur le plan notamment du champ d'application, de la responsabilité et des assurances, des aspects fiscaux et sociaux et de la combinaison des défraiements avec des allocations sociales telles que les allocations de chômage, les allocations de maladie et d'invalidité ou les allocations familiales. De nombreuses dispositions légales demandent toutefois encore des arrêtés d'exécution, ce qui est critiqué dans la doctrine : l'attribution de l'exécution pratique au gouvernement par le biais d'arrêtés royaux ne serait que la traduction juridique de l'incapacité

(7) Proposition de loi (Van Gool, G. e.a.) relative aux droits des volontaires, *Doc. parl. Chambre* 2003 – 04, n° 51-455/1.

(8) Loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, ci-après dénommée « la Loi sur les volontaires », *M.B.* 29 août 2005.

(9) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du CSV de mars 2004 sur la proposition de loi Van Gool-De Meyer relative aux droits des volontaires (Doc. 51/0455/001)*, Rapport d'activités 2003 – 2006 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 24, 2007.

(10) Dumont, D. et Claes, P., *Le nouveau statut des bénévoles – Commentaire de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et réflexions sur le droit social et la gratuité*, Les Dossiers du Journal des Tribunaux nr. 58, Bruxelles, Larcier, p. 185, 2006.

(11) Fondation Roi Baudouin, *Le volontariat en Belgique, Chiffres clés*, Bruxelles, 2015, p. 23.

(12) Loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses (*M.B.* 30 décembre 2005), loi du 7 mars 2006 modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et la loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses (*M.B.* 13 avril 2006) et la loi du 19 juillet 2006 modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, *M.B.* 11 août 2006.

politique des parlementaires à parvenir à un consensus sur des questions sensibles.¹³ La Loi sur les volontaires ne résout en outre pas tous les goulets d'étranglement : de nombreux problèmes subsistent, comme la catégorie limitée des étrangers qui peuvent s'engager en tant que volontaires, la problématique du travail semi-agoral (la zone grise entre le volontariat et le travail régulier) et la demande d'extension de l'obligation d'assurance aux accidents corporels et à l'assistance juridique.¹⁴

En 2009 et en 2014, deux modifications limitées ont lieu en lien avec les indemnités de frais et l'accès des étrangers au volontariat. Une révision approfondie n'aura lieu qu'en 2019, notamment sur la base d'un avis circonstancié du CSV à l'occasion des 10 ans d'existence de la Loi sur les volontaires.¹⁵ Même après ces adaptations, il reste encore un certain nombre de points névralgiques qui demandent une solution à court ou à moyen terme, même s'il s'agit souvent de problèmes complexes pour lesquels il n'existe pas toujours de réponse adaptée.

Cet article aborde les deux premières modifications intervenues en 2009 et en 2014, les adaptations intervenues en 2019 et vérifie quels sont les goulets d'étranglement persistants et comment les aborder. La pandémie de coronavirus en 2020 et 2021 a démontré que les volontaires jouent un rôle irremplaçable dans notre société. Toutefois, cette crise sanitaire entraîne des adaptations fondamentales de la législation sur les volontaires, que le secteur du volontariat examine avec beaucoup d'attention.

1. LES ADAPTATIONS LIMITEES EN 2009 ET EN 2014

La Loi sur les volontaires, qui est le fruit de compromis difficiles et que l'on ne peut de ce fait pas facilement adapter, reste quasiment inchangée jusqu'à sa profonde réforme en 2019.

Seules des modifications limitées ont lieu en 2009 et en 2014 :

- un assouplissement du régime des frais, permettant aux personnes qui reçoivent un défraiement forfaitaire de la combiner à partir du 29 mai 2009 avec le remboursement des frais de déplacement réels pour maximum 2.000 kilomètres par an par volontaire¹⁶ ;
- l'extension de la catégorie des étrangers pouvant effectuer le volontariat sur le territoire belge.¹⁷

(13) Dumont, D. et Claes, P., *Le nouveau statut des bénévoles – Commentaire de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et réflexions sur le droit social et la gratuité*, Les Dossiers du Journal des Tribunaux, n° 58, Bruxelles, Larcier, p. 187, 2006.

(14) Conseil supérieur des volontaires, *Rapport d'activités 2003 – 2006 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, p. 74, 2007.

(15) Conseil supérieur des volontaires, 10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires – Deux avis pour une perspective d'avenir, Bruxelles, 2016.

(16) Article 62 de la loi du 6 mai 2009 portant des dispositions diverses (1), *M.B.* 19 mai 2009.

(17) Loi du 22 mai 2014 modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires en vue de rendre le volontariat accessible aux étrangers, *M.B.* 18 juin 2014.

1.1. L'ASSOULPISSEMENT DU REGIME POUR LE REMBOURSEMENT DES FRAIS ENGAGES

Le volontariat n'est pas rémunéré, mais une organisation peut (elle n'y est pas obligée) prévoir un remboursement limité des frais engagés.¹⁸ Il existe tout d'abord la possibilité d'un défraiement forfaitaire. La réalité et l'ampleur de ces frais ne doivent pas être prouvées. Il s'agit des plafonds suivants en 2021 : 35,41 EUR par jour et 1.416,16 EUR par an (2.600,90 EUR pour le plafond annuel majoré pour certaines catégories de volontaires, voir plus loin). Aucun nombre maximum de jours calendrier n'est prévu, mais le volontaire ne peut pas dépasser le montant annuel.

Par ailleurs, il y a le système de remboursement des frais réels. Le total des indemnités de frais peut dans ce cas dépasser les montants forfaitaires fixés par la loi. Ces montants sont considérés comme des remboursements de frais si la réalité et le montant de ces frais peuvent être démontrés au moyen de documents probants. Lorsqu'un volontaire peut prouver qu'il a effectué des frais réels, même s'ils sont supérieurs aux montants du défraiement forfaitaire, il est toujours considéré comme volontaire.

Le législateur prévoit donc deux systèmes, parmi lesquels le volontaire doit faire un choix : il ne peut pas combiner ces deux systèmes de remboursement. S'il le fait, même de manière non délibérée, il peut rencontrer des difficultés sur le plan fiscal et de la sécurité sociale. Si ces conditions de remboursement de frais ne sont pas remplies, la personne sera peut-être redevable de cotisations de sécurité sociale sur les sommes reçues et devra payer des impôts sur celles-ci. Après contrôle par les services d'inspection ou une décision du juge et sur la base de la situation de fait, une requalification forcée peut avoir lieu, permettant à l'intéressé d'être considéré comme salarié ou indépendant. L'Office national de sécurité sociale (ONSS) et le fisc peuvent également tenir l'organisation responsable de la négligence en matière de retenue du précompte professionnel et des cotisations de sécurité sociale.¹⁹

La combinaison d'un défraiement réel pour les déplacements avec un défraiement forfaitaire dans le secteur du volontariat a créé des situations problématiques avant la modification de la loi en 2009. Un volontaire qui, par exemple, dispensait une courte formation ou assurait l'accompagnement de personnes handicapées et devait par ailleurs effectuer un déplacement lointain pouvait uniquement recevoir un défraiement forfaitaire. L'option consistant à tout régler via le système des frais réels est souvent trop lourde pour l'organisation et entraîne de nombreuses formalités administratives. A partir du 29 mai 2009, il existe la possibilité de cumuler un défraiement forfaitaire avec un remboursement des frais réels pour les kilomètres parcourus pour maximum 2.000 km.²⁰

La même loi de 2009 autorise le Roi à fixer les conditions minimales de garantie lorsque la couverture de l'assurance responsabilité civile est étendue aux accidents ou aux maladies résultant du volontariat et de l'assistance juridique.²¹ Jusqu'à présent, le pouvoir exécutif n'a pas encore fait usage de cette autorisation.

(18) Article 10 de la Loi sur les volontaires.

(19) Goyvaerts, J., *De VZW en haar vrijwilliger*, in *De VZW*, Bruges, Die Keure, p. 564, 2015.

(20) Article 62 de la loi du 6 mai 2009 portant des dispositions diverses (1), *M.B.* 19 mai 2009.

(21) Article 61 de la loi du 6 mai 2009 portant des dispositions diverses (1), *M.B.* 19 mai 2009.

1.2. L'EXTENSION DE LA CATEGORIE DES ETRANGERS POUVANT EFFECTUER LE VOLONTARIAT SUR LE TERRITOIRE BELGE

Le texte original de 2005 relatif à l'autorisation du volontariat pour les étrangers était très strict. Seuls les titulaires d'un titre d'établissement, les personnes bénéficiant d'un droit de séjour à durée indéterminée en Belgique, les réfugiés reconnus, le personnel diplomatique et consulaire, les travailleurs suisses et certains ressortissants d'autres pays relevaient de la Loi sur les volontaires.²²

Peu après l'instauration de la Loi sur les volontaires, le secteur du volontariat – en particulier le CSV – a insisté sur une adaptation de loi offrant aux personnes qui ne sont pas en possession d'un permis de travail la possibilité de s'épanouir via le volontariat. Le volontariat est en effet un droit fondamental qui doit être ouvert à toute personne se trouvant sur le territoire belge.²³

Comme certaines catégories d'étrangers n'avaient pas de permis de travail, non seulement ces personnes pouvaient être poursuivies pour leurs activités de volontariat, mais aussi les organisations qui les déployaient. Ces dernières risquaient des poursuites pénales et pouvaient être obligées de payer le rapatriement et du défraiement forfaitaire pour les frais d'hébergement, de séjour et de soins de santé des étrangers concernés et des membres de leur famille en séjour illégal en Belgique.²⁴ En 2008, le ministre de l'Emploi de l'époque, Josly Piette, soumet trois propositions au CSV, dont une met surtout l'accent sur la lutte contre les abus et impose de lourdes sanctions aux organisations qui enfreignent la loi.²⁵ Une proposition de loi de 2008 qui permet aux ressortissants étrangers d'effectuer du volontariat comme les ressortissants belges²⁶ est accueillie positivement par le CSV.²⁷ Du fait que, pendant la procédure parlementaire, des amendements sont ajoutés, qui prévoient à nouveau des sanctions sévères pour les organisations qui font appel à des étrangers en tant que volontaires dont les documents de séjour ne sont pas en ordre à 100 %, le CSV réagit encore négativement²⁸ à une proposition de loi remaniée.²⁹ Finalement, ces modifications de loi n'atteignent pas la ligne d'arrivée et l'article 9, § 2, de la Loi sur les volontaires n'est adapté qu'en 2014.

(22) Davagle, M., Le volontariat accessible aux étrangers, *ASBL INFO*, n° 14, année 12.

(23) Conseil supérieur des volontaires, *Lettre du 10 mai 2004 : Résultats actuels des travaux des groupes de travail mis en place par le Conseil supérieur des volontaires*, Rapport d'activités 2003 – 2006 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 29, 2007.

(24) Davagle, M., Le volontariat accessible aux étrangers, *ASBL INFO*, nr. 14, année 12.

(25) Conseil supérieur des volontaires, *Rapport d'activités 2008 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, p. 17, 2009.

(26) Proposition de loi (Lanjri, N. e.a.) visant à rendre le volontariat accessible aux étrangers, *Doc. parl. Sénat*, 2007 – 08, n° 52-840/1.

(27) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du CSV du 16 février 2009 sur la proposition de loi visant à rendre le volontariat accessible aux étrangers*, Rapport d'activités 2009 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 7, 2010.

(28) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du CSV du 15 décembre 2009 : le volontariat pour les étrangers*, Rapport d'activités 2009 du Conseil supérieur des volontaires, p. 61, Bruxelles, 2010.

(29) Proposition de loi visant à rendre le volontariat accessible aux étrangers, *Doc. parl. Sénat* 2009 – 10, n° 52-840/7.

Depuis lors, deux catégories d'étrangers, pour autant qu'il soit satisfait à toutes les conditions de cette loi, ne relèvent plus du champ d'application de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers et de ses arrêtés d'exécution :

- les étrangers dont le séjour est couvert par un titre ou document de séjour octroyé en vertu de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et ses arrêtés d'exécution ;
- les bénéficiaires de l'accueil au sens de l'article 2, 2°, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, à l'exception de celles visées à l'article 60 de la même loi.

Les mineurs qui séjournent illégalement avec leurs parents sur le territoire et dont l'état de besoin a été constaté par un centre public d'aide sociale, lorsque les parents ne sont pas en mesure de remplir leur obligation alimentaire et que l'aide matérielle a été octroyée par l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile n'entrent toutefois pas en ligne de compte.³⁰

Un article 9/1 est également inséré dans la Loi sur les volontaires, qui stipule que le volontariat ne porte pas atteinte à l'application de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. En outre, cet enjeu ne constitue pas une base pour une autorisation ou permission de séjour dans le cadre de la loi du 15 décembre 1980. Par ces dispositions, le législateur souligne que le volontariat ne peut pas être un motif pour exiger certains droits en matière d'établissement provisoire ou définitif dans notre pays.

Les nouveaux articles 21/1 et 21/2 de la Loi sur les volontaires concernant le rôle de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) et l'obligation pour les demandeurs d'asile d'une notification préalable à cette institution publique compliquent également l'accès au volontariat. Ces dispositions légales se heurtent à des critiques d'organisations qui souhaitent encourager le volontariat auprès des étrangers (voir plus loin la section « Goulets d'étranglement persistants »).

2. LA PROFONDE REFORME DE LA LOI SUR LES VOLONTAIRES EN 2019

A l'occasion des 10 ans d'existence de la Loi sur les volontaires, la ministre des Affaires sociales de l'époque, Maggie De Block, a demandé une évaluation au CSV. Il en résulte en mai 2016 un avis volumineux, divisé en deux parties distinctes, à savoir une évaluation de la Loi sur les volontaires et un avis sur un statut semi-agoral devant encore être instauré.³¹ Globalement, le Conseil est satisfait de la Loi sur les volontaires qui permet aux organisations de volontaires, aux volontaires et aux administrations de disposer d'un cadre de référence univoque pour une meilleure protection et reconnaissance de la contribution sociale du volontariat.³²

(30) Davagle, M., *Le volontariat dans tous ses états*, liv. ENDRSOC, p. 284, 2019.

(31) Conseil supérieur des volontaires, *10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires – Deux avis pour une perspective d'avenir*, Bruxelles, 2016.

(32) *Ibid.*, p. 6.

La réforme la plus approfondie a lieu en 2019, notamment sur la base du rapport susmentionné du CSV, de sorte que les indemnités de frais ne peuvent plus faire l'objet d'une saisie judiciaire, ce qui permet dans certaines situations aux volontaires de recevoir un remboursement des frais de transport réels pendant plus de 2.000 km par an et de le combiner avec un défraiement forfaitaire et dans laquelle les volontaires de gestion sont explicitement mentionnés, le devoir de discrétion reçoit une place dans la Loi sur les volontaires et la compétence consultative du Conseil supérieur des volontaires est renforcée.³³

2.1. INTRODUCTION

Le ministre soumet fin 2016 un premier projet de loi avec des modifications. Ce texte reprend les principales propositions du CSV, mais n'aborde pas des aspirations importantes du secteur du volontariat telles que la suppression de l'obligation de notification préalable des demandeurs d'emploi à l'Office national de l'emploi (ONEM) ou une révision du rôle de Fedasil. Le Conseil formule un premier avis sur ce texte d'origine en avril 2017.³⁴

Fin 2018, le ministre des Affaires sociales demande un nouvel avis au CSV sur la version adaptée du projet de loi, qui contenait notamment une nouveauté (non demandée par le Conseil), à savoir la possibilité de combiner un remboursement illimité des frais réels du nombre de kilomètres parcourus avec un défraiement forfaitaire en cas de transport régulier de personnes.³⁵ Le CSV ne s'oppose pas à l'instauration de ce régime, mais demande de clarifier les conditions, en particulier s'il s'agit de volontaires actifs dans différentes organisations.³⁶

La loi du 1^{er} mars 2019 (modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et d'autres dispositions légales en matière de volontariat) est publiée au Moniteur belge le 11 avril 2019 et entre en vigueur neuf jours après.

Il s'agit des modifications suivantes :

- la confirmation que la Loi sur les volontaires s'applique aux volontaires de gestion ;
- une obligation d'information étendue (obligation de confidentialité et devoir de discrétion) ;
- le terme « indemnités de frais » devient « défraiements » ;
- la référence des défraiements pour les déplacements (vélo, voiture, etc.) aux défraiements pour fonctionnaires ;

(33) Loi du 1^{er} mars 2019 modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et d'autres dispositions légales en matière de volontariat, *M.B.* 11 avril 2019.

(34) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du CSV d'avril 2017 sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et d'autres dispositions légales en matière de volontariat*, Rapport d'activités 2017 du Conseil supérieur des volontaires, p. 12, Bruxelles, 2018.

(35) Garré, P., Nieuwe regels voor de vrijwilligers: een kort overzicht, *VZW Actueel*, n° 9, 3 mai 2019, p. 7.

(36) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du CSV du 25 juin 2018 sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et d'autres dispositions légales en matière de volontariat*, Rapport d'activités 2018 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 9, 2019.

- la possibilité de combiner un remboursement illimité des frais réels du nombre de kilomètres parcourus avec un défraiement forfaitaire en cas de transport régulier de personnes ;
- les cadeaux occasionnels n'entrent plus en ligne de compte pour la détermination des indemnités de frais ;
- les indemnités de frais ne sont plus cessibles ni saisissables ;
- l'ancrage du fondement légal du CSV dans la loi proprement dite et l'obligation de demander l'avis du Conseil.

Par ailleurs, un arrêté royal en 2018 prévoit une augmentation du plafond annuel pour certaines catégories de volontaires.

2.2. VOLONTAIRES DE GESTION

La Loi de 2005 sur les volontaires s'est toujours appliquée aux administrateurs et aux mandataires d'institutions sans but lucratif qui exercent leur mandat gratuitement.³⁷

Dans la pratique, certains volontaires de gestion rencontrent des problèmes avec l'administration fiscale, l'ONEM ou d'autres administrations qui contestent le caractère volontaire de leurs activités parce que l'organisation serait trop grande, en raison d'une mauvaise interprétation de la notion de « désignation statutaire », en raison de la fonction exercée ou parce qu'il existe une confusion entre les indemnités de frais en tant que volontaire et les jetons de présence.³⁸ En mentionnant explicitement cette catégorie de volontaires, le législateur a indiqué qu'ils relèvent de la Loi sur les volontaires et qu'il veut encourager le volontariat de gestion.

Pour être considéré comme volontaire, le mandataire doit respecter toutes les dispositions de la Loi sur les volontaires, comme ne recevoir aucune indemnité (à l'exception des indemnités de frais pour les volontaires) ni aucun jeton de présence qui constitue une rémunération pour la participation à des réunions. Ils sont soumis aux règles relatives à la responsabilité des administrateurs. Si le volontaire ne respecte pas ses obligations en tant qu'administrateur, il sera tenu responsable sur la base de la législation relative aux associations sans but lucratif (actuellement dans le Code des sociétés et des associations³⁹), même si son manquement porte sur l'accomplissement volontaire de ses tâches de gestion.⁴⁰ S'il remplit encore d'autres tâches en dehors du mandat d'administrateur, mais en tant que bénévole, il peut alors relever de l'article 5 de la Loi sur les volontaires.⁴¹ Il faudra donc toujours établir une distinction entre les

(37) Chambre des représentants, séance plénière, compte rendu intégral, CRIV 51 PLEN 137 du 18 mai 2005, p. 37.

(38) Projet de loi du modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et d'autres dispositions en matière de volontariat, *Doc. parl. Chambre* 2018 – 19, n° 54-3428/1, p. 6.

(39) Loi du 23 mars 2019 introduisant le Code des sociétés et des associations et portant des dispositions diverses, *M.B.* 4 avril 2019.

(40) Proposition de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, *Doc. parl. Chambre* 2005 – 06, n° 51-2496/55, p. 12.

(41) Van Gelder, N., De aansprakelijkheid van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties: toepassingsgebied en uitwerking, *Tijdschrift voor Belgisch Burgerlijk Recht*, éd. 2, p. 121, 2009.

activités de gestion et les autres activités de volontariat, ce qui n'est pas si évident dans la pratique.⁴²

2.3. UNE OBLIGATION D'INFORMATION ETENDUE (OBLIGATION DE CONFIDENTIALITE ET DEVOIR DE DISCRETION)

Avant de commencer, les organisations doivent notamment informer leurs volontaires du fait qu'ils peuvent avoir connaissance d'informations relevant du « secret professionnel ». ⁴³ Le texte de loi modifié stipule que ce n'est pas le volontaire, mais l'organisation qui détermine concrètement quel type d'informations est couvert par l'obligation de confidentialité.

L'organisation informe également les volontaires qu'ils peuvent déroger à cette obligation (et donc communiquer ces informations au procureur du Roi) en cas de danger grave et imminent pour l'intégrité physique et mentale d'un mineur ou d'une personne vulnérable.

L'organisation doit également rappeler le devoir de discrétion : il s'agit certes d'une obligation déontologique, mais ce n'est pas aussi absolu que le secret professionnel et sa violation ne constitue pas une infraction pénale. Ce devoir de discrétion concerne les personnes qui reçoivent l'aide (p. ex. personnes âgées, patients...), mais également les informations personnelles des collaborateurs ou le fonctionnement de l'organisation.⁴⁴

2.4. LE REMPLACEMENT DU TERME « INDEMNITE DE FRAIS » PAR « DEFRAIEMENT »

Les mots « indemnité » ou « indemnité de frais » ont parfois donné lieu à des malentendus. Les sommes versées aux volontaires constituent un remboursement des frais (sous la forme de montant forfaitaire ou non) et en aucun cas une rémunération pour l'activité ou une compensation pour le temps investi.⁴⁵ La notion de « défraiement » souligne l'engagement gratuit des volontaires. En ce sens, la nouvelle loi modifie également d'autres législations qui utilisent le terme « indemnité » pour les volontaires. Le terme « kostenvergoeding » figure désormais partout dans le texte néerlandophone.

(42) Davagle, M., *Le volontariat dans tous ses états*, Wolters Kluwer, p. 142, 2019.

(43) Article 4, e) de la Loi sur les volontaires.

(44) Het Vlaams Studie- en Documentatiecentrum voor vzw's, *Handboek Werken met vrijwilligers. De wetgeving praktisch toegelicht*, Bruxelles, Politeia, A.3.1.5.1. Een juridisch kader voor het omgaan met vertrouwelijke informatie door vrijwilligers, Discretieplicht, 2019.

(45) Conseil supérieur des volontaires, *10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires – Deux avis pour une perspective d'avenir*, Bruxelles, p. 11, 2016.

2.5. LA REFERENCE POUR LA DETERMINATION DE CERTAINES INDEMNITES DE FRAIS (COMME POUR LE VELO, LA VOITURE, ...) A LA LEGISLATION POUR LES FONCTIONNAIRES

Les mentions initiales de deux arrêtés royaux⁴⁶ dans la Loi sur les volontaires concernant l'utilisation du vélo et du propre véhicule ont été remplacées par une référence à l'arrêté royal du 13 juillet 2017 fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale (*M.B.* 19 juillet 2017). La référence à l'arrêté royal du 13 juillet 2017 prête cependant à confusion : il en ressortirait que, pour les catégories de frais pour lesquelles l'arrêté royal impose un montant forfaitaire maximum, aucun dépassement de ces montants ne serait possible. Néanmoins, le volontaire peut toujours recevoir des indemnités de frais supérieures aux défraiements forfaitaires visés à l'article 10 de la loi sur les volontaires, mais dans ce cas, il doit, comme auparavant, démontrer l'authenticité et le montant des frais au moyen de documents probants.⁴⁷ Même si les frais sont plus élevés et que ceux-ci sont démontrés par des documents probants, le volontaire ne devrait pas recevoir de montants plus élevés par cette référence à l'arrêté royal du 13 juillet 2017.⁴⁸ Cela peut notamment poser des problèmes lors du paiement des défraiements de subsistance pour les volontaires actifs à l'étranger (et soumis à la législation belge). Ce n'était probablement pas l'intention du législateur, une adaptation de la législation sera ainsi nécessaire.

2.6. LA POSSIBILITE DE COMBINER UN REMBOURSEMENT ILLIMITE DES FRAIS REELS DU NOMBRE DE KILOMETRES PARCOURUS AVEC UNE INDEMNITE FORFAITAIRE EN CAS DE TRANSPORT REGULIER DE PERSONNES

Les volontaires dont la mission principale est de transporter des personnes vulnérables ou des bénéficiaires de leur organisation peuvent, outre le remboursement de leurs frais de transport réels pour un nombre illimité de kilomètres, recevoir désormais aussi un défraiement forfaitaire. Il s'agit par exemple du transport régulier de malades ou de personnes âgées ou du transport de personnes dans le cadre du volontariat (p. ex. : mouvement de jeunesse, club sportif, ...). L'activité de transport de personnes doit s'inscrire dans l'objectif social de l'organisation ou le transport doit être la tâche principale du volontaire.⁴⁹

2.7. LES CADEAUX OCCASIONNELS N'ENTRENT PLUS EN LIGNE DE COMPTE POUR LA DETERMINATION DES INDEMNITES DE FRAIS

Avant la modification de loi, l'octroi de petites attentions à des volontaires (un repas, un t-shirt, ...) était parfois lié à des risques : les services d'inspection sociale ou fiscale pouvaient éventuellement qualifier cela de « salaire déguisé ».⁵⁰

(46) Arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours, *M.B.* 2 février 1965 et l'arrêté royal du 20 avril 1999 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de certains services publics, *M.B.* 29 avril 1999.

(47) Davagle, M., *Le volontariat dans tous ses états*, Wolters Kluwer, p. 192, 2019.

(48) Mariscal, B., *Kostenvergoedingsregeling voor vrijwilligers herwerkt: verwarring alom*, *SOCWEG* 2019, éd. 11, pp. 12-14.

(49) Projet de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et d'autres dispositions en matière de volontariat, *Doc. parl. Chambre* 2018 – 19, n° 54-3428/1, p. 12.

(50) Plateforme francophone du Volontariat, *Cahier*, n° 2, juillet 2013, p. 36.

Les cadeaux occasionnels reçus par les volontaires (comme pour Noël, une fête de Saint-Nicolas, ...) n'entrent désormais plus en ligne de compte pour le calcul des défraiements forfaitaires maximales ou pour le remboursement des frais réels dans le cadre du volontariat. A cet effet, nous renvoyons à la réglementation pour les travailleurs, avec notamment des cadeaux de 40 EUR par travailleur.⁵¹

2.8. LES INDEMNITES DE FRAIS NE SONT PLUS CESSIBLES NI SAISSISSABLES

Les indemnités de frais ne sont plus cessibles ni saisissables (comme dans le cadre d'une médiation collective de dettes).⁵² Ces défraiements ne sont en effet pas un revenu, mais un remboursement de frais. Cela doit veiller à ce que les personnes endettées ne soient pas découragées de faire du volontariat. Les volontaires peuvent toutefois toujours renoncer à l'insaisissabilité et à la transférabilité de leurs défraiements.

2.9. L'ANCRAGE DU FONDEMENT LEGAL DU CONSEIL SUPERIEUR DES VOLONTAIRES (CSV) DANS LA LOI PROPREMENT DITE ET L'OBLIGATION DE DEMANDER L'AVIS DU CONSEIL

Le fondement légal du Conseil supérieur des volontaires (CSV) est désormais ancré dans la Loi sur les volontaires proprement dite. Créé en 2002, le Conseil a pour objectif d'être une organisation de consultation et de concertation mettant en contact les volontaires et les pouvoirs publics. Cela garantit une attention permanente aux problèmes spécifiques des volontaires, et ce, dans de nombreux domaines : droit de la responsabilité, sécurité sociale, fiscalité, droit du travail.

Le Conseil a les tâches suivantes :

- la collecte, la systématisation et l'analyse des informations relatives aux volontaires et au volontariat ;
- l'examen des problèmes spécifiques auxquels peuvent être confrontés les volontaires et le volontariat ;
- la formulation d'avis ou de propositions, de sa propre initiative ou à la demande des ministres compétents, concernant les volontaires et le volontariat ;
- l'entretien de contacts avec des organisations, institutions et autorités qui, compte tenu de leur objectif, de leur fonctionnement ou de leurs compétences, ont trait aux volontaires et au volontariat.⁵³

En outre, sauf cas d'urgence, les ministres devront systématiquement soumettre au Conseil tout avant-projet de loi ou projet d'arrêté royal ayant une influence sur le volontariat en Belgique. Cette adaptation répond aux aspirations du CSV de pouvoir, en tant que conseil consultatif fédéral, jouer un rôle décisif dans l'élaboration d'une législation qui concerne le volontariat et les droits des volontaires.⁵⁴ Le Conseil continuera également à émettre des avis de sa propre initiative. Cet élargissement

(51) Article 19, § 2, 14^e, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.* 5 décembre 1969.

(52) Article 1410, § 2, du Code judiciaire.

(53) Article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 octobre 2002 portant création du Conseil supérieur des volontaires, *M.B.* 4 octobre 2002.

(54) Garré, P., Nieuwe regels voor de vrijwilligers: een kort overzicht, *VZW Actueel*, n° 9, 3 mai 2019, p. 7.

exige toutefois la coopération politique nécessaire, comme demander l'avis du Conseil en temps utile et de manière cohérente. Lorsque le CSV formule lui-même des propositions, l'autorité compétente doit prendre ces avis au sérieux et y donner une réaction claire sur le fond dans un délai raisonnable.⁵⁵

2.10. UNE AUGMENTATION LIMITEE DU PLAFOND ANNUEL DES FRAIS POUR CERTAINES CATEGORIES DE VOLONTAIRES

Plusieurs secteurs, comme le secteur des sports et les services de garde plaident depuis des années en faveur d'une augmentation limitée des défraiements forfaitaires pour les volontaires. Plusieurs propositions de loi ont été introduites à cet effet au Parlement fédéral⁵⁶, mais jusque fin 2018, le législateur ne prévoyait aucune exception. La Loi sur les volontaires adaptée ne contient pas non plus, bien que cela soit légalement possible⁵⁷, d'augmentation des montants des défraiements, excepté le cumul des défraiements forfaitaires avec le remboursement d'un nombre illimité de kilomètres dans le cadre du transport régulier de personnes.

L'arrêté royal du 20 décembre 2018 (relevant le plafond annuel de défraiement, déterminé à l'article 10, alinéa 1^{er} de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, pour certaines catégories de volontaires, *M.B.* 28 décembre 2018) prévoit toutefois pour un certain nombre de fonctions dans le volontariat un défraiement forfaitaire majorée sur base annuelle.⁵⁸

Il s'agit à cet égard des fonctions suivantes :

- entraîneur sportif, professeur de sport, coach sportif, coordinateur des sports pour les jeunes, arbitre sportif, membre du jury, steward, responsable du terrain, signaleur aux compétitions sportives ;
- garde de nuit, à savoir dormir chez des personnes ayant besoin d'aide, et la garde de jour de ces personnes, selon les modalités et critères de qualité à élaborer par chaque Communauté ;
- le transport non urgent de patients couchés : le transport de patients couchés, depuis, vers et entre hôpitaux ou des sites d'hôpitaux, qui ne relève pas du champ d'application de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente et selon les modalités et critères de qualité à élaborer par chaque Communauté.

Les activités dans les clubs sportifs ou certaines associations s'étendent nécessairement sur toute la saison. La garde de personnes malades et le transport non urgent de patients supposent la constitution d'une relation de confiance entre le volontaire

(55) Conseil supérieur des volontaires, *Mémorandum 2019 du Conseil supérieur des volontaires*, Rapport d'activités 2019 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 11, 2020.

(56) Proposition de loi (Becq, S. et al.) modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, *Doc. parl. Chambre* 2008 – 09, n° 52-1806/1 concernant l'aide à la garde, les soins ambulanciers (transport non urgent de malades) ou l'aide médicale urgente ; proposition de loi (Claes, D. et Franssen, C.) modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, en vue de relever le plafond d'exonération de cotisations de sécurité sociale pour l'indemnisation des frais, *Doc. parl. Sénat* 2010 – 11 n° 53-748/1.

(57) L'article 12 de la Loi sur les volontaires donne au pouvoir exécutif la possibilité d'augmenter les défraiements pour certaines catégories de volontaires.

(58) En 2021, il s'agit d'un plafond annuel forfaitaire de 2.600,90 EUR.

et le bénéficiaire, ainsi qu'une certaine continuité dans le suivi. Les volontaires régulièrement actifs dans ces secteurs et percevant un défraiement forfaitaire atteignent souvent déjà assez tôt dans l'année le plafond annuel ordinaire (1.416,16 EUR en 2021). L'augmentation du montant annuel ne s'applique pas si le volontaire qui exerce les fonctions sportives perçoit également une allocation de sécurité sociale ou d'assistance sociale.⁵⁹

Si le volontaire est actif à la fois dans un secteur où le plafond majoré s'applique et dans un secteur où le plafond majoré n'est pas possible, le maximum absolu pour le défraiement forfaitaire de 2.600,90 EUR (2021) par an s'applique toujours pour ce volontaire.⁶⁰

Cet arrêté royal fait l'objet de nombreuses critiques du fait qu'il créerait une inégalité entre les volontaires : certains peuvent apparemment faire plus de frais que d'autres.⁶¹ Les frais des volontaires dans les trois secteurs mentionnés ne sont pas supérieurs aux frais des autres secteurs, de sorte qu'un plafond annuel majoré ne pourrait pas être justifié.⁶²

A la suite de la crise du coronavirus, le nombre de catégories entrant en ligne de compte pour le plafond annuel maximal majoré a été considérablement étendu (voir point 3.11. La crise du coronavirus : de nouveaux défis).

3. GOULETS D'ETRANGLEMENT PERSISTANTS

3.1. INTRODUCTION

Même après la réforme de la Loi sur les volontaires en 2019, plusieurs goulets d'étranglement restent intacts. Tantôt, il n'y a pas suffisamment de soutien politique pour parvenir à une solution (comme pour la suppression de l'obligation de notification pour les chômeurs ou la suppression de la déclaration préalable obligatoire à Fedasil pour les étrangers), tantôt il s'agit de difficultés structurelles qui ne concernent pas seulement le volontariat, mais qui ont des points communs avec d'autres domaines (comme ce qu'il faut entendre par « associations de fait » ou les problèmes au niveau international). Même si une solution juridique devait être trouvée, celle-ci n'est souvent pas adaptée aux besoins du terrain, par exemple lorsqu'il s'agit de l'application de certaines dispositions du droit du travail.⁶³

(59) Article 1^{er}, dernier alinéa de l'arrêté royal du 20 décembre 2018 (relevant le plafond annuel de défraiement, déterminé à l'article 10, alinéa 1^{er} de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, pour certaines catégories de volontaires), *M.B.* 28 décembre 2018.

(60) *Q. et R.*, Chambre des représentants, 2018 – 19, 3 avril 2019, n° 28551, Vercamer, S.

(61) Conseil supérieur des volontaires, *Mémoire 2019 du Conseil supérieur des volontaires*, Rapport d'activités 2019 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 11, 2020.

(62) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du 26 juillet 2018 du CSV concernant le projet d'arrêté royal relevant le plafond annuel de défraiement déterminé à l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, pour certaines catégories de volontaires*, Rapport d'activités 2018 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 14, 2019.

(63) Pardonge, B., *Statut des volontaires et travail bénévole. Commentaire pratique à la lumière de la loi du 3 juillet 2005*, Bruxelles, UGA, p. 14, 2013.

Un certain nombre de ces problèmes sont abordés ci-dessous, avec des pistes possibles pour une solution :

- la distinction entre le volontariat et d'autres formes d'engagement volontaire ;
- le volontariat pendant le congé de maternité ;
- l'engagement de volontaires dans les sociétés à finalité sociale ;
- l'applicabilité du droit du travail au volontariat ;
- lacunes du régime d'assurance et de responsabilité ;
- le pouvoir de contrôle sur la Loi sur les volontaires ;
- la notification préalable du volontariat à l'ONEM par le demandeur d'emploi ;
- la notification préalable à Fedasil ;
- le volontariat à l'échelle internationale ;
- la crise du coronavirus : de nouveaux défis.

3.2. LA DISTINCTION ENTRE LE VOLONTARIAT ET D'AUTRES FORMES D'ENGAGEMENT VOLONTAIRE

Le débat sur la distinction entre le volontariat et les différentes autres formes d'engagement volontaire a déjà lieu avant la création de la Loi sur les volontaires. La délimitation des deux est importante pour préserver la valeur intrinsèque du volontariat. Outre les activités dans un contexte familial (comme dans les familles, entre amis, connaissances, ...), nous connaissons également le « travail semi-agoral » : il s'agit d'un engagement volontaire qui n'est pas rémunéré via le mécanisme de formation des prix sur le marché du travail, souvent occasionnel et complémentaire par rapport au travail professionnel et pour lequel il n'y a pas d'intention de remplir ce type d'activités à titre professionnel.⁶⁴ Ce type d'activités est une forme d'occupation effectuée sous un contrat propre, avec une délimitation définie par rapport au volontariat et au travail professionnel sous contrat.⁶⁵ L'intention de prévoir à cet effet un statut distinct est certes nécessaire, mais la distinction entre le volontariat « pur » et les différents types d'autres activités n'est pas toujours claire. Lors de l'élaboration de la Loi sur les volontaires, le CSV nouvellement créé a déjà insisté pour prendre des mesures légales adaptées pour ces activités, avec un statut distinct pour les personnes exécutant de telles activités.⁶⁶

Depuis 2005, la Belgique connaît un statut légal avec des définitions de ce que nous entendons par le volontariat, le volontaire et quelles organisations peuvent y faire appel. Le volontariat est par essence l'engagement non rémunéré, désintéressé et volontaire pour la société effectué dans une organisation sans but lucratif.⁶⁷ Cela dit, le caractère

(64) Bouckaert, S., Van Buggenhout, B., *Een juridische verkenning van de grijze zone tussen vrijwilligerswerk en professionele arbeid*, Rapport commandé par la Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, mars 2002, p. 162.

(65) *Ibid.*, p. 168.

(66) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du CSV de mars 2004 sur la proposition de loi Van Gool-De Meyer relative aux droits des volontaires (Doc.51/0455/001)*, Rapport d'activités 2003 – 2006 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 24, 2007.

(67) Article 3, 3°, de la Loi sur les volontaires. Récemment, une exception à cette définition a été prévue pour les maisons de repos dans le secteur privé (arrêté royal du 20 mai 2020 n° 24 étendant temporairement le champ d'application de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires aux organisations agréées par l'autorité compétente pour l'aide et les soins aux personnes âgées ainsi que pour l'accueil et l'hébergement des personnes âgées du secteur privé commercial, *M.B.* 29 mai 2020). Par la suite, cette exception a été prolongée plusieurs fois, voir point 3.11. La crise du coronavirus : de nouveaux défis.

volontaire de certaines activités est constamment sous pression depuis la création de la Loi sur les volontaires. Les stages (scolaires) obligatoires, les peines de travail, les activités dans le cadre d'un service civique ou les formations sur le lieu de travail ne sont que trop souvent passés sous le couvert du volontariat, alors qu'il s'agit d'activités à caractère contraignant et dirigé.⁶⁸ Chacune de ces formes d'activités a ses mérites et constitue sans aucun doute une forme d'engagement sensée pour notre société, mais s'écarte fondamentalement de ce que représente le volontariat. Sans son caractère volontaire, sa valeur intrinsèque importante, à savoir l'engagement désintéressé pour la société pour quelque chose en laquelle l'être humain croit, risque d'être perdue.⁶⁹ Si une personne n'est pas libre de s'engager, cette activité ne relève pas du champ d'application de la Loi sur les volontaires.⁷⁰

Un exemple éloquent de l'instrumentalisation est l'inclusion du volontariat dans le projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) comme condition pour obtenir un revenu d'intégration.⁷¹ Le caractère contraignant de cette disposition a toutefois été annulé par la Cour constitutionnelle.⁷² Selon la Cour, le service communautaire en tant que composante du PIIS ne répond pas à la définition du volontariat : il ne s'agit pas d'une activité exercée sans obligation.⁷³

Dans son avis à l'occasion des 10 ans d'existence de la Loi sur les volontaires, le CSV s'est à nouveau prononcé en faveur d'un statut social et fiscal adapté pour certains engagements dans le secteur non marchand qui ne relèvent ni du volontariat ni du travail régulier.⁷⁴ Cela devrait être basé sur des critères clairs par rapport au type de tâches, à la catégorie d'employeurs et aux indemnités possibles.⁷⁵ Ainsi, le Conseil plaide pour que ces activités restent en dehors du secteur commercial, pour une imposition limitée et pour une dispense ONSS du fait que tous les droits sociaux ont déjà été constitués ailleurs.⁷⁶ Le secteur sportif est depuis longtemps favorable à un tel statut spécifique. Les entraîneurs, d'autres collaborateurs dans les nombreux clubs sportifs, etc. sont souvent actifs toute l'année et la concurrence est grande pour trouver

(68) Hustinx, L., Meijs, L.C.P.M et ten Hoorn, E., Geleid vrijwilligerswerk: een nieuw conceptueel kader, bijdrage in Hambach, E. et al., *Chinese vrijwilligers?*, Het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk, Bruxelles, Politeia, p. 66, 2010.

(69) Castermans, S., Vrijwilligerswerk, meer dan onbetaalde arbeid, in *Inschakelen van kwetsbare vrijwilligers*, Bruxelles, Het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk, Politeia, p. 150, 2011.

(70) Pardonge, B., *Statut des volontaires et travail bénévole. Commentaire pratique à la lumière de la loi du 3 juillet 2005*, Bruxelles, UGA, p. 29, 2013.

(71) Loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.* 2 août 2016.

(72) C. const. 5 juillet 2018, n° 86/2018.

(73) Bellemans, S., Maatschappelijke Integratie: Grondwettelijk Hof vernietigt bepalingen over gemeenschapsdienst, *SocialEyeNews*, 24 juillet 2018.

(74) Conseil supérieur des volontaires, *10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires – Deux avis pour une perspective d'avenir*, p. 16, Bruxelles, 2016.

(75) Ces critères figurent également dans le rapport final de Joris De Wortelaer et Guido Van Limberghen, *Oprichting uitwerken van een specifiek statuut voor semi-agonale arbeid voor de sportbegeleider dat betaalbaar is voor de sportaanbieders, minimale lasten omvat en een billijke verloning van de sportbegeleider mogelijk maakt*, VUB, 2013.

(76) Conseil supérieur des volontaires, *10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires – Deux avis pour une perspective d'avenir*, Bruxelles, p. 18, 2016.

les bonnes personnes. Les services de garde sont également demandeurs de pouvoir donner à leurs volontaires un défraiement forfaitaire supérieure sur base annuelle : si un volontaire perçoit le défraiement forfaitaire journalière pendant plus de quarante jours, le montant annuel est rapidement dépassé et il n'est plus possible de travailler pour le reste de l'année. Tant pour les services de garde que pour certaines fonctions dans le secteur sportif, les volontaires peuvent percevoir depuis le 1^{er} janvier 2019 un défraiement maximal plus élevé sur base annuelle.⁷⁷

Récemment, le législateur avait instauré le statut du travailleur associatif.⁷⁸ De ce fait, les personnes qui travaillaient au moins à 4/5 temps ou les pensionnés pouvaient en 2020 gagner chaque mois jusqu'à 528,33 EUR (1.056,66 EUR pour certaines activités dans le secteur sportif) en revenus complémentaires, avec une limite annuelle allant jusqu'à 6.340 EUR sans impôts et sans cotisations de sécurité sociale. Seules certaines activités dans des organisations qui n'allouent ou ne procurent, ni directement ni indirectement, un quelconque avantage patrimonial aux fondateurs⁷⁹ relevaient de cette nouvelle loi. Contrairement au volontariat, le travail associatif avait un caractère obligatoire et prévoyait une indemnité (quoique non obligatoire).⁸⁰ Du fait que pratiquement toutes les activités dans le nouveau régime relatif aux activités complémentaires étaient également possibles en vertu de la Loi sur les volontaires, celles-ci pouvaient être exécutées dans les deux statuts – celui de volontaire et celui de travailleur associatif. Toutefois, la personne ne pouvait pas être un travailleur associatif si elle travaillait en tant que volontaire au même moment dans cette même organisation et percevait un défraiement à cet effet.⁸¹

Bien que l'objectif était de créer une distinction claire entre les deux statuts, l'opinion publique était très confuse quant au statut qui était précisément applicable dans une situation bien déterminée (s'agit-il de volontariat, de travail associatif ou même de travailleurs flexi-jobs instaurés précédemment ?). La vaste liste des activités associatives autorisées a alimenté un sentiment de frustration chez certains volontaires qui ne comprenaient pas pourquoi leur association refusait de leur octroyer le statut de travailleur associatif alors que les activités qu'ils exerçaient étaient pourtant mentionnées dans la loi relative au travail associatif.⁸²

(77) Arrêté royal du 20 décembre 2018 (relevant le plafond annuel de défraiement, déterminé à l'article 10, alinéa 1^{er} de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, pour certaines catégories de volontaires), *M.B.* 28 décembre 2018.

(78) Loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale, *M.B.* 26 juillet 2018.

(79) Article 3 de la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale, *M.B.* 26 juillet 2018.

(80) Wilms, M., *Bijverdiensite in België, de parafiscale contouren om buiten het reguliere arbeidscircuit te klussen*, *Algemeen Fiscaal Tijdschrift*, 2020/4, p. 40.

(81) Article 2,1°, e) de la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale, *M.B.* 26 juillet 2018.

(82) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du 24 novembre 2017 du CSV concernant les projets de loi et d'arrêté royal relatifs aux activités complémentaires*, Rapport d'activités 2017 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 32, 2018.

Parfois, l'organisation choisissait le statut qui semblait le plus avantageux financièrement, et ce, en fonction du point de vue de l'organisation ou du volontaire/travailleur associatif. Deux philosophies différentes sont toutefois à la base des deux statuts : le volontariat est un acte gratuit qui peut tout au plus donner lieu à un remboursement des frais, alors que le travailleur associatif perçoit une indemnité pour les prestations fournies.⁸³

La Cour constitutionnelle a annulé en 2020 la réglementation relative au travail associatif⁸⁴, mais celle-ci a été remplacée par le législateur par une « version allégée » provisoire.⁸⁵ De ce fait, jusqu'à fin 2021, seul le secteur sportif peut encore faire appel au travail associatif pour certaines fonctions. Le but est toutefois de mettre en place un régime définitif qui englobera éventuellement d'autres secteurs.

Depuis l'introduction du statut de volontaire en 2005, les organisations de volontaires ne se sont jamais opposées à des statuts distincts pour d'autres formes d'engagement volontaire. Les parents d'accueil, les parents adoptifs ou les personnes qui effectuent des activités professionnelles ont leur propre législation avec des règles et indemnités spécifiques ou des dispositions particulières sont prévues dans les réglementations existantes comme pour les pompiers volontaires.

Il est important que la protection nécessaire soit assurée pour ce type d'activités et que celles-ci apportent aussi une contribution sur les plans fiscal et social afin que le travail régulier ne soit pas supprimé. Il s'agissait de l'un des principaux points de critique du statut du travailleur associatif.⁸⁶ La proposition du CSV pour un statut semi-agoral dans son rapport d'évaluation de 2016 et les remarques du Conseil sur le travail associatif peuvent servir de source d'inspiration pour élaborer un nouveau statut définitif qui répond bien aux objections de la Cour constitutionnelle et du secteur du volontariat.

3.3. VOLONTARIAT PENDANT LE CONGE DE MATERNITE

Pendant une période d'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'accident, une personne peut tout de même exercer le volontariat, tant que cela est compatible avec son état de santé.⁸⁷ Cette possibilité n'existe pas pour les femmes qui viennent d'accoucher et qui souhaitent poursuivre leur engagement durant cette période ou entamer une nouvelle activité de volontariat.⁸⁸ Même si les femmes sont écartées de leur travail en raison de leur grossesse, elles ne peuvent pas s'engager en tant que volontaires. Tant que le volontariat est compatible avec l'état de santé de la mère et de l'enfant et que la grossesse ne constitue pas un risque, il n'y a toutefois pas de raison

(83) *Ibid.*

(84) C. const. 23 avril 2020, n° 53/2020.

(85) Loi du 24 décembre 2020 relative au travail associatif, *M.B.* 31 décembre 2020.

(86) Conseil supérieur des volontaires, *Avi de mars 2020 sur l'impact du travail associatif sur le volontariat*, Rapport d'activités 2019 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 12, 2020.

(87) Article 100, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée du 14 juillet 1994, *M.B.* 27 août 1994.

(88) Article 115 de la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, *M.B.* 27 août 1994.

dans cette situation de maintenir cette exclusion d'un droit fondamental tel que le volontariat.⁸⁹ La grossesse, l'accouchement et le congé de maternité ne sont en effet pas une maladie.

Le principe du congé de maternité n'est pas affecté par le fait que la femme aurait tout de même la possibilité d'assumer des tâches de volontaire pendant cette période. Au contraire, c'est précisément dans ce cas que l'on a souvent besoin de contacts sociaux et de possibilités de se déployer davantage. En outre, ni la loi sur le travail ni la loi sur l'assurance maladie n'ont pour but d'empêcher les femmes d'exercer des activités de loisirs ou de leur refuser le droit d'association.⁹⁰ Une adaptation s'impose dès lors pour que le volontariat soit autorisé dans ces circonstances spécifiques. Une proposition de loi a récemment été introduite à cet effet au Parlement fédéral.⁹¹

Par ailleurs, le volontariat devrait également être possible pendant la période de protection de la maternité (l'« écartement du travail »). Pour y pourvoir, il est indiqué d'introduire une exception supplémentaire à l'article 219ter, § 5, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 (portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée du 14 juillet 1994). Il sera ainsi possible pour une travailleuse écartée du travail d'exercer une activité volontaire pendant la période de protection de la maternité au sens de l'article 114bis de la loi coordonnée.

3.4. L'ENGAGEMENT DE VOLONTAIRES DANS LES SOCIÉTÉS A FINALITÉ SOCIALE

Dès le début de la Loi sur les volontaires, la question de savoir si les sociétés à finalité sociale (SFS) pouvaient faire appel à des volontaires s'est posée. Certains auteurs n'y voient pas d'inconvénient : tant que ces personnes morales n'ont pas de but lucratif, ces sociétés relèveraient du champ d'application.⁹² La ministre des Affaires sociales de l'époque, Laurette Onkelinx, estimait également qu'une SFS pouvait faire appel à des volontaires si elle satisfaisait aux dispositions légales : selon elle, aucune distinction n'est faite selon qu'une organisation est ou non soumise à l'impôt des personnes morales.⁹³ L'administration fiscale se base toutefois sur une circulaire fiscale⁹⁴ pour exclure le volontariat dans le cadre de ce type d'organisations. Selon cette circulaire, sont exclues les sociétés, associations, établissements ou institutions, avec ou sans

(89) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du 11 octobre 2017 du CSV concernant l'exercice du volontariat pendant une période de protection de la maternité visée à l'article 114bis de la loi coordonnée du 14.7.1994 (« écartement du travail »)*, Rapport d'activités 2017 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 22, 2018.

(90) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du 13 novembre 2013 du CSV à l'attention des parlementaires, membres du Comité d'avis pour l'émancipation sociale*, Rapport d'activités 2013 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 19, 2014.

(91) Proposition de loi du 20 février 2020 (Jadin, K.) modifiant l'article 115 de la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités en vue de permettre l'exercice de certaines activités durant le congé de maternité, *Doc. parl. Chambre* 2019 – 20, n° 55-1046/1.

(92) Van Gelder, N., De aansprakelijkheid van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties: toepassingsgebied en uitwerking, *Tijdschrift voor Belgisch Burgerlijk Recht*, p. 114, 2009 ; Goyvaerts, J., De VZW en haar vrijwilliger, in *De VZW*, Brugge, Die Keure, p. 560, 2015 ; Verdonck, I., Gratis werken, kan dat? Mogelijkheden en grenzen van onbezoldigd actief zijn, *Sociale Wegwijzer*, mai 2017, p. 18.

(93) Chambre des représentants, Commission des Affaires sociales, 11 mars 2014.

(94) Ci.RH. 241/509.803 du 5 mars 1999 et les addenda.

personnalité juridique, qui exploitent une entreprise ou s'occupent d'opérations de nature lucrative et sont soumises à l'impôt des sociétés.⁹⁵ De ce fait, la circulaire ajoute une condition qui n'est pas prévue dans la Loi sur le volontariat étant donné qu'il n'est fait nulle part mention du régime fiscal applicable à l'organisation.⁹⁶

Le ministre des Finances a même confirmé que la Loi sur les volontaires n'était pas une loi fiscale, mais une loi sociale : elle a été signée par le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et le ministre de l'Emploi, et non par le ministre des Finances.⁹⁷ Dans la mesure où les directives administratives ne correspondent pas aux dispositions de la loi du 3 juillet 2005 sur d'autres points, il est dès lors indiqué d'aligner les directives administratives sur la loi sociale.⁹⁸ Ce n'est que dans les cas où les sociétés à finalité sociale sont exclues du champ d'application de l'impôt des sociétés et sont donc soumises à l'impôt des personnes morales qu'elles peuvent à ce moment-là prévoir un défraiement pour leurs volontaires.⁹⁹ C'est pourquoi une adaptation de cette circulaire fiscale s'impose, de sorte qu'il sera possible pour cette catégorie d'entreprises de payer des défraiements forfaitaires.

Enfin, il n'est pas encore clair de savoir si les récentes réformes du droit des sociétés auront des conséquences sur la définition de la notion d'« organisation » dans la Loi sur les volontaires.¹⁰⁰ La notion « sans but lucratif » changera alors éventuellement en « sauf dans le but désintéressé déterminé par les statuts ».¹⁰¹

La réforme du droit des sociétés aura peut-être encore des implications dans un autre domaine pour l'engagement de volontaires. Du fait que le critère du but lucratif disparaît, il existe un risque que les organisations qui augmentent leurs activités lucratives relèvent de l'impôt des sociétés, même si le produit de ces activités lucratives est entièrement consacré à la réalisation de l'objet social.¹⁰²

3.5. L'APPLICABILITE DU DROIT DU TRAVAIL

Avant l'introduction de la Loi sur les volontaires, il était généralement admis que, en raison du vaste champ d'application de la Loi sur le travail et de la Loi sur le bien-être, certaines règles de droit du travail pouvaient également s'appliquer au travail

(95) Ci.RH. 241/509.803 du 5 mars 1999 et les addenda, p. 2.

(96) Davagle, M., *Le volontariat dans tous ses états*, Wolters Kluwer, p. 181, 2019.

(97) *Q. et R.*, Chambre des représentants, 2007 – 08, 7 mai 2008, n° 145, B. De Wever.

(98) *Q. et R.*, Chambre des représentants, 2010 – 11, 15 mars 2011, n° 305, V. Wouters.

(99) *Q. et R.*, Chambre des représentants, 2014 – 15, 30 mars 2015, n° 270, S. Vercamer.

(100) L'art. 3, 3°, de la Loi sur les volontaires définit la notion d'« organisation » comme suit : *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).*

(101) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du 13 novembre 2017 du Conseil supérieur des volontaires concernant le projet de loi introduisant le Code des sociétés et des associations*, Rapport d'activités 2017 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 27, 2018.

(102) *Ibid.*, p. 28.

volontaire.¹⁰³ La version originale de la Loi sur les volontaires stipulait que le Roi pouvait soustraire en tout ou en partie du champ d'application de plusieurs lois qui avaient trait au droit du travail les volontaires qui, lors de l'exécution de leur volontariat, effectuent du travail sous l'autorité d'une autre personne. Il s'agissait notamment de la loi sur le travail du 16 mars 1971 et de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.¹⁰⁴ De nombreuses lois, comme celles relatives au bien-être, s'appliquent non seulement aux employeurs et aux travailleurs, mais aussi aux personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, effectuent du travail sous l'autorité d'une autre personne.¹⁰⁵ Cela implique qu'un certain nombre de dispositions du droit du travail peuvent s'appliquer aux volontaires qui travaillent sous autorité.¹⁰⁶

Il est rapidement apparu qu'il n'était pas possible de déterminer quels articles seraient d'application et lesquels non.¹⁰⁷ Dans la troisième loi de réparation, toute référence aux lois relatives au droit du travail a été supprimée.¹⁰⁸ Comme justification, il a été soutenu qu'il n'a jamais été question de soumettre tous les volontaires aux lois du travail énumérées de manière générale, de la même manière que pour les travailleurs.¹⁰⁹ Les services d'inspection disposent en outre d'un pouvoir d'appréciation considérable pour aborder les abus éventuels.¹¹⁰

L'abrogation du § 1^{er} de l'article 9 de la Loi sur les volontaires ne signifie pas automatiquement que les lois sur le travail ne s'appliquent pas aux volontaires. Certains aspects du droit du travail relatifs à la sécurité, à la santé et au bien-être en général font l'objet de peu de discussions. Il est évident qu'ils s'appliqueront aussi aux volontaires. Le droit du travail n'est donc pas expressément soustrait à l'application de la Loi sur les volontaires, les pouvoirs publics pouvant bel et bien constater et pénaliser des infractions.

La doctrine est divisée quant à l'application du droit du travail au volontariat. Dans un premier temps, il est fait référence au fait qu'un volontaire est ou non sous autorité pour déterminer si le droit du travail s'applique. Le travail concerne une activité humaine,

(103) Reyniers, K., *(Verboden) arbeid. Het arbeidsbegrip toegepast op de arbeidsverboden uit de wet van 16 maart 1971*, Antwerpen, Intersentia, p. 259, 2012.

(104) Article 9, § 1^{er}, de la version initiale de la Loi sur les volontaires.

(105) Article 2, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, a de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, *M.B.* 18 septembre 1996.

(106) Het Vlaams Studie- en Documentatiecentrum voor vzw's, *Handboek Werken met vrijwilligers. De wetgeving praktisch toegelicht*, Politeia, 2019.

(107) Simoens, D., De rechten van de vrijwilliger thans wettelijk bepaald, *RW*, 2006-07, n° 9, 28 octobre 2006, p. 394.

(108) Article 9 de la loi du 19 juillet 2006 modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, *M.B.* 11 août 2006.

(109) Proposition de loi (Van Gool, G. e.a.) modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, *Doc. parl. Chambre* 2005 – 06, n° 51-2496/01, p. 14.

(110) Proposition de loi (Van Gool, G. e.a.) modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, *Doc. parl. Chambre* 2005 – 06, n° 51-2496/05, p. 24.

effectuée dans un contexte social et pour laquelle il existe un besoin social.¹¹¹ S'il y a autorité directe exercée par l'organisation, la législation du travail serait d'application. Dans d'autres cas, le droit du travail ne s'appliquerait pas. Cette hypothèse ne correspond pas toujours à la réalité : de nombreux volontaires travaillent dans des organisations où l'autorité est la norme. Même si le volontaire est entièrement libre d'exercer ou non son activité, il existe presque toujours une certaine forme d'autorité et de subordination.¹¹² Ils exécutent généralement des tâches pour lesquelles ils doivent respecter des règles strictes et où des dirigeants (volontaires ou non) donnent des directives et surveillent les activités. Nous pensons ici aux innombrables volontaires actifs dans les hôpitaux, les centres de services, etc. Le volontariat, par définition non obligatoire, n'est toutefois pas du travail tel qu'au sens de la législation du travail et n'est donc pas juridiquement contraignant de la même manière.¹¹³

Une autre caractéristique d'un contrat de travail et par laquelle il se distingue du volontariat est la perception d'une rémunération.¹¹⁴ Un engagement entre un volontaire et l'organisation n'est pas un contrat de travail parce qu'il n'existe pas de paiement d'un salaire.¹¹⁵ Le caractère non rémunéré est un aspect essentiel du volontariat¹¹⁶ : il est effectué sans aucune indemnité. Un volontaire peut toutefois – ce n'est en aucun cas obligatoire pour l'organisation – percevoir un défraiement sous la forme d'un montant forfaitaire ou d'un remboursement des frais réels. En cas de doute, le juge devra déterminer, sur la base de la situation de fait, s'il est question d'un contrat de travail si le volontaire qui est dans un lien de subordination reçoit certains avantages financiers ou en nature.¹¹⁷

Des problèmes peuvent également se poser au niveau du bien-être sur le « lieu de travail » (au sens large du terme, à savoir sur la sécurité, la santé, les conditions de travail...). Dans son avis à l'occasion du 10^e anniversaire de la Loi sur les volontaires, le CSV a demandé une analyse approfondie et réaliste de l'applicabilité du droit du travail afin que les organisations sachent clairement à terme quelles dispositions leur sont applicables.¹¹⁸ La législation d'origine¹¹⁹ relative au travail associatif et le nouveau régime provisoire¹²⁰ peuvent également constituer une source d'inspiration : plusieurs

(111) Reyniers, K., *(Verboden) arbeid. Het arbeidsbegrip toegepast op de arbeidsverboden uit de wet van 16 maart 1971*, Anvers, Intersentia, p. 258, 2012.

(112) Plateforme francophone du Volontariat, *Cahier*, n° 2, juillet 2013, p. 32.

(113) Peeters, J., *Arbeidsrecht en vrijwilligerswerk: (on)verzoenbaar?*, in Hambach, E. et al., *Chinese vrijwilligers?*, Het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk, Bruxelles, Politeia, p. 220, 2010.

(114) Goyvaerts, J., *De VZW en haar vrijwilliger*, in *De VZW*, Brugge, Die Keure, p. 561, 2015.

(115) Het Vlaams Studie- en Documentatiecentrum voor vzw's, *Handboek Werken met vrijwilligers. De wetgeving praktisch toegelicht*, Politeia, A.3.5. Vrijwilligersovereenkomst, 2019.

(116) Bouckaert, S. et Van Buggenhout, B., *Een juridische verkenning van de grijze zone tussen vrijwilligerswerk en professionele arbeid*, rapport commandé par la Fondation Roi Baudouin, mars 2002, p. 168.

(117) Marthyssens, R., *De wet betreffende de rechten van vrijwilligers*, Wolter Kluwer, p. 8, CO300165588, mis à jour en 2013.

(118) Conseil supérieur des volontaires, *10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires – Deux avis pour une perspective d'avenir*, Bruxelles, p. 21, 2016.

(119) La loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale, *M.B.* 26 juillet 2018, annulée le 23 avril 2020 par la Cour constitutionnelle.

(120) Loi du 24 décembre 2020 relative au travail associatif, *M.B.* 31 décembre 2020.

lois du droit du travail étaient expressément exclues dans l'ancien régime et le Roi pouvait déterminer lui-même quelles parties seraient tout de même d'application.¹²¹ Par ailleurs, en matière de bien-être, il existait un certain nombre de dispositions particulières pour le travailleur associatif en matière de sécurité, de santé et d'hygiène.¹²² Le régime provisoire prévoit également un chapitre sur la protection du bien-être.¹²³ L'autorité doit toutefois tenir compte de l'incidence financière des mesures éventuelles pour les organisations lorsqu'elle déclare certains aspects du droit du travail applicables au volontariat.¹²⁴

Notons enfin qu'une personne liée par un contrat de travail, un contrat d'entreprise ou une désignation comme agent statutaire ne peut effectuer du volontariat pour la même organisation.¹²⁵ Le législateur veut ainsi éviter les abus. En effet, le but n'est pas que les travailleurs ou fonctionnaires assument leurs tâches sous le statut de volontaire dans une même organisation.

Le ministre des Affaires sociales de l'époque, Rudy Demotte, déclarait à la Commission des Affaires sociales que les travailleurs rémunérés ne peuvent en principe pas faire de volontariat dans une même organisation, à moins qu'il ne s'agisse d'un ensemble de tâches différent et totalement indépendant de ses activités de travailleur ou de fonctionnaire.¹²⁶ Il existe donc la possibilité de travailler en tant que volontaire auprès de l'organisation ou de l'entité où l'on est occupé.

Citons par exemple le professeur assis derrière le bar lors d'une fête scolaire, l'employé administratif dans une organisation de bien-être qui aide une fois par mois à l'accueil de nuit, la comptable d'un hôpital qui assure l'animation en tant que volontaire au service pédiatrique de ce même hôpital, etc.

3.6. LACUNES DANS LE REGIME D'ASSURANCE ET DE RESPONSABILITE

Dès l'entrée en vigueur de la Loi sur les volontaires en 2005, le régime d'assurance et de responsabilité constituait l'un des principaux obstacles à l'instauration d'un statut distinct pour les volontaires. Surtout lorsqu'il s'agissait des associations de fait, il y avait beaucoup de réticences tant de la part des politiques que des organisations : trop de contraintes ne mettraient-elles pas en péril le caractère spontané du volontariat ? Le législateur, d'une part, ne voulait pas laisser à son triste sort la victime d'un délit, mais d'autre part, voulait offrir au volontaire une certaine immunité contre les demandes

(121) Articles 28 à 38 inclus de la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale, *M.B.* 26 juillet 2018.

(122) *Ibid.*, articles 10 et 11.

(123) Chapitre 7 de la loi du 24 décembre 2020 relative au travail associatif, *M.B.* 31 décembre 2020.

(124) Conseil supérieur des volontaires, *10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires – Deux avis pour une perspective d'avenir*, Bruxelles, p. 11, 2016.

(125) Article 3, 1°, d) de la Loi sur les volontaires.

(126) Commission des Affaires sociales de la Chambre des représentants, 19 octobre 2005, CRABV 51 COM 712, p. 13.

d'indemnisation en raison de la nature désintéressée de son engagement et de son degré moindre de professionnalisme.¹²⁷

Il en a résulté plusieurs lois de réparation, où une distinction a finalement été faite entre les différentes formes d'organisation. A l'origine, le but était que, quelle que soit la forme, toute organisation qui répondait aux conditions mentionnées dans la Loi sur les volontaires relève également du régime d'assurance et de responsabilité. Le volontaire occupait une place centrale, pas le lien dans lequel il travaillait.¹²⁸ Cela ne serait toutefois pas faisable pour de nombreuses organisations et le secteur des assurances n'était pas non plus à même de couvrir des risques dont il était difficile d'évaluer la portée exacte. En fin de compte, on est arrivé à un compromis politique, qui entraîne des difficultés d'interprétation aujourd'hui.

Sauf en cas de dol, de faute grave ou tout simplement de faute légère présentant dans le chef du volontaire un caractère habituel plutôt qu'accidentel (et s'il s'agit de dommages qu'il s'occasionsse à lui-même), le volontaire n'est pas responsable du dommage qu'il occasionne en effectuant du volontariat.¹²⁹ Les organisations civilement responsables des dommages causés par un volontaire concluent pour couvrir les risques par rapport au volontariat un contrat d'assurance couvrant au moins la responsabilité civile de l'organisation, à l'exception de la responsabilité contractuelle.¹³⁰

Pour les organisations qui adoptent une forme structurée (comme les associations sans but lucratif, les organismes publics, ...) et qui engagent des volontaires, la législation est claire : elles relèvent avec certitude de l'obligation de responsabilité et d'assurance.

Le problème se situe surtout au niveau des associations de fait. Elles peuvent relever de la Loi sur les volontaires, dans le cadre de laquelle elles doivent satisfaire à toutes les obligations relatives aux défraiements ou à l'obligation d'information, mais seule une petite partie doit également respecter les règles relatives à l'aspect assurance. Seules les associations de fait qui occupent un ou plusieurs travailleurs ou qui sont une section d'une association de fait ou d'une personne morale sur la base d'un lien spécifique doivent appliquer les dispositions du chapitre sur la responsabilité et les assurances.¹³¹ Ces exceptions posent de nombreux problèmes pratiques. Qu'entendons-nous par l'occupation de travailleurs : s'agit-il d'une occupation « fixe » ou l'« engagement » temporaire et/ou occasionnel d'une ou de plusieurs personnes est-il suffisant pour rendre l'ensemble de la Loi sur les volontaires applicable à de telles associations de

(127) Simoens, D., De rechten van de vrijwilliger thans wettelijk bepaald, *RW*, 2006-07, n° 9, 28 octobre 2006, p. 390.

(128) Proposition de loi (Creyf, S. et D'Hondt, G.) relative aux droits des volontaires, *Doc. parl. Chambre* 2003 – 04, n° 51-0499/1, p. 13.

(129) Art. 5 de la Loi sur les volontaires.

(130) Art. 6, § 1^{er}, de la Loi sur les volontaires.

(131) Art. 5 de la Loi sur les volontaires.

fait ?¹³² Il est regrettable que les notions de « section » et de « lien structurel » n'aient pas été précisées dans la loi ou lors des travaux préparatoires parlementaires.¹³³

De nombreuses fédérations se demandent si elles sont une organisation « faitière » et les limites de responsabilité vis-à-vis d'une section locale restent floues.¹³⁴ La condition d'un « lien spécifique » entraîne diverses interprétations : qu'en est-il d'un membre d'une association de fait qui représente celle-ci dans une autre organisation faitière ?¹³⁵ Sans personnalité juridique, l'association ne peut s'affilier nulle part en tant qu'organisation, mais ce lien peut éventuellement être prouvé si une personne physique représente l'association de fait auprès de cette organisation faitière.

Du fait que le législateur a exclu certaines organisations, une grande partie du volontariat relève du régime du droit commun, avec toutes les conséquences financières pour le dommage causé par le volontaire.¹³⁶ La principale critique est dès lors que les volontaires peuvent travailler dans des organisations qui ne relèvent pas du régime de responsabilité favorable.¹³⁷ Une personne lésée ne peut en effet pas tenir une association de fait responsable, mais s'adressera à chaque membre de cette association pour une indemnisation totale. Si les responsables de l'association de fait sont considérés comme des mandants, la personne lésée peut, sur la base du droit commun, introduire une action subrogatoire à l'encontre des volontaires.¹³⁸ Il est par conséquent recommandé que les associations de fait qui ne relèvent pas de l'obligation d'assurance s'assurent pour leurs volontaires contre les dommages causés à des tiers.

Lorsqu'un volontaire rejoint une association de fait, il devrait, sur la base de l'obligation d'information telle que prévue à l'article 4 de la Loi sur les volontaires, être informé du régime de responsabilité applicable pour les dommages causés par le volontaire et de la couverture éventuelle de cette responsabilité au moyen d'un contrat d'assurance. Les règles dérogatoires en matière de responsabilité dans une association de fait peuvent constituer un motif pour ne pas travailler en tant que volontaire.¹³⁹ Dans la pratique, cela ne se produit guère et ces associations de fait sont elles-mêmes à peine informées de leurs responsabilités. Il a déjà été demandé à plusieurs reprises aux pouvoirs publics de clarifier ce point, mais en raison de la complexité et de l'historique de la loi (avec trois adaptations successives de la Loi sur les volontaires lors de son introduction, principalement dues aux problèmes d'assurances et de responsabilité), peu de progrès ont été réalisés au cours des 15 dernières années.

(132) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du CSV du 19 mars 2009 : responsabilité et assurances en matière de volontariat*, Rapport d'activités 2009 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 13, 2010.

(133) Vanden Abeele, G., *De aansprakelijkheid van de vrijwilliger*, RW, 2008-09, n° 7, 18 octobre 2008, p. 274.

(134) Conseil supérieur des volontaires, *10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires – Deux avis pour une perspective d'avenir*, Bruxelles, p. 9, 2016.

(135) Davagle, M., *Le volontariat dans tous ses états*, Wolters Kluwer, p. 139, 2019.

(136) Het Vlaams Studie- en Documentatiecentrum voor vzw's, *Handboek Werken met vrijwilligers. De wetgeving praktisch toegelicht*, Politeia, 5.2. Welke was de doelstelling van de wetgever?, 2019.

(137) *Ibid.*, 5.2. Welke was de doelstelling van de wetgever?

(138) Davagle, M., *Le volontariat dans tous ses états*, Wolters Kluwer, p. 130, 2019.

(139) Het Vlaams Studie- en Documentatiecentrum voor vzw's, *Handboek Werken met vrijwilligers. De wetgeving praktisch toegelicht*, Politeia, 3.1.1. Juridisch statuut en doelstelling, 2019.

Il existe également la possibilité de l'assurance familiale, mais celle-ci n'est pas obligatoire. C'est aussi la solution qui a parfois été mise en avant dans les travaux parlementaires¹⁴⁰, mais cela renvoie au volontaire la responsabilité de l'assurance, qui devrait incomber aux organisations. Le statut de volontaire a précisément pour but de protéger les volontaires sur le plan de la responsabilité sans que la personne doive encore s'assurer par ses propres moyens. La Cour constitutionnelle a répondu positivement à la question de savoir si la distinction sur la base du degré de structure de l'organisation constitue, en matière de responsabilité et d'assurances¹⁴¹, un motif suffisant pour un traitement différent.¹⁴²

Afin de veiller à ce que toutes les organisations, quelle que soit leur structure, puissent proposer une assurance adéquate, les pouvoirs publics devraient obliger toutes les organisations et associations de fait, qu'elles appartiennent ou non à une association faitière ou occupent des personnes, à satisfaire à l'obligation d'assurance telle que prévue dans la Loi sur les volontaires. Les associations de fait devraient en outre avoir la possibilité de disposer d'outils leur permettant d'expliquer de manière simple et accessible à leurs volontaires les aspects de responsabilité et d'assurance.¹⁴³

L'autorité fédérale pourrait également mettre sur pied un système d'assurance qu'elle garantirait (p. ex. au moyen d'un contrat type) ou prévoir une structure similaire à celle des « bureaux de tarification pour automobiles ou catastrophes naturelles » qui garantit la solidarité entre les assurés.¹⁴⁴

Cela devrait s'accompagner d'une possibilité d'identifier les associations de fait. Afin de clarifier ce point, on pourrait opter pour une procédure de reconnaissance pour toutes les associations de fait reconnues et/ou subventionnées par une autorité, quel que soit le niveau d'autorité : fédéral, régional, communautaire, provincial ou communal.¹⁴⁵

La Loi sur les volontaires prévoit un rôle spécifique des communes et des provinces pour informer sur l'obligation d'assurance.¹⁴⁶ Avec des succès variables, ces niveaux politiques, mais aussi les communautés et les différentes organisations qui défendent les droits du volontaire (comme le Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk en Flandre, le Steunpunt Vrijwilligerswerk Brussel et La Plateforme francophone du Volontariat à Bruxelles et en Wallonie) ont assumé cette tâche d'information. Une campagne globale et cohérente est néanmoins nécessaire afin de dégager les moyens nécessaires pour fournir aux associations à grande échelle et dans les trois langues nationales

(140) Proposition de loi (Van Gool, G. e.a.) modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, *Doc. parl. Chambre* 2005 – 06, n° 51-2496/5, p. 5.

(141) Jocqué, G., *Rechten van vrijwilligers*, *NJW*, n° 149, 18 octobre 2006, p. 733.

(142) C. const., 19 décembre 2007, n° 158/2007.

(143) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du CSV du 19 mars 2009 : responsabilité et assurances en matière de volontariat*, Rapport d'activités 2009 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 15, 2010.

(144) Conseil supérieur des volontaires, *10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires – Deux avis pour une perspective d'avenir*, Bruxelles, p. 10, 2016.

(145) Conseil supérieur des volontaires, *Rapport d'activités 2003 – 2006 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, p. 69, 2007.

(146) Article 6, § 4, de la Loi sur les volontaires.

des informations claires et correctes sur la problématique de la responsabilité et de l'assurance.¹⁴⁷

La Loi sur les volontaires a également prévu la possibilité d'étendre l'assurance aux accidents corporels et à l'assistance juridique¹⁴⁸, mais cela n'a pas eu lieu jusqu'à présent. Le coût d'une telle extension constitue un obstacle majeur, argument également avancé dans le cas d'une assurance obligatoire pour toutes les organisations, comme pour les associations de fait qui ne sont pas couvertes par les obligations de responsabilité et d'assurance.

Un autre point litigieux qui existait déjà lors de l'entrée en vigueur de la Loi sur les volontaires était la responsabilité dans le cadre du déplacement de et vers le lieu du volontariat si le volontaire occasionnait des dommages à un tiers. Le renvoi du législateur à l'article 18 de la Loi relative aux contrats de travail peut servir d'argument pour affirmer que ces activités relèvent également de l'obligation d'assurance.¹⁴⁹ Sur la base de la jurisprudence pour les travailleurs, le juge est assez large dans son interprétation de ce qui relève ou non d'une activité (de volontaire).¹⁵⁰ Certaines compagnies d'assurances refusent toutefois d'assurer aussi automatiquement le déplacement sur le chemin vers et depuis l'activité.¹⁵¹ Il est par conséquent recommandé de mentionner explicitement ces déplacements lors de la conclusion d'un contrat d'assurance ou de vérifier dans la police existante si ceux-ci sont effectivement assurés aussi.

Enfin, il y a encore un point d'attention pour les organisations qui engagent des volontaires sur un territoire étranger : la Loi sur les volontaires est également d'application ici¹⁵², y compris les dispositions relatives aux assurances et à la responsabilité. Dans ce contexte, l'organisation doit bel et bien tenir compte de la législation étrangère où le volontariat est effectué. Cela ne simplifie pas le volontariat international, mais en raison du vaste champ d'application de la Loi belge sur les volontaires, il existe déjà un statut décent en matière de responsabilité et d'assurances.¹⁵³

Les assureurs belges ne seront pas toujours disposés à souscrire une assurance responsabilité pour une organisation qui est en grande partie active, par exemple, dans les pays en développement, de sorte qu'il est parfois difficile de trouver une compagnie disposée à couvrir ces risques.¹⁵⁴

(147) Conseil supérieur des volontaires, *10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires – Deux avis pour une perspective d'avenir*, Bruxelles, p. 10, 2016.

(148) Art. 6, § 2, de la Loi sur les volontaires.

(149) Het Vlaams Studie- en Documentatiecentrum voor vzw's, *Handboek Werken met vrijwilligers. De wetgeving praktisch toegelicht*, Politeia, 5.7.2. Weg van en naar het vrijwilligerswerk, 2019.

(150) Davagle, M., *Le volontariat dans tous ses états*, Wolters Kluwer, p. 145, 2019.

(151) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du CSV du 19 mars 2009 : responsabilité et assurances en matière de volontariat*, Rapport d'activités 2009 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 14, 2010.

(152) Art. 2, § 1^{er}, de la Loi sur les volontaires.

(153) Het Vlaams Studie- en Documentatiecentrum voor vzw's, *Handboek Werken met vrijwilligers. De wetgeving praktisch toegelicht*, Politeia, 5.6.2. Waar: territorialiteit, 2019.

(154) *Ibid.*, 5.6.2. Waar: territorialiteit.

Pendant la crise du coronavirus, l'autorité fédérale a créé un Fonds d'indemnisation pour les volontaires qui décèdent d'une contamination au COVID-19. Les proches de ces volontaires peuvent alors compter sur une somme forfaitaire. La mesure a déjà été prolongée à plusieurs reprises et s'applique provisoirement jusqu'au 31 décembre 2021.¹⁵⁵

3.7. LE POUVOIR DE CONTROLE DE LA LOI SUR LES VOLONTAIRES

Une nouvelle loi doit prévoir les moyens de contrôle nécessaires pour assurer la mise en application, sans que cela entraîne des mécanismes qui compliquent ou freinent le volontariat. Un contrôle efficace est proportionnel à l'objectif à atteindre : l'instauration d'une carte de volontariat avec une éventuelle déclaration correspondante à l'ONSS est par conséquent rejetée.¹⁵⁶ Le Roi désigne les fonctionnaires chargés de veiller au respect des dispositions de cette loi et de ses arrêtés d'exécution¹⁵⁷, afin de lutter contre un usage abusif du statut de volontaire et du volontariat.¹⁵⁸ Jusqu'à présent, le pouvoir exécutif n'a pris aucun arrêté royal pour exécuter cet article. Les inspections sociales et fiscales indiquent certes des abus dans le domaine du volontariat, mais selon leurs propres constatations, ces abus sont limités et exceptionnels.¹⁵⁹ Les personnes qui estiment qu'il est fait un usage impropre du statut de volontaire et qui supposent qu'elles effectuent des activités relevant du statut de travailleur peuvent toujours s'adresser aux services d'inspection de l'Office national de sécurité sociale (ONSS). En cas de cumul du statut de travailleur et du volontariat, elles peuvent également s'adresser aux Directions extérieures du Contrôle des lois sociales Directions extérieures du Contrôle des lois sociales du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale. Ils examineront alors plus en détail si des infractions ont été commises ou non.

Il est toutefois souhaitable de fixer légalement les compétences des différents services d'inspection afin de clarifier les choses pour les citoyens qui estiment que leurs droits en tant que volontaires sont violés ou des organisations qui se sentent lésées et qui veulent dénoncer des situations abusives (par exemple, si certaines associations utilisent indûment le volontariat comme moyen de s'enrichir).

(155) Arrêté royal n° 22 du 4 juin 2020 portant création d'un Fonds d'indemnisation pour les volontaires victimes du COVID-19, *M.B.* 11 juin 2020 ; arrêté royal n° 40 du 26 juin 2020 modifiant l'arrêté royal n° 22 du 4 juin 2020 portant création d'un Fonds d'indemnisation pour les volontaires victimes du COVID-19, *M.B.* 30 juin 2020 ; loi du 20 décembre 2020 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19 (1), *M.B.* 30 décembre 2020 ; loi du 2 avril 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19 (1), *M.B.* 13 avril 2021.

(156) Conseil supérieur des volontaires, *Lettre du 10 mai 2004 : Résultats actuels des travaux des groupes de travail mis en place par le Conseil supérieur des volontaires*, Rapport d'activités 2003 – 2006 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 30, 2007.

(157) Article 22, § 3, de la Loi sur les volontaires.

(158) Proposition de loi (Van Gool, G. e.a.) relative aux droits des volontaires, *Doc. parl. Chambre* 2004 – 05, n° 51-0455/3, p. 15.

(159) Conseil supérieur des volontaires, *10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires – Deux avis pour une perspective d'avenir*, Bruxelles, p. 6, 2016.

3.8. LA DECLARATION PREALABLE DU VOLONTARIAT A L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEM) PAR LE DEMANDEUR D'EMPLOI

Une personne à la recherche d'un emploi ou un demandeur d'emploi avec complément d'entreprise (l'ancien prépensionné) peut exercer, avec maintien de son allocation, du volontariat, à condition de le signaler préalablement au bureau de chômage régional.¹⁶⁰ Si, après 12 jours ouvrables suivant la réception, aucune décision n'est prise par le directeur, la déclaration est réputée acceptée.¹⁶¹ Une éventuelle décision portant interdiction ou restriction, prise en dehors de ce délai, n'a de conséquences que pour l'avenir, sauf si l'activité n'était pas non rémunérée.¹⁶² L'ONEM peut toutefois accorder préalablement une dispense à des organisations dont elle estime que leurs activités répondent à la définition du volontariat, que l'exercice de l'activité n'empêche pas la disponibilité sur le marché du travail et que les avantages matériels ou financiers octroyés ne font pas obstacle à l'octroi d'allocations de chômage.¹⁶³

Si une activité de volontaire n'est pas déclarée au préalable, le demandeur d'emploi risque une sanction, par exemple une suspension des allocations pendant une certaine période.¹⁶⁴ L'ONEM doit pouvoir vérifier si l'activité de volontaire n'est pas du travail. Ce service public vise à traiter de manière égale les demandeurs d'emploi qui effectuent du volontariat et qui se trouvent dans la même situation dans tous les bureaux de chômage.¹⁶⁵ Cette autorisation servirait également à protéger le volontaire afin qu'il n'y ait pas de conflit avec les conditions de base (une activité sans travail et sans salaire) pour pouvoir percevoir une allocation de chômage. Selon ce service public, la législation doit maintenir la distinction entre les travailleurs rémunérés et les volontaires : la portée du volontariat peut être telle qu'il remplace une occupation ordinaire.

Toutefois, des doutes subsistent quant à l'efficacité d'une telle disposition. Le CSV s'est déjà prononcé à plusieurs reprises contre cette obligation, notamment en raison de la procédure lourde et fastidieuse pour contester une décision négative de l'ONEM.¹⁶⁶ Cette déclaration préalable reste en outre une pierre d'achoppement qui freine l'engagement pour ce groupe spécifique, alors que c'est précisément cette catégorie qui aurait intérêt à développer des compétences, développer des réseaux, etc.¹⁶⁷ par ce biais. Les demandeurs d'emploi sont souvent moins actifs en tant que volontaires que les travailleurs, pensionnés, étudiants, etc. qui ne subissent pas un tel frein à la

(160) Article 13 de la Loi sur les volontaires.

(161) Article 45bis, § 2.2., de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.* 31 décembre 1991.

(162) Article 13, 3°, de la Loi sur les volontaires.

(163) Article 45bis, § 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.* 31 décembre 1991.

(164) Davagle, M., Un chômeur peut-il être administrateur et aider son ASBL?, *ASBL INFO*, n° 14, semaines 38 et 39, 2011. 4, 2011.

(165) *Q. et R.*, Chambre des représentants, 2006 – 07, 2 mars 2007, n° 686, D'Hondt.

(166) Conseil supérieur des volontaires, *10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires – Deux avis pour une perspective d'avenir*, Bruxelles, p. 13, 2016.

(167) Projet de loi du modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et d'autres dispositions en matière de volontariat, *Doc. parl. Chambre* 2018 – 19, n° 54-3428/3, p. 9.

liberté de l'engagement.¹⁶⁸ La réglementation en matière de chômage fait apparaître une certaine méfiance à l'égard du volontariat, qui n'est toutefois pas fondée sur des données objectives d'abus (dans 5 % des cas seulement, il y aurait des difficultés d'interprétation sur le fait qu'il s'agisse ou non de travail professionnel ordinaire).

Le Conseil a proposé d'adapter la réglementation en matière de chômage de sorte qu'un chômeur n'ait plus l'obligation de signaler préalablement ses activités de volontaire.¹⁶⁹ Maggie De Block, alors ministre compétente pour la Loi sur les volontaires, avait reçu de son collègue de l'époque, le ministre de l'Emploi Kris Peeters, la promesse d'une application plus souple et plus rapide de la procédure.¹⁷⁰

3.9. LA NOTIFICATION PREALABLE A FEDASIL

En 2014, le groupe d'étrangers qui pouvait s'engager comme volontaire a été considérablement élargi.¹⁷¹ Depuis lors, les étrangers en séjour légal peuvent également effectuer du volontariat et ne doivent plus disposer d'un permis de travail pour ce faire.

Cependant, des critiques ont été formulées sur le fait que, bien que les demandeurs d'asile légaux puissent également exercer des activités de volontaire à partir de cette date, les autorités imposent des conditions complémentaires à ces personnes via Fedasil. Ce service public peut limiter ou interdire l'exercice de l'activité ou le cumul avec l'indemnité journalière et l'augmentation en fonction des services communautaires fournis s'il peut démontrer que :

- cette activité ne présente pas les caractéristiques du volontariat ;
- 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 ;
- l'activité porte atteinte au bon fonctionnement de la structure d'accueil ou aux besoins de l'accompagnement ;
- il y a des éléments qui font présumer des abus ou qui font présumer que l'activité est utilisée pour contourner le remboursement obligatoire de l'aide matérielle octroyée aux demandeurs d'asile ayant des revenus professionnels.¹⁷²

Il ne s'agit pas tant d'une autorisation que d'une obligation de notification préalable, tout comme pour les demandeurs d'emploi.¹⁷³ Ces conditions restrictives entravent non seulement l'intégration des demandeurs d'asile concernés, mais constituent également une violation du droit à la vie privée : tout citoyen a le droit de s'engager de manière désintéressée et non rémunérée pour la société. Fedasil, une agence qui

(168) Plateforme francophone du Volontariat, *Cahier*, n° 8 septembre 2017, p. 18.

(169) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du 25 juin 2018 du CSV* sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et d'autres dispositions légales en matière de volontariat, Rapport d'activités 2018 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 9, 2019.

(170) Projet de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et d'autres dispositions en matière de volontariat, *Doc. parl. Chambre* 2018 – 19, n° 54-3428/3, p. 14.

(171) Voir supra.

(172) Article 21/2 de la Loi sur les volontaires.

(173) Davagle, M., *Le volontariat dans tous ses états*, Wolters Kluwer, p. 287, 2019.

assure entre autres l'accueil des étrangers, n'a ni le rôle ni la compétence de déterminer finalement si une activité est ou non du volontariat.¹⁷⁴

La mention explicite que le volontariat ne constitue pas une base pour une autorisation ou un permis de séjour dans notre pays¹⁷⁵ empoisonne les esprits des organisations de volontaires. Cette disposition n'ajoute rien à la législation relative au séjour légal : il est évident que le volontariat ne doit pas automatiquement conduire à l'obtention d'un permis de séjour.¹⁷⁶ Cela ne signifie toutefois pas que l'engagement désintéressé pour une société ne peut pas constituer un élément dans l'évaluation d'une demande de séjour : la loi sur les étrangers ne mentionne d'ailleurs aucune situation qui ne pourrait être prise en compte dans le contexte d'une demande de séjour.¹⁷⁷ Cette disposition légale conduit parfois dans la pratique au refus de demandes de visa de jeunes volontaires étrangers.¹⁷⁸ Pour ces raisons, il convient donc de supprimer cette disposition inutile.

3.10. LE VOLONTARIAT A L'ECHELLE INTERNATIONALE

Les personnes qui effectuent en dehors de la Belgique du volontariat organisé depuis notre pays relèvent également de la Loi sur les volontaires, à condition que ce volontaire ait sa résidence principale en Belgique, sans préjudice des dispositions applicables dans le pays où le volontariat est effectué.¹⁷⁹

En reprenant dans la loi le volontariat effectué à l'étranger, le législateur a voulu offrir la même protection aux volontaires actifs en dehors de la Belgique, sans se préoccuper des circonstances régies par la loi étrangère.¹⁸⁰ Mais la réalité est beaucoup plus complexe : une personne considérée comme volontaire dans notre pays ne l'est pas nécessairement en dehors des frontières nationales, ce qui peut causer beaucoup de problèmes administratifs.¹⁸¹ Comme il n'est pas déterminé précisément ce que nous entendons par volontariat organisé depuis la Belgique, il existe une incertitude juridique.¹⁸² Ainsi, une organisation qui organisait des camps de vacances depuis la

(174) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du CSV d'avril 2017 sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et d'autres dispositions légales en matière de volontariat*, Rapport d'activités 2017 du Conseil supérieur des volontaires, p. 16, Bruxelles, 2018.

(175) Article 9/1 de la Loi sur les volontaires.

(176) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du CSV du 27 septembre 2018 relatif à l'Accord de coopération conclu le 2 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers*, M.B. 24 décembre 2018, Rapport d'activités 2018 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 18, 2019.

(177) Conseil supérieur des volontaires, *10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires – Deux avis pour une perspective d'avenir*, Bruxelles, p. 26, 2016.

(178) *Ibid.*, p. 30.

(179) Article 2, § 1^{er}, de la Loi sur les volontaires.

(180) Matthysens, R., *De wet betreffende de rechten van vrijwilligers*, Wolters Kluwer, p. 8, CO300165588, mis à jour jusqu'en 2013.

(181) Plateforme francophone du Volontariat, *Cahier*, n° 2, juillet 2013, p. 23.

(182) Pardonge, B., *Statut des volontaires et travail bénévole. Commentaire pratique à la lumière de la loi du 3 juillet 2005*, Bruxelles, UGA, p. 43, 2013.

Belgique a rencontré des problèmes avec les services d'inspection français : en vertu de la législation belge, les activités relevaient de la Loi sur les volontaires, mais selon la France, il s'agissait d'un contrat de travail « déguisé ».¹⁸³

La condition « organisé depuis la Belgique » est sujette à interprétation, de sorte que certaines formes de volontariat à l'étranger ne relèveraient pas de la loi et que les volontaires sortants ne bénéficient donc pas de la protection de la Loi sur les volontaires.¹⁸⁴ Les organisations sont également confrontées à de nombreuses difficultés administratives pour prouver les frais qu'elles remboursent aux volontaires qui sont pour elles à l'étranger : les montants des défraiements forfaitaires ne sont généralement pas assez élevés pour couvrir toutes les dépenses.¹⁸⁵ Pour les organisations qui envoient parfois des personnes à l'étranger et paient leurs défraiements, le système de remboursement tel que prévu pour les fonctionnaires est avantageux¹⁸⁶, étant donné que les forfaits (à ne pas confondre avec les montants forfaitaires journaliers et annuels, tels que prévus à l'article 10 de la Loi sur les volontaires, qui ne doivent pas être prouvés) sont nettement plus élevés selon des normes sérieuses – c'est-à-dire non déterminés arbitrairement mais sur la base de déplacements ou séjours réellement effectués à l'étranger – que le défraiement forfaitaire ordinaire pour les volontaires.¹⁸⁷ Le volontariat effectué par un étranger sur notre territoire relève bien évidemment aussi de la législation belge. Dans ce cas aussi, des conflits peuvent survenir si le pays d'origine prévoit également une législation pour les volontaires. Dans de telles situations, il faudra examiner les règles applicables du droit international privé.¹⁸⁸

Au niveau européen, une meilleure coordination des législations nationales et, mieux encore, une harmonisation entre les différents Etats membres pourraient éviter de nombreux problèmes et difficultés d'interprétation. L'Union européenne ne peut certes pas imposer de règles contraignantes aux Etats membres dans ce domaine, mais elle a la possibilité de formuler des recommandations pour supprimer les obstacles à l'engagement en tant que volontaire au niveau européen.¹⁸⁹ Lors de l'Année européenne du volontariat en 2011, la Commission européenne a plaidé pour que les régimes nationaux de volontariat soient ouverts au volontariat transfrontalier afin de contribuer à son développement dans l'Union européenne.¹⁹⁰ Une harmonisation et une concertation sont également nécessaires entre les différents niveaux politiques

(183) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du CSV de janvier 2013 : Volontariat Intersoc Belgique*, Rapport d'activités 2013 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 8, 2014.

(184) Conseil supérieur des volontaires, *10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires – Deux avis pour une perspective d'avenir*, Bruxelles, p. 30, 2016.

(185) Plateforme francophone du Volontariat, *Cahier*, n° 2, juillet 2013, p. 36.

(186) Article 10, alinéa 2, de la Loi sur les volontaires.

(187) Het Vlaams Studie- en Documentatiecentrum voor vzw's, *Handboek Werken met vrijwilligers. De wetgeving praktisch toegelicht*, Politeia, 6.2.2. Logements- en dagkosten in het buitenland, 2019.

(188) Pardonge, B., *Statut des volontaires et travail bénévole. Commentaire pratique à la lumière de la loi du 3 juillet 2005*, Bruxelles, UGA, p. 42, 2013.

(189) Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk, *Inschakelen van kwetsbare vrijwilligers*, Bruxelles, Politeia, p. 171, 2011.

(190) VZW info, Europese Commissie spreekt zich voor het eerst uit over vrijwilligerswerk, *VZW Info*, n° 6, p. 5, 2012.

à l'échelle nationale (communes, communautés, régions et autorité fédérale), afin qu'une vision univoque du volontariat puisse naître.¹⁹¹

Certains programmes promeuvent l'échange d'étudiants, par exemple, pour effectuer du volontariat. Ainsi, il existe un programme de l'Union européenne (anciennement « European Voluntary Service », actuellement « Europe Solidarity Corps ») qui donne aux jeunes l'occasion de faire du volontariat, de travailler, de faire des stages ou de gérer un propre projet de solidarité au profit des communautés dans toute l'Europe. Ce programme ne satisfait toutefois pas aux conditions de la Loi belge sur les volontaires, mais la directive européenne qui le régit offre aux Etats membres l'occasion d'étendre le champ d'application à d'autres formes de volontariat.¹⁹² L'accord de coopération¹⁹³ qui met en œuvre cette directive et qui comprend le programme d'échange « Europe Solidarity Corps » devrait être étendu afin d'inclure la Loi belge sur les volontaires.¹⁹⁴ Notre pays pourrait prendre les devants en développant des initiatives au niveau européen, mais également en contactant de manière proactive les Etats nationaux eux-mêmes. Une reconnaissance du volontariat européen par notre pays devrait être accompagnée d'une mesure réciproque, à savoir la reconnaissance de notre législation par d'autres pays européens.¹⁹⁵

Par ailleurs, les jeunes qui souhaitent effectuer du volontariat à l'étranger rencontrent de nombreuses difficultés pour maintenir leurs droits sociaux, comme le maintien des allocations familiales ou du revenu d'intégration et la prise en compte du stage d'insertion professionnelle pour l'obtention d'une allocation de chômage.¹⁹⁶ En ce qui concerne la réglementation du chômage, les droits tant des jeunes dans leur stage d'insertion professionnelle que des chômeurs complets indemnisés devraient être maintenus, de sorte que la période de séjour à l'étranger prolonge d'autant de mois leur droit aux allocations de chômage.¹⁹⁷

(191) Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk, *Inschakelen van kwetsbare vrijwilligers*, Bruxelles, Politeia, p. 176, 2011.

(192) Article 1^{er}, a), de la directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de stages, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair.

(193) Accord de coopération conclu le 2 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers, *M.B.* 24 décembre 2018.

(194) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du CSV du 27 septembre 2018 relatif à l'Accord de coopération conclu le 2 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers*, *M.B.* 24 décembre 2018, Rapport d'activités 2018 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 17, 2019.

(195) *Ibid.*, p. 18.

(196) Conseil supérieur des volontaires, *10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires – Deux avis pour une perspective d'avenir*, Bruxelles, p. 31, 2016.

(197) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du CSV du 7 février 2017 relatif à la proposition de loi du 6 juillet 2016 relative à la réglementation du chômage et au volontariat à l'étranger*, Rapport d'activités 2017 du Conseil supérieur des volontaires, Bruxelles, p. 5, 2018.

3.11. LA CRISE DU CORONAVIRUS : DE NOUVEAUX DEFIS

La crise du coronavirus entraîne une vague de solidarité avec les groupes les plus vulnérables de notre société. Les appels à l'aide lancés par les communes, les villes, les organisations de volontaires, etc. peuvent compter sur une réponse inédite. Les maisons de repos et de soins, les organisations de lutte contre la pauvreté, les centres de vaccination : sans les volontaires, ils ne peuvent jamais remplir leur rôle social essentiel. Afin de répondre aux nombreux besoins, le législateur a modifié précipitamment et sans concertation la Loi sur les volontaires et l'arrêté d'exécution relatif au plafond majoré annuel. Il s'agissait certes de mesures bien intentionnées qui sont prises à la suite des nombreuses demandes d'aide suscitées par la gravité de la pandémie, cependant elles ont bel et bien un impact considérable sur le volontariat dans notre pays.

Dans le secteur des maisons de repos pour personnes âgées et des maisons de repos et de soins, les organisations commerciales peuvent maintenant faire appel à des volontaires. Pouvoir continuer à garantir le taux d'occupation du personnel nécessaire à la sécurité et au confort des résidents est la raison principale pour permettre cette exception.¹⁹⁸ Bien que cette mesure ait un caractère provisoire, elle a déjà été prolongée à plusieurs reprises.¹⁹⁹ L'autorisation de volontariat dans un contexte commercial représente une modification fondamentale de la finalité de la Loi sur les volontaires. Les groupes commerciaux, qui souhaitent en premier lieu maximiser leurs bénéfices, disposent ainsi de « main-d'œuvre » avec un minimum de frais et de protection sociale. On craint également que cette extension n'entraîne encore plus d'exceptions dans d'autres secteurs, ce qui met de plus en plus le volontariat sous pression.²⁰⁰ En outre, il existe une menace réelle pour l'occupation régulière, avec toutes les conséquences pour le personnel.

Par ailleurs, il y a une extension systématique de la catégorie de volontaires qui peuvent percevoir un défraiement sur base annuelle plus élevée. Les groupes cibles initiaux, à savoir certaines fonctions dans le secteur sportif, les services de garde et le transport non urgent de patients couchés, ont été systématiquement étendus. Ainsi, les volontaires actifs dans des entreprises, des associations et des services des secteurs cruciaux et des services essentiels pour lutter contre la pandémie peuvent également recevoir un

(198) Arrêté royal n° 24 du 20 mai 2020 étendant temporairement le champ d'application de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires aux organisations agréées par l'autorité compétente pour l'aide et les soins aux personnes âgées ainsi que pour l'accueil et l'hébergement des personnes âgées du secteur privé commercial, *M.B.* 29 mai 2020, Rapport au Roi.

(199) Arrêté royal n° 36 du 23 juin 2020 modifiant l'arrêté royal n° 24 du 20 mai 2020 étendant temporairement le champ d'application de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires aux organisations agréées par l'autorité compétente pour l'aide et les soins aux personnes âgées ainsi que pour l'accueil et l'hébergement des personnes âgées du secteur privé commercial, *M.B.* 30 juin 2020 ; loi du 20 décembre 2020 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19 (1), *M.B.* 30 décembre 2020 ; loi du 2 avril 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19 (1), *M.B.* 13 avril 2021.

(200) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du CSV de juillet 2020 sur la prolongation et l'extension de la loi relative aux droits des volontaires*, Bruxelles, p. 2, 2020.

plafond annuel plus élevé.²⁰¹ Il s'agit d'un vaste champ d'application, défini dans un arrêté ministériel²⁰², avec de nombreuses difficultés d'interprétation sur le terrain, ce qui crée du ressentiment chez les organisations et (sous-)secteurs qui ne peuvent pas faire usage de cette exception.²⁰³ Enfin, les volontaires dans les centres de vaccination sont également soumis à une indemnisation plus élevée.²⁰⁴ Ces catégories n'ont toutefois pas de frais plus élevés en raison de l'exercice de leur volontariat et cela crée une inégalité injustifiable entre les volontaires. La mesure crée de la confusion quant à savoir qui relève ou non du plafond de coûts majoré et augmente le risque d'abus, notamment par des organisations commerciales.²⁰⁵ Il semble que les pouvoirs publics souhaitent rendre ces activités plus attrayantes avec des défraiements plus élevés, mais cela va à l'encontre de l'objectif initial du défraiement forfaitaire. Cela a en effet pour but de soulager les organisations d'une charge administrative trop importante comme la collecte de bons, de tickets, de factures, ...

Une fois cette crise sanitaire terminée, l'autorité fédérale doit mettre fin au plus vite à ces mesures afin de préserver la finalité sociale du volontaire, à savoir l'engagement désintéressé et non rémunéré pour autrui et la société.

CONCLUSIONS

La Loi relative aux droits de volontaires est solidement ancrée dans notre société et a, ces 15 dernières années, marqué de son empreinte l'engagement social dans notre pays. Cette prouesse législative assure dans la plupart des situations une protection suffisante pour le volontaire et apporte également aux organisations la clarté nécessaire sur le plan du champ d'application, des assurances, de l'obligation d'information, des défraiements et du cumul avec certaines allocations sociales.

Plusieurs goulets d'étranglement restent toutefois sans réponse depuis l'instauration du statut de volontaire en 2005, même si des adaptations ont été apportées en 2014 et surtout en 2019, qui ont facilité cette forme d'engagement social et dissipé les incertitudes juridiques (par exemple au niveau des volontaires de gestion, du devoir de discrétion et de l'impossibilité de cession et de saisie des défraiements). Ces obstacles, à première vue « banals », constituent souvent de véritables entraves pour s'engager en

(201) Arrêté royal du 28 août 2020 modifiant l'arrêté royal du 20 décembre 2018 relevant le plafond annuel de défraiement, déterminé à l'article 10, alinéa 1^{er} de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, pour certaines catégories de volontaires, *M.B.* 8 septembre 2020 ; arrêté royal du 28 décembre 2020 portant, dans le cadre de la lutte contre les conséquences socio-économiques de la pandémie du coronavirus, adaptation de diverses dispositions en matière de sécurité sociale et de volontariat, *M.B.* 31 décembre 2020.

(202) Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.* 28 octobre 2020.

(203) Conseil supérieur des volontaires, *Avis sur le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 20 décembre 2018 relevant le plafond annuel de défraiement, déterminé à l'article 10, alinéa 1^{er} de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, pour certaines catégories de volontaires*, Bruxelles, 9 mars 2021.

(204) Arrêté royal du 2 avril 2021 modifiant l'arrêté royal du 20 décembre 2018 relevant le plafond annuel de défraiement, déterminé à l'article 10, alinéa 1^{er} de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, pour certaines catégories de volontaires, *M.B.* 13 avril 2021.

(205) Conseil supérieur des volontaires, *Avis du CSV de décembre 2020 sur le volontariat organisé par les institutions commerciales et l'augmentation temporaire du plafond annuel du défraiement forfaitaire*, Bruxelles, p. 3, 2020.

tant que volontaire ou pour permettre et promouvoir le volontariat dans ses propres rangs en tant qu'organisation. Nous pensons ici aux demandeurs d'emploi et à certaines catégories d'étrangers, aux volontaires actifs dans les petites associations de fait, à la différence floue avec d'autres formes d'engagement volontaire, à l'impossibilité de volontariat pendant le congé de maternité, ...

La crise du coronavirus démontre que notre société valorise la solidarité et l'humanité. L'autorité fédérale a toutefois pris un certain nombre d'initiatives législatives qui ne sont pas appréciées par une grande majorité du secteur du volontariat. Ainsi, l'extension du champ d'application aux organisations commerciales constitue un précédent dangereux qui met sous pression le caractère fondamental du volontariat. L'extension systématique de la catégorie de volontaires qui entrent en ligne de compte pour un plafond annuel majoré est également peu compréhensible.

C'est pourquoi il reste important d'aborder plus en détail ces problèmes et de vérifier comment nous pouvons trouver de bonnes solutions tant sur le plan juridique que pratique. Au niveau national, le Conseil supérieur des volontaires joue un rôle essentiel en insistant systématiquement auprès de l'autorité fédérale sur les lacunes de la Loi sur les volontaires et en rendant des avis sur les propositions politiques des ministres et des parlementaires. Les communautés, les régions, les provinces et les communes soutiennent et favorisent également le volontariat au moyen, entre autres, de subventions, de promotion et de soutien logistique. Un accord de coopération entre les gouvernements fédéral, régionaux et communautaires permettrait de mieux harmoniser les législations. Par ailleurs, des associations telles que le Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk, la Plateforme francophone du Volontariat, le Steunpunt Vrijwilligerswerk Brussel et les organisations en Communauté germanophone défendent les intérêts de tous ceux qui s'engagent en tant que volontaires ou qui utilisent le volontariat en tant qu'organisation.

La valeur intrinsèque de cet engagement désintéressé est inestimable pour notre société. Les volontaires méritent par conséquent, tout comme les organisations où ils sont actifs, tout le respect et les conditions les plus optimales pour concrétiser cet engagement. Espérons que cet article contribuera modestement à lancer ou relancer le débat sur l'élimination des obstacles à la réalisation de ces idéaux.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Accord de coopération conclu le 2 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers, *M.B.* 24 décembre 2018.

Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.* 28 octobre 2020.

Arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours, *M.B.* 2 février 1965.

Arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.* 5 décembre 1969.

Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.* 31 décembre 1991.

Arrêté royal du 20 avril 1999 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel de certains services publics, *M.B.* 29 avril 1999.

Arrêté royal du 2 octobre 2002 portant création du Conseil supérieur des Volontaires, *M.B.* 4 octobre 2002.

Arrêté royal du 12 mars 2003 nommant les membres du Conseil supérieur des volontaires, *M.B.* 14 juillet 2003.

Arrêté royal du 13 juillet 2017 fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale, *M.B.* 19 juillet 2017.

Arrêté royal du 20 décembre 2018 relevant le plafond annuel de défraiement, déterminé à l'article 10, alinéa 1er de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, pour certaines catégories de volontaires, *M.B.* 28 décembre 2018.

Arrêté royal n° 24 du 20 mai 2020 étendant temporairement le champ d'application de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires aux organisations agréées par l'autorité compétente pour l'aide et les soins aux personnes âgées ainsi que pour l'accueil et l'hébergement des personnes âgées du secteur privé commercial, *M.B.* 29 mai 2020.

Arrêté royal n° 22 du 4 juin 2020 portant création d'un Fonds d'indemnisation pour les volontaires victimes du COVID-19, *M.B.* 11 juin 2020.

Arrêté royal n° 36 du 23 juin 2020 modifiant l'arrêté royal n° 24 du 20 mai 2020 étendant temporairement le champ d'application de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires aux organisations agréées par l'autorité compétente pour

l'aide et les soins aux personnes âgées ainsi que pour l'accueil et l'hébergement des personnes âgées du secteur privé commercial, *M.B.* 30 juin 2020.

Arrêté royal n° 40 du 26 juin 2020 modifiant l'arrêté royal n° 22 du 4 juin 2020 portant création d'un Fonds d'indemnisation pour les volontaires victimes du COVID-19, *M.B.* 30 juin 2020.

Arrêté royal du 28 décembre 2020 portant, dans le cadre de la lutte contre les conséquences socio-économiques de la pandémie du coronavirus, adaptation de diverses dispositions en matière de sécurité sociale et de volontariat, *M.B.* 31 décembre 2020.

Arrêté royal du 2 avril 2021 modifiant l'arrêté royal du 20 décembre 2018 relevant le plafond annuel de défraiement, déterminé à l'article 10, alinéa 1er de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, pour certaines catégories de volontaires, *M.B.* 13 avril 2021

Bellemans, S., Maatschappelijke Integratie: Grondwettelijk Hof vernietigt bepalingen over gemeenschapsdienst, *SocialEyeNews*, 24 juillet 2018.

Bouckaert, S. et Van Buggenhout, B., *Een juridische verkenning van de grijze zone tussen vrijwilligerswerk en professionele arbeid*, rapport commandé par la Fondation Roi Baudouin, mars 2002, Bruxelles.

Castermans, S., Vrijwilligerswerk, meer dan onbetaalde arbeid, in *Inschakelen van kwetsbare vrijwilligers*, Bruxelles, Politeia, Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk, 2011.

C. const., 19 décembre 2007, n° 158/2007.

C. const., 23 avril 2020, n° 53/2020.

Chambre des représentants, séance plénière, compte rendu intégral, CRIV 51 PLEN 137 du 18 mai 2005.

Ci.RH. 241/509.803 du 5 mars 1999 et les addenda.

Commission des Affaires sociales de la Chambre des représentants, 19 octobre 2005, CRABV 51 COM 712.

Conseil supérieur des volontaires, *Rapport d'activités 2003 – 2006 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2007.

Conseil supérieur des volontaires, Avis du CSV de mars 2004 sur à la proposition de loi Van Gool-De Meyer relative aux droits des volontaires (Doc.51/0455/001), *Rapport d'activités 2003 – 2006 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2007.

Conseil supérieur des volontaires, Lettre du 10 mai 2004 : Résultats actuels des travaux des groupes de travail mis en place par le Conseil supérieur des volontaires, *Rapport d'activités 2003 – 2006 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2007.

Conseil supérieur des volontaires, Recommandations du CSV du 14 décembre 2004 aux gouvernements fédéral, régionaux et communautaires, *Rapport d'activités 2003 – 2006 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2007.

Conseil supérieur des volontaires, *Rapport d'activités 2008 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2009.

Conseil supérieur des volontaires, Avis du CSV du 16 février 2009 sur la proposition de loi visant à rendre le volontariat accessible aux étrangers, *Rapport d'activités 2009 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2010.

Conseil supérieur des volontaires, Avis du CSV du 19 mars 2009 : responsabilité et assurances en matière de volontariat, *Rapport d'activités 2009 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2010.

Conseil supérieur des volontaires, Avis du CSV du 15 décembre 2009 : le volontariat pour les étrangers, *Rapport d'activités 2009 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2010.

Conseil supérieur des volontaires, Avis du CSV de janvier 2013 : Volontariat Intersoc Belgique, *Rapport d'activités 2013 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2014.

Conseil supérieur des volontaires, Avis du 13 novembre 2013 du CSV à l'attention des parlementaires, membres du Comité d'avis pour l'émancipation sociale, *Rapport d'activités 2013 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2014.

Conseil supérieur des volontaires, *Rapport d'activités 2014 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2015.

Conseil supérieur des volontaires, *10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires – Deux avis pour une perspective d'avenir*, Bruxelles, 2016.

Conseil supérieur des volontaires, Avis du CSV du 7 février 2017 relatif à la proposition de loi du 6 juillet 2016 relative à la réglementation du chômage et au volontariat à l'étranger, *Rapport d'activités 2017 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2018.

Conseil supérieur des volontaires, Avis du CSV d'avril 2017 sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et d'autres dispositions légales en matière de volontariat, *Rapport d'activités 2017 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2018.

Conseil supérieur des volontaires, Avis du 11 octobre 2017 du CSV concernant l'exercice du volontariat pendant une période de protection de la maternité visée à

l'article 114bis de la loi coordonnée du 14.7.1994 (« écartement du travail »), *Rapport d'activités 2017 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2018.

Conseil supérieur des volontaires, Avis du 13 novembre 2017 du Conseil supérieur des volontaires concernant le projet de loi introduisant le Code des sociétés et des associations, *Rapport d'activités 2017 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2018.

Conseil supérieur des volontaires, Avis du 24 novembre 2017 du CSV concernant les projets de loi et d'arrêté royal relatifs aux activités complémentaires, *Rapport d'activités 2017 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2018.

Conseil supérieur des volontaires, Avis du 25 juin 2018 du CSV sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et d'autres dispositions légales en matière de volontariat, *Rapport d'activités 2018 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2019.

Conseil supérieur des volontaires, Avis du 26 juillet 2018 du CSV concernant le projet d'arrêté royal relevant le plafond annuel de défraiement déterminé à l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, pour certaines catégories de volontaires, *Rapport d'activités 2018 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2019.

Conseil supérieur des volontaires, Avis du CSV du 27 septembre 2018 relatif à l'Accord de coopération conclu le 2 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers, M.B. 24 décembre 2018, *Rapport d'activités 2018 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2019.

Conseil supérieur des volontaires, Mémoire 2019 du Conseil supérieur des volontaires, *Rapport d'activités 2019 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2020.

Conseil supérieur des volontaires, Avis de mars 2020 sur l'impact du travail associatif sur le volontariat, *Rapport d'activités 2019 du Conseil supérieur des volontaires*, Bruxelles, 2020.

Conseil supérieur des volontaires, Avis du CSV de juillet 2020 sur la prolongation et l'extension de la loi relative aux droits des volontaires, Bruxelles, 2020.

Conseil supérieur des volontaires, Avis du CSV de décembre 2020 sur le volontariat organisé par les institutions commerciales et l'augmentation temporaire du plafond annuel du défraiement forfaitaire, Bruxelles, 2020.

Conseil supérieur des volontaires, Avis sur le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 20 décembre 2018 relevant le plafond annuel de défraiement, déterminé à

l'article 10, alinéa 1^{er} de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, pour certaines catégories de volontaires, Bruxelles, 9 mars 2021.

Davagle, M., Un chômeur peut-il être administrateur et aider son ASBL ?, *ASBL INFO*, n° 14, semaines 38 et 39, 2011.

Davagle, M., Le volontariat accessible aux étrangers, *ASBL INFO*, nr. 14, année 12.

Davagle, M., *Le volontariat dans tous ses états*, Wolters Kluwer, 368 p., 2019.

Décret flamand du 23 mars 1994 relatif au bénévolat organisé dans le secteur de l'aide sociale et de la santé, *M.B.* 19 mai 1994.

Directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de stages, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair.

Dumont, D. et Claes, P., Le nouveau statut des bénévoles – Commentaire de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et réflexions sur le droit social et la gratuité, *Les Dossiers du Journal des Tribunaux* 58, Bruxelles, Larcier, 217 p., 2006.

Fondation Roi Baudouin, *Le volontariat en Belgique, Chiffres clés*, Bruxelles, 98 p., 2015.

Garre, P., Nieuwe regels voor de vrijwilligers: een kort overzicht, *VZW Actueel*, n° 9, 3 mai 2019.

Goyvaerts, J., de VZW en haar vrijwilliger, in *De VZW*, Bruges, Die Keure, 720 p., 2015.

Hustinx, L., Meijs, L.C.P.M. et ten Hoorn, E., Geleid vrijwilligerswerk: een nieuw conceptueel kader, in Hambach, E. et al., *Chinese vrijwilligers?*, Het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk, Bruxelles, Politeia, 2010.

Jocque, G., Rechten van vrijwilligers, *NJW*, n° 149, 18 octobre 2006.

Loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée du 14 juillet 1994, *M.B.* 27 août 1994.

Loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, *M.B.* 18 septembre 1996.

Loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, *M.B.* 19 juillet 2005.

Loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses, *M.B.* 30 décembre 2005.

Loi du 7 mars 2006 modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et la loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses, *M.B.* 13 avril 2006.

Loi du 19 juillet 2006 modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, *M.B.* 11 août 2006.

Loi du 6 mai 2009 portant des dispositions diverses (1), *M.B.* 19 mai 2009.

Loi du 22 mai 2014 modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires en vue de rendre le volontariat accessible aux étrangers, *M.B.* 18 juin 2014.

Loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.* 2 août 2016.

Loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale, *M.B.* 26 juillet 2018.

Loi du 23 mars 2019 introduisant le Code des sociétés et des associations et portant des dispositions diverses, *M.B.* 4 avril 2019.

Loi du 20 décembre 2020 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19 (1), *M.B.* 30 décembre 2020.

Loi du 24 décembre 2020 relative au travail associatif, *M.B.* 31 décembre 2020.

Loi du 2 avril 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19 (1), *M.B.* 13 avril 2021.

Machetti, R. et Putz, A., La responsabilité civile et l'assurance des volontaires et de leurs organisations, *Journal des tribunaux*, 10 juin 2006, n° 6228.

Mariscal, B., Kostenvergoedingsregeling voor vrijwilligers herwerkt: verwarring alom, *SOCWEG*, 2019.

Matthyssens, R., *De wet betreffende de rechten van vrijwilligers*, Wolters Kluwer, 2006.

Pardonge, B., *Statut des volontaires et travail bénévole. Commentaire pratique à la lumière de la loi du 3 juillet 2005*, Bruxelles, UGA, 209 p., 2013.

Peeters, J., Arbeidsrecht en vrijwilligerswerk: (on)verzoenbaar?, in Hambach, E. et al., *Chinese vrijwilligers?*, Het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk, Bruxelles, Politeia, 2010.

Plateforme francophone du Volontariat, *Cahier*, n° 2, juillet 2013.

Plateforme francophone du Volontariat, *Cahier*, n° 8, septembre 2017.

Projet de loi du modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et d'autres dispositions en matière de volontariat, *Doc. parl. Chambre* 2018 – 19, n° 54 3428/1.

Proposition de loi 2000 (Creyf, S. et D'Hondt, G.) créant un statut pour les bénévoles, *Doc. parl. Chambre* 1999-2000, n° 50-863/1.

Proposition de loi (De Meyer, M. e.a.) relative aux droits des volontaires, *Doc. parl. Chambre* 2001-02, n° 50-1526/1.

Proposition de loi (Van Gool, G. e.a.) relative aux droits des volontaires, *Doc. parl. Chambre* 2003-04, n° 51-455/1.

Proposition de loi (Van Gool, G. e.a.) relative aux droits des volontaires, *Doc. parl. Chambre* 2004-05, n° 51-455/3.

Proposition de loi (Creyf, S. et D'Hondt, G.) relative aux droits des volontaires, *Doc. parl. Chambre* 2003 – 04, n° 51-499/1.

Proposition de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, *Doc. parl. Chambre* 2005-06, n° 51-2496/1.

Proposition de loi modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, *Doc. parl. Chambre* 2005 – 06, n° 51-2496/5.

Proposition de loi (Lanjri, N. e.a.) visant à rendre le volontariat accessible aux étrangers, *Doc. parl. Sénat*, 2007 – 08, n° 52-840/1.

Proposition de loi (Becq, S. e.a.) modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires concernant l'aide à la garde, les soins ambulanciers (transport non urgent de malades) ou l'aide médicale urgente, *Doc. parl. Chambre* 2008-09, n° 52-1806/1.

Proposition de loi (Claes, D. et Franssen, C.) modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, en vue de relever le plafond d'exonération de cotisations de sécurité sociale pour l'indemnisation des frais, *Doc. parl. Sénat*, 2010 – 11, n° 53-748/1.

Proposition de loi visant à rendre le volontariat accessible aux étrangers, *Doc. parl. Sénat*, 2009 – 10, n° 52-840/7.

Proposition de loi (Fonck, C. et Schyns, M.-M.) modifiant la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités en vue de permettre l'exercice de certaines activités durant le congé de maternité, *Doc. parl. Chambre* 2012-13, n° 53-2536/1.

Proposition de loi (Jadin, K.) modifiant l'article 115 de la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités en vue de permettre l'exercice de

certaines activités durant le congé de maternité, *Doc. parl. Chambre* 2019-20, n° 55-1046/1.Q. et R., Chambre des représentants, 2007 – 08, 7 mai 2008, n° 145, B. De Wever.

Q. et R., Chambre des représentants, 2006 – 07, 2 mars 2007, n° 686, P. D'Hondt.

Q. et R., Chambre des représentants, 2010 – 11, 15 mars 2011, n° 305, V. Wouters.

Q. et R., Chambre des représentants, 2013 – 14, 11 mars 2014, n° 21910, S. Vercamer.

Q. et R., Chambre des représentants, 2014 – 15, 30 mars 2015, n° 270, S. Vercamer.

Q. et R., Chambre des représentants, 2018 – 19, 3 avril 2019, n° 28551, S. Vercamer.

Rapport du 8 février 2019 au nom de la Commission des Affaires sociales, DOC 54 3428/003.

Reyniers, K., *(Verboden) arbeid. Het arbeidsbegrip toegepast op de arbeidsverboden uit de wet van 16 maart 1971*, Anvers, Intersentia, 544 p., 2012.

Simoens, D., De rechten van de vrijwilliger thans wettelijk bepaald, *RW* 2006-07, n° 9, 28 octobre 2006.

Vanden Abeele, G., De aansprakelijkheid van de vrijwilliger, *RW* 2008-09, n° 7, 18 octobre 2008.

Van Gelder, N., De aansprakelijkheid van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties: toepassingsgebied en uitwerking, *TBBR* 2009, afl. 2.

Verdonck, I., Gratis werken, kan dat? Mogelijkheden en grenzen van onbezoldigd actief zijn, *Sociale Wegwijzer*, mai 2017.

Vlaams Studie- en Documentatiecentrum voor vzw's, *Handboek Werken met Vrijwilligers. De wetgeving praktisch toegelicht*, Politeia, 2019.

Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk, *Inschakelen van kwetsbare vrijwilligers*, Bruxelles, Politeia, 2011.

VZW info, Europese Commissie spreekt zich voor het eerst uit over vrijwilligerswerk, *VZW Info*, n° 6, 2012.

Wilms, M., Bijverdienste in België, de parafiscale contouren om buiten het reguliere arbeidscircuit te klussen, *Algemeen Fiscaal Tijdschrift*, 2020/4.

TABLE DES MATIERES

15 ANS DE LA LOI SUR LES VOLONTAIRES : BILAN ET REGARD SUR L'AVENIR

AVANT-PROPOS	359
1. LES ADAPTATIONS LIMITEES EN 2009 ET EN 2014	361
1.1. L'ASSOUPLISSEMENT DU REGIME POUR LE REMBOURSEMENT DES FRAIS ENGAGES	362
1.2. L'EXTENSION DE LA CATEGORIE DES ETRANGERS POUVANT EFFECTUER LE VOLONTARIAT SUR LE TERRITOIRE BELGE	363
2. LA PROFONDE REFORME DE LA LOI SUR LES VOLONTAIRES EN 2019	364
2.1. INTRODUCTION	365
2.2. VOLONTAIRES DE GESTION	366
2.3. UNE OBLIGATION D'INFORMATION ETENDUE (OBLIGATION DE CONFIDENTIALITE ET DEVOIR DE DISCRETION)	367
2.4. LE REMPLACEMENT DU TERME « INDEMNITE DE FRAIS » PAR « DEFRAIEMENT »	367
2.5. LA REFERENCE POUR LA DETERMINATION DE CERTAINES INDEMNITES DE FRAIS (COMME POUR LE VELO, LA VOITURE, ...) A LA LEGISLATION POUR LES FONCTIONNAIRES	368
2.6. LA POSSIBILITE DE COMBINER UN REMBOURSEMENT ILLIMITE DES FRAIS REELS DU NOMBRE DE KILOMETRES PARCOURUS AVEC UNE INDEMNITE FORFAITAIRE EN CAS DE TRANSPORT REGULIER DE PERSONNES	368
2.7. LES CADEAUX OCCASIONNELS N'ENTRENT PLUS EN LIGNE DE COMPTE POUR LA DETERMINATION DES INDEMNITES DE FRAIS	368
2.8. LES INDEMNITES DE FRAIS NE SONT PLUS CESSIBLES NI SAISSISSABLES	369
2.9. L'ANCRAGE DU FONDEMENT LEGAL DU CONSEIL SUPERIEUR DES VOLONTAIRES (CSV) DANS LA LOI PROPRESMENT DITE ET L'OBLIGATION DE DEMANDER L'AVIS DU CONSEIL	369
2.10. UNE AUGMENTATION LIMITEE DU PLAFOND ANNUEL DES FRAIS POUR CERTAINES CATEGORIES DE VOLONTAIRES	370
3. GOULETS D'ETRANGLEMENT PERSISTANTS	371
3.1. INTRODUCTION	371
3.2. LA DISTINCTION ENTRE LE VOLONTARIAT ET D'AUTRES FORMES D'ENGAGEMENT VOLONTAIRE	372
3.3. VOLONTARIAT PENDANT LE CONGE DE MATERNITE	375
3.4. L'ENGAGEMENT DE VOLONTAIRES DANS LES SOCIETES A FINALITE SOCIALE	376
3.5. L'APPLICABILITE DU DROIT DU TRAVAIL	377
3.6. LACUNES DANS LE REGIME D'ASSURANCE ET DE RESPONSABILITE	380
3.7. LE POUVOIR DE CONTROLE DE LA LOI SUR LES VOLONTAIRES	385
3.8. LA DECLARATION PREALABLE DU VOLONTARIAT A L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEM) PAR LE DEMANDEUR D'EMPLOI	386
3.9. LA NOTIFICATION PREALABLE A FEDASIL	387
3.10. LE VOLONTARIAT A L'ECHELLE INTERNATIONALE	388
3.11. LA CRISE DU CORONAVIRUS : DE NOUVEAUX DEFIS	391
CONCLUSIONS	392
BIBLIOGRAPHIE	394