

A V I S N° 1.708

Séance du mercredi 25 novembre 2009

Volontariat – Indemnités perçues dans le cadre du volontariat

x x x

2.323-1
2.361-1
2.382-1
2.402-1

A V I S N° 1.708

Objet : Volontariat – Indemnités perçues dans le cadre du volontariat

Le Conseil national du Travail a émis, le 6 mai 2009, l'avis n° 1.686 en réponse à cinq demandes d'avis relatives au volontariat.

En ce qui concerne les trois demandes d'avis portant sur les indemnités perçues par les volontaires, le Conseil a indiqué qu'il ne pouvait pas encore se prononcer quant au fond parce qu'il n'avait pas encore reçu les données demandées à la ministre des Affaires sociales, madame L. Onkelinx, afin de pouvoir évaluer le montant des indemnités perçues par les volontaires.

Dans cet avis, le Conseil a insisté pour obtenir les données demandées, afin de pouvoir se prononcer sur les demandes d'avis en question dans une deuxième phase.

La ministre lui a transmis, par lettre du 15 juin 2009, les évaluations communiquées par les services publics qu'elle a consultés au sujet du montant des indemnités perçues dans le cadre du volontariat.

L'examen des demandes d'avis a ensuite été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Sur la base des discussions de la commission, le Conseil a émis, le 25 novembre 2009, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DES DEMANDES D'AVIS

1. Le Conseil national du Travail a émis, le 6 mai 2009, l'avis n° 1.686 en réponse à cinq demandes d'avis relatives au volontariat.

En ce qui concerne les trois demandes d'avis portant sur les indemnités perçues par les volontaires, le Conseil a indiqué dans cet avis qu'il ne pouvait pas encore se prononcer quant au fond.

Il s'agit de :

- la demande d'avis du 25 mars 2008 de madame L. Onkelinx, ministre des Affaires sociales, sur le montant des indemnités perçues par les volontaires, dans le cadre de l'évaluation qui doit en être faite deux ans après l'entrée en vigueur de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires (article 10, 2^e alinéa) ;
- sa demande d'avis du 3 décembre 2008 sur un projet d'amendement du gouvernement à l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses non urgentes (DOC 52 1786/004).

Cet amendement du gouvernement prévoit un ajout à l'article 10 de la loi du 3 juillet 2005, en vue de permettre le cumul de l'indemnisation forfaitaire avec le remboursement des frais réels de déplacement, pour au maximum 2.000 kilomètres par an.

- sa demande d'avis du 3 mars 2009 sur une proposition de loi visant à modifier les articles 10 et 12 de la loi du 3 juillet 2005 (DOC 52 1806/001).

La modification de l'article 10 a pour but de faire en sorte que le défraiement exonéré soit censé être un remboursement de frais réels au regard de l'impôt des personnes physiques.

La modification de l'article 12 a pour but de prévoir un plafond annuel relevé à 2.500 euros pour les indemnités perçues par les volontaires actifs dans les services de gardes, l'aide médicale urgente ou le transport non urgent de patients.

2. Après avoir reçu la première demande d'avis du 25 mars 2008, le Conseil a demandé à la ministre des Affaires sociales des éléments supplémentaires pour pouvoir fournir sa contribution à l'évaluation du montant des indemnités.

En vertu de l'article 7 de l'arrêté royal du 9 mai 2007 portant exécution de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, pour établir son rapport d'évaluation, le ministre doit en effet demander aux différentes institutions de sécurité sociale de faire part de leurs commentaires et des problèmes rencontrés par leurs services sur ce point. Le Conseil a souhaité pouvoir disposer de ces informations pour émettre son propre avis.

Il a également demandé des informations complémentaires sur les éventuelles demandes adressées à la ministre en vue de relever, par un arrêté royal pris en vertu de l'article 12 de la loi, les montants prévus à l'article 10 pour certaines catégories de volontaires.

Dans la même lettre, le Conseil a également fait savoir que, dans l'attente des données qui permettront à la commission d'évaluer le montant des indemnités en question, il souhaitait confirmer ses avis précédents sur la problématique (les avis n^{os} 1.310, 1.331, 1.506 et 1.581) et que, selon lui, il n'y avait pas de raison de modifier les montants figurant à l'article 10, premier alinéa de la loi.

3. En l'absence de ces informations, le Conseil a encore insisté, dans l'avis n° 1.686, pour que les données nécessaires lui soient communiquées, afin de pouvoir procéder à l'évaluation prévue dans la loi relative aux volontaires.

Dans le même avis, il a précisé qu'une fois que les éléments nécessaires seront parvenus, il se prononcera, dans une deuxième phase, sur le fond des deux propositions qui lui ont été soumises par la ministre et il a demandé à nouveau qu'en attendant, aucune modification ne soit apportée aux dispositions de la loi relative aux volontaires qui concernent les indemnités.

4. Par lettre du 15 juin 2009, la ministre a transmis au Conseil un certain nombre de données qui lui ont été communiquées par les différents services publics qu'elle a consultés.

Sur la base de ces données, le Conseil a décidé qu'il pouvait exécuter sa mission légale d'évaluation et, en conséquence, qu'il pouvait également se prononcer sur le fond des demandes d'avis des 3 décembre 2008 et 3 mars 2009.

II. POSITION DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

Le Conseil s'est penché sur les demandes d'avis qui lui ont été soumises et formule les remarques suivantes à ce sujet.

1. La méthode de travail suivie

Le Conseil constate que l'article 62 de la loi du 6 mai 2009 portant des dispositions diverses complète l'article 10 de la loi du 3 juillet 2005 par le texte de l'amendement du gouvernement sur lequel la ministre l'avait consulté le 3 décembre 2008 et dans lequel il a été précisé que l'utilisation de la bicyclette personnelle ou des transports en commun est également indemnisable comme frais réels de déplacement (sous-amendement introduit par un certain nombre de députés, DOC 52 1786/008).

Le Conseil déplore fortement cette méthode de travail. L'initiative du gouvernement a été prise le 28 novembre 2008, alors que les partenaires sociaux avaient déjà indiqué, dans leur lettre du 10 juillet 2008, qu'ils souhaitaient obtenir les données nécessaires à l'exécution de leur mission d'évaluation concernant le montant des indemnités perçues par les volontaires et qu'en attendant, ils jugeaient qu'aucune modification ne devait être apportée au dispositif légal en matière d'indemnités.

Le Conseil demande instamment de valoriser à l'avenir son rôle dans le cadre de la mission légale d'évaluation concernant le montant des indemnités et, de façon plus générale, il souhaite être associé, comme par le passé, aux initiatives prises au sein du parlement ou du gouvernement en vue d'adapter la loi du 3 juillet 2005.

2. La modification de l'article 10

Dans le cadre de sa mission légale d'évaluation du système des indemnités, le Conseil constate que les données communiquées par la ministre ne font pas apparaître d'éléments nécessitant une augmentation des montants limites pour le remboursement forfaitaire des frais exposés. Il juge par conséquent qu'il n'est pas nécessaire d'adapter ces montants.

Alors que la loi du 6 mai 2009 précise l'interdiction de principe de combiner, dans le chef du volontaire, l'indemnisation forfaitaire et celle des frais réels, il constate qu'une exception est prévue : il est possible de combiner l'indemnisation forfaitaire et le remboursement des frais réels de déplacement pour au maximum 2.000 kilomètres par an par volontaire.

Le gouvernement justifie cette exception par le fait que les frais de déplacement des volontaires peuvent être élevés et que cet article donne aux organisations la possibilité d'indemniser le volontaire des frais de déplacement qu'il a supportés dans le cadre du volontariat.

Le Conseil souhaite d'abord souligner que le dispositif de l'article 10 concernant l'indemnisation des frais que le volontaire a supportés pour l'organisation permettait déjà d'indemniser le volontaire de l'ensemble des frais (de déplacement) qu'il a supportés. En effet, si les frais supportés par le volontaire sont supérieurs à 24,79 euros par jour et 991,57 euros par an (indexés) (indemnisation forfaitaire), le volontaire peut quand même être indemnisé de la totalité des frais exposés s'il peut justifier la réalité et le montant de ces frais au moyen de documents probants (indemnisation des frais réels).

En outre, le Conseil attire l'attention sur les problèmes d'interprétation posés par la nouvelle disposition d'exception, qu'il avait déjà énumérés dans son avis n° 1.686.

Plus fondamentalement, il convient de noter que l'autorisation de combiner une indemnisation forfaitaire et le remboursement des frais réels de déplacement comporte le danger d'un dérapage des indemnités payées aux volontaires, étant donné qu'il n'est pas possible de contrôler les frais (de déplacement) déjà couverts par l'indemnité forfaitaire.

Le Conseil s'engage par conséquent à vérifier en particulier, lors des prochaines évaluations du montant des indemnités, si cette possibilité de combiner l'indemnisation forfaitaire et le remboursement des frais réels de déplacement a donné lieu à des dérapages.

3. La modification de l'article 12 proposée dans la proposition de loi

Le Conseil constate que la proposition de loi qui lui a été soumise pour avis le 3 mars 2009 a pour objet de prévoir, à l'article 12, un relèvement du plafond annuel du défraiement forfaitaire à 2.500 euros (indexés) en ce qui concerne l'indemnisation des volontaires actifs dans les services de gardes, l'aide médicale urgente ou le transport non urgent de patients. Le plafond journalier de l'article 10, premier alinéa, serait toutefois conservé pour ces catégories spécifiques de travailleurs.

Les auteurs de la proposition de loi avancent que, pour ces catégories de volontaires, la combinaison d'une indemnisation des frais de déplacement réels à concurrence d'un montant plafonné et d'une indemnité forfaitaire plafonnée serait également insuffisante.

Le Conseil entend d'abord souligner que le dispositif actuel de l'article 12 habilite le Roi à relever, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les montants limites prévus à l'article 10, pour certaines catégories de volontaires, aux conditions qu'il détermine.

Interrogé par le ministre des Affaires sociales de l'époque sur l'opportunité de prévoir dans la loi elle-même une modulation du montant maximum de l'indemnité pour certaines catégories de volontaires, le Conseil a déjà fait savoir dans son avis n° 1.506 du 9 février 2005 qu'il ne jugeait pas justifié de moduler le montant maximum de l'indemnité en fonction du statut du volontaire.

Il a toutefois également indiqué dans cet avis que la discussion sur cette modulation ne devait pas être exclue d'avance pour certaines catégories de volontaires, étant donné la nécessité de tenir compte des réalités différentes des secteurs qui font appel à des volontaires. Étant donné la faculté laissée au Roi par l'article 12, il a demandé de prévoir une consultation obligatoire du Conseil lorsque le Roi souhaite faire usage de cette faculté.

Le Conseil déplore que l'avis n° 1.506 n'ait pas été exécuté sur ce point. Dans le cadre de sa contribution à l'évaluation du montant des indemnités, il a toutefois pris l'initiative de s'informer auprès de la ministre des éventuelles demandes d'augmentation des montants limites et des arguments invoqués à cet effet. Il n'a malheureusement pas reçu d'informations à ce sujet.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent prévoir dans la loi elle-même un montant annuel majoré pour un certain nombre de catégories spécifiques de volontaires. Dans les développements de leur proposition de loi, ils exposent leurs arguments, qui sont liés à l'importance de l'engagement de volontaires pour ces activités, à la pénurie de volontaires et à la demande croissante de volontaires.

Le Conseil estime que les arguments qui sont invoqués pourraient l'être également pour d'autres catégories de volontaires, et qu'ils ne peuvent suffire à justifier un dispositif spécifique. C'est la raison pour laquelle, conformément à ce qu'il a déjà indiqué dans son avis n° 1.506, il reste d'avis qu'il ne faut pas reprendre un tel régime d'exception dans la loi elle-même, mais qu'il faut l'examiner concrètement en fonction de la nécessité d'un dispositif particulier pour un groupe-cible déterminé, du principe d'égalité et de la question de la possible concurrence interne entre les différentes catégories de volontaires.

En conséquence, le Conseil ne peut pas souscrire à l'adaptation de l'article 12 telle que prévue dans la proposition de loi. Il réitère cependant sa demande d'indiquer expressément dans l'article 12 qu'il doit être consulté sur tout arrêté royal augmentant les montants limites susvisés, afin de pouvoir appliquer des critères de pondération objectifs à la question de savoir s'il faut prévoir un régime d'exception pour une catégorie déterminée de volontaires.
