

AVIS N° 2.363

Séance du mardi 25 avril 2023

Droits des volontaires – avant-projet de loi portant modification de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et avant-projet d'arrêté royal modifiant l'article 45 bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage

AVIS N° 2.363

Droits des volontaires – avant-projet de loi portant modification de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et avant-projet d'arrêté royal modifiant l'article 45 bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage

Par courriel du 9 février 2023, monsieur P.-Y DERMAGNE, ministre du Travail, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur un avant-projet de loi portant modification de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et sur un avant-projet d'arrêté royal modifiant l'article 45 bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Ces projets de textes ont pour objet de supprimer la déclaration individuelle d'activité bénévole que le chômeur indemnisé doit, pour pouvoir cumuler une activité bénévole avec le bénéfice des allocations, introduire auprès de l'ONEm.

Sur rapport du Bureau, le Conseil a émis, le 25 avril 2023, l'avis suivant.

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTEE DE LA DEMANDE D'AVIS

Par courriel du 9 février 2023, monsieur P.-Y. DERMAGNE, ministre du Travail, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur un avant-projet de loi portant modification de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et sur un avant-projet d'arrêté royal modifiant l'article 45 bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

A l'heure actuelle, un chômeur indemnisé doit, pour pouvoir cumuler une activité bénévole avec le bénéfice des allocations, déclarer cette activité à l'ONEm. Cette déclaration individuelle doit être accompagnée d'une déclaration de l'organisation dans laquelle le chômeur souhaite s'engager comme volontaire.

Le projet de loi part du principe que la déclaration individuelle que doit introduire le chômeur constitue un frein à son engagement comme volontaire. Le projet de loi vise à supprimer ce frein.

Ce projet de texte maintient toutefois un contrôle sur l'occupation de chômeurs indemnisés comme volontaires en considérant qu'il faut toutefois éviter que les volontaires ne soient occupés à des tâches qui incombent à des travailleurs réguliers dans les liens d'un contrat de travail ou d'un statut.

A ce stade de la procédure, ce contrôle, toujours effectué par l'ONEm, s'opère cependant sur les organisations qui ont reçu une autorisation d'occuper des chômeurs indemnisés comme volontaires pour les tâches reprises dans cette autorisation.

Vu l'urgence, l'avis du Conseil est attendu dans les deux mois.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a examiné avec attention les projets de textes qui lui ont été soumis pour avis.

Il rappelle d'emblée que le volontariat est une thématique sur laquelle le Conseil s'est déjà prononcé à plusieurs reprises, notamment dans l'avis 2.050 du 18 juillet 2017 et en particulier sur le cadre d'exercice des volontaires et des organisations qui les occupent, la sécurité juridique et la reconnaissance de l'importance sociétale des actions des volontaires.

À cet égard, le Conseil a prêté une attention particulière aux modifications apportées par ces textes à la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires et à l'article 45 bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Les projets de textes dont saisine reposent sur la conviction qu'en faisant opérer le contrôle par l'ONEm sur les organisations plutôt que sur les individus qui s'engagent comme volontaires, ces projets de textes ont pour objectif d'éliminer certains freins à l'exercice du volontariat pour les chômeurs indemnisés, ceux-ci pouvant consister en des obstacles administratifs ou en la crainte de perdre leurs allocations.

Dans ce cadre, le Conseil a pris connaissance de la position émise par le Comité de gestion de l'ONEm quant à ces projets de textes.

Le Conseil constate que le Comité de gestion de l'ONEm se prononce unanimement contre ces projets de textes.

Sont notamment évoqués parmi les positions et les travaux préparatoires au sein du Comité de gestion de l'ONEm, les points suivants :

1. Le régime proposé par les projets de textes crée une insécurité juridique qui est répercutée sur le chômeur souhaitant travailler en tant que volontaire.

En effet, l'ONEm précise que la mise en œuvre de la mesure proposée implique que les organisations devront systématiquement effectuer une déclaration à l'ONEm car celles-ci ne sont pas toujours au courant qu'un volontaire est chômeur indemnisé, soit en raison du fait que la personne a introduit une déclaration inexacte concernant son statut, soit parce que la situation de la personne se modifie.

Dès lors, si un chômeur indemnisé effectue un volontariat, alors que l'organisation n'a pas fait de déclaration préalable et qu'il s'avère que l'activité ne peut être acceptée ou si l'organisation ne lui a pas communiqué le refus de l'ONEm, il est susceptible d'être exclu du bénéfice des allocations qui devront être récupérées.

Par ailleurs, les déclarations individuelles permettent actuellement de rectifier en amont certaines situations d'usage impropre. Supprimer ces déclarations pourrait entraîner des constats d'irrégularité post factum et impliquer des régularisations a posteriori et, partant, une forte augmentation du nombre de récupérations des allocations à la suite de ce nouveau régime.

Ces situations sont préjudiciables tant au chômeur indemnisé qu'à l'ONEm qui devra faire face aux problèmes engendrés par ce régime. Ce nouveau régime élaboré sera dès lors également complexe à gérer par l'Administration.

2. Le régime proposé vise uniquement les situations dans lesquelles le volontaire devient d'abord chômeur et entame ensuite une activité bénévole, alors qu'une situation inverse peut se produire, à savoir qu'un volontaire pendant une occupation devienne ensuite chômeur.
3. Il n'est pas établi que le volontariat soit nécessaire pour atteindre l'objectif dans le cadre du parcours vers l'emploi comme le font valoir certaines institutions régionales.
4. Un chômeur qui souhaite effectuer une activité bénévole a certaines obligations légales, notamment en matière de déclaration préalable.

En conclusion de son examen, le Conseil se rallie à la position unanime négative du Comité de gestion de l'ONEm.

Il se prononce par conséquent également contre ces projets de textes.

Le Conseil souligne néanmoins l'importance de favoriser le recours au volontariat par les organisations. Pour ce faire, la simplification administrative est importante et il convient d'éviter les procédures et formalités de nature à augmenter la charge administrative pour les organisations.

Enfin, le Conseil souhaite être consulté sur les adaptations qui, le cas échéant, seraient apportées aux projets de textes suite au présent avis.
