

Chômage, bénévolat et droit d'association

Pour les chômeurs désireux de s'impliquer dans une association, la question des possibilités de bénévolat est centrale. Face aux exigences de l'Office national de l'Emploi, de légitimes inquiétudes existent au sujet de leur jouissance pleine et entière du droit d'association, pourtant clairement garanti par la Constitution belge. Une étude du *Collectif Solidarité Contre l'Exclusion* fait le point sur la question. (1)

Gérald Hanotiaux (CSCE)

Les chômeuses et chômeurs de notre pays le savent : la législation veut qu'une inscription comme demandeur d'emploi à l'Onem et une perception d'allocations de chômage impliquent d'être disponible sur le marché de l'emploi. Cela ne les empêche cependant pas de disposer de temps libre pour s'investir dans des activités bénévoles au sein d'une association, comme d'autres personnes peuvent également le faire en parallèle de leur activité professionnelle.

Une question les taraude depuis toujours : doivent-ils ou non prendre le risque de déclarer l'activité bénévole à l'Office national de l'Emploi (Onem), comme ce dernier l'exige ? Doivent-ils ou non déclarer leur appartenance au

graves, lorsque les allocations n'arrivent pas sur le compte en banque, pour une raison souvent inconnue.

La nature des contacts avec l'Onem est également liée à l'humiliation des contrôles imposés aux chômeurs, dont celui du comportement de recherche d'emploi où, pour montrer leur docilité contemporaine, ils doivent se rendre tels de consciencieux écoliers. Là, en « bon élève », il leur faut prouver qu'en permanence ils cherchent du travail, ce prétendu Graal pourtant inexistant en suffisance pour les individus censés le solliciter ardemment. Il en est ainsi, également, du contrôle de la situation familiale, lors duquel l'Onem effectue un travail de traque des chô-

censé soumettre l'utilisation de son temps libre au bon vouloir de l'administration, de surcroît dans un système bureaucratique en contradiction avec la Constitution belge, dont l'article 27 affirme clairement : « Les Belges ont le droit de s'associer ; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive. »

Un encadrement législatif

Une implication bénévole dans une association peut bien entendu être le désir de tout individu : par intérêt personnel, passion ou simplement pour venir en aide à autrui. Le bénévolat concerne un nombre colossal de personnes et de lieux d'activités en Belgique, une pratique dont le cadre juridique est resté longtemps non défini précisément. Les activités volontaires d'un bénévole étaient couvertes par des morceaux de législations diverses, mais aucun statut spécifique n'existait, tenant compte au plus près des critères et caractéristiques

du bénévolat, souvent presté dans un secteur associatif riche et complexe. C'est enfin chose faite depuis février 2006 et l'entrée en vigueur de la « Loi sur le Volontariat ».

Un long travail a été nécessaire pour arriver à la promulgation en 2005 de cette législation. La loi a notamment organisé la nécessité d'information du bénévole sur ses droits, par l'organisation où l'activité est effectuée. Elle a également fixé les obligations d'encadrement en termes d'assurance et de responsabilité civile et, en matière fiscale, a établi un cadre clair au sujet des défraiements des béné-



UNE ÉTUDE DU CSCE

Le chômeur est censé soumettre l'utilisation de son temps libre au bon vouloir de l'administration, dans un système en contradiction avec la Constitution belge.

Conseil d'Administration (CA) d'une Association Sans But lucratif (ASBL), comme l'Onem l'exige également ?

Pour les chômeurs, cette exigence semble souvent incongrue, voire totalement scandaleuse. Ne sachant trop à quoi s'attendre s'ils déclenchent « l'engrenage Onem », ils décident souvent simplement de ne pas déclarer leur activité bénévole. Pour comprendre cette attitude, il nous faut d'abord garder à l'esprit la nature habituelle des contacts avec l'Onem, souvent liés à de nombreux problèmes. Administratifs, lors de démarches pénibles à effectuer ou, plus

meurs installés ensemble pour partager le loyer d'une maison ou d'un appartement.

Cela leur est pourtant souvent simplement indispensable, en raison d'un niveau d'allocations de chômage situé sous le seuil de pauvreté ; incompatible donc avec les niveaux de loyers et le coût de la vie en général. Cette incompatibilité, tout le monde la connaît mais on traque, et on exclut ! En plus de se soumettre à toutes ces contraintes, le chômeur doit donc encore subir la nécessité de déclarer ses activités bénévoles... avec le risque de ne pas pouvoir les exercer ! Il est

voles. Dans le registre du droit du travail, elle a pu aussi étendre aux bénévoles la prise en compte d'avantages acquis dans le cadre des relations entre employeurs et travailleurs. Sur ces différents sujets, l'étude présente brièvement les deux situations, avant et après la loi de 2005.

Concernant les chômeurs, la nouvelle législation a légèrement adouci les obligations administratives imposées par l'Onem. Auparavant, le chômeur était tenu de demander une autorisation préalable au bureau régional de l'Onem, et en attendre la réponse positive avant de commencer toute activité. Depuis 2005 le chômeur doit rentrer une « déclaration » d'activité bénévole qui, après quatorze jours sans réponse de l'Onem, est automatiquement considérée comme autorisée. Hélas, dans les faits cette modification ne permet nullement d'assurer la jouissance pleine du droit d'association.

Chômeur: libre d'être bénévole ?

La situation concrète sur le terrain, témoignages à l'appui, est marquée par un nombre important de chômeurs qui ne déclarent pas leur bénévolat à l'Onem, risque de sanction à la clé en cas de contrôle. D'autres craignent d'intégrer un CA, parfois même de l'association qu'ils ont créée. Ce n'est pas un détail, car nous nous trouvons alors devant des associations dont les statuts légaux ne représentent pas la réalité. Toutes ces craintes sont justifiées par un manque de transparence de la part de l'administration, notamment au sujet des critères utilisés, mais aussi par des refus avérés de l'Onem.

Les chômeurs sont aussi parfois freinés par des conseils d'associations ou de syndicats qui affirment par exemple aux chômeurs que la présence dans un CA d'association est incompatible avec les allocations, ou les laissent dans le flou. Les syndicats sont pourtant censés connaître les pratiques internes de cette administration. Nous avons pu à ce sujet nous procurer le vade-mecum administratif, envoyé à tous les bureaux régionaux de l'Onem. Il comprend les critères d'acceptation de l'activité déclarée par le chômeur. Si l'Onem voulait assurer la transparence de ses décisions, il devrait au minimum

rendre ce document public. Or, il n'en est rien, aucun chômeur ni association n'a pu le lire ; personne n'a donc connaissance des critères guidant les décisions sur ce que le chômeur peut, ou non, prester comme activité bénévole. Nous plaçons ce vade-mecum en ligne, en annexe à l'étude.

Sur le fond, le document pose de sérieux problèmes, en laissant notamment une grande part de subjectivité au directeur régional. En outre, certains des critères, imprimés noir sur blanc dans le document, ne sont pas

ni moins que l'abrogation de cette contrainte administrative.

Cette étude cerne toutes les questions entourant ce droit d'association, rarement traitées de front. Et pour cause : l'incertitude sur les risques encourus implique un vif désir de grande discrétion ! Une discrétion désirée par les chômeurs, mais aussi par les associations actives dans les domaines sociaux, sportifs, culturels, qui ne savent souvent comment agir, ni que conseiller à leurs membres.

Si bien entendu des balises sont né-



toujours appliqués sur le terrain. Si le temps de bénévolat y est annoncé comme toléré jusqu'à 28 heures par semaine, des blocages ont été constatés pour un bénévolat de vingt heures hebdomadaires. Ce type d'exemple nous semble justifier la crainte des chômeurs.

Abrogation demandée

Le Conseil supérieur des Volontaires, un organe officiellement mandaté pour analyser l'application de la loi de 2005 sur le terrain, constate lui aussi cette impossibilité de jouir pleinement du droit constitutionnel d'association. Après une consultation de différents acteurs clés, pas vraiment des interlocuteurs marginaux (par exemple la Direction générale Inspection sociale du SPF Sécurité sociale, la Direction Réglementation de l'ONSS, des services du SPF Finances,...), il réclame ni plus

cessaires pour éviter un éventuel « appel » vers le travail au noir, et éviter que des travailleurs illégaux soient en quelque sorte « déguisés » en bénévoles (2), nous rejoignons cependant les associations et les chômeurs qui demandent l'abrogation de cette obligation de déclaration de bénévolat à l'Onem, rejoint en cela par un organisme expressément créé pour formuler des avis aux autorités, et orienter l'évolution législative. A minima, le refus ne devrait pas être autorisé à l'Onem, ce qui léverait certaines craintes. □

(1) Cet article est une présentation succincte de l'étude intitulée : « Chômage, bénévolat et droit d'association ». L'intégralité du texte est disponible sur notre site internet, onglet « Journal, études ».

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