

# Le plein droit d'association des reste en suspens

Cette année, le débat sur le droit d'association des chômeurs est – un peu – sorti du black-out. La nouvelle loi sur le volontariat ne nous arrivera finalement pas en 2017, le texte butant sur l'abrogation – ou pas – de l'obligation pour les chômeurs de déclarer leur bénévolat auprès de l'Office National de l'Emploi. Le point sur la situation.

Gérald Hanotiaux (CSCE)

Le problème est bien connu des chômeurs désireux de s'impliquer dans une association : l'Office National de l'Emploi (ONEm) exige une déclaration préalable des activités bénévoles. Elle s'effectue par un formulaire, nommé « C45b », sur base duquel l'ONEm accepte ou refuse le cumul des allocations de chômage avec l'activité bénévole désirée. Dans son application sur le terrain, cette procédure entrave de fait la possibilité pour un chômeur de s'engager dans l'association de son choix.

## Des enjeux importants

Pour comprendre les griefs des chômeurs et du monde associatif à ce sujet, nous avons recueilli différents témoignages. Certains évoquent un refus de principe de devoir déclarer à l'ONEm la manière d'utiliser leur temps libre : ils restent demandeurs d'emploi et ne comprennent dès lors pas pourquoi laisser au bon vouloir

**« Si mon hobby est de faire vivre un lieu culturel... je suis suspecte ! »**

de cette administration le droit à des activités non rémunérées, relevant de leur vie privée. Une chômeuse nous a exprimé son sentiment avec ces mots : « Si mon hobby est de jouer au Snooker toute la journée en buvant des



# chômeurs

bières, rien à déclarer à l'ONEm ! Par contre, s'il est de faire vivre un lieu culturel en organisant des rencontres-débats, alors là... je suis suspecte ! » (1) Telles de nombreuses autres, cette personne désire simplement ne pas rester à se tourner les pouces dans son lit. Pour ne pas risquer un refus de l'ONEm, elles ne s'identifient pas auprès de lui. D'autres, par ailleurs, ne pensent

raisons des refus imposés à certains chômeurs. Nous nous sommes procuré un document interne à l'administration, utilisé comme vade-mecum à l'attention des différents bureaux de chômage. Le document reprend les critères à utiliser pour accorder ou refuser le bénévolat d'un chômeur. Outre le fait qu'aucun chômeur ni aucune association n'a

tives du volontariat en Belgique l'affirment : quels que soient les critères, le simple fait qu'une administration puisse refuser l'intégration d'une personne dans le CA d'une association, ou dans son fonctionnement quotidien, est inacceptable en soi dans une démocratie.

L'existence de cette législation contraignante est loin d'être un détail, car son application sur le terrain constitue une entrave à la jouissance d'un droit constitutionnel. L'article 27 de la Constitution belge est en effet rédigé en ces termes : « *Les Belges ont le droit de s'associer ; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive.* » Or qu'est-ce qu'une déclaration préalable, a fortiori avec un potentiel renoncement aux allocations de chômage qu'entraînerait un refus de l'ONEm, sinon une « mesure préventive » ? Ce droit constitutionnel a d'autre part été confirmé en 1921, dans une « Loi garantissant la liberté d'association » !

**« Les Belges ont le droit de s'associer ; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive. »**

**(Article 27 de la Constitution belge)**

simplement pas à cette nécessité ! Risquer une sanction, pour avoir choisi un hobby, leur semble a priori inconcevable.

Dans le cadre de cette déclaration obligatoire, l'ONEm peut également ne pas autoriser le cumul de l'assurance chômage avec l'intégration dans le Conseil d'Administration (CA) d'une association, que celle-ci soit préexistante ou créée par le chômeur. Ce pouvoir, et les cas de refus constatés, constituent une discrimination par rapport au reste de la population : les personnes dénuées de liens avec l'ONEm disposent en effet de la capacité inconditionnelle de créer une association et de s'y impliquer bénévolement. La conséquence de cette discrimination est la création de CA « fictifs » : d'autres personnes sont sollicitées par les chômeurs pour figurer dans les statuts officiels. Par ailleurs, lorsqu'une personne siégeant dans un CA associatif en plus de son travail – les cas de milliers de Belges – se retrouve soudain sans emploi, doit-elle risquer d'essuyer un refus de l'ONEm pour son implication bénévole, parfois très ancienne ? Si elle en est l'une des chevilles ouvrières, l'association doit-elle se retrouver en difficulté, voire être vouée à disparaître ?

La réalité de terrain révèle le flou et le manque de transparence de l'ONEm sur ses modes de décision et sur les

jamais eu accès à ces critères, des décisions concrètes prouvent qu'ils ne sont même pas respectés par l'administration. Les craintes des chômeurs et du monde associatif sont donc pour le moins justifiées. (2) En tous les cas, les associations représenta-

## ONEm pas débattre

Le 5 mai 2017, toutes ces questions ont été au centre d'un séminaire, organisé par la Plateforme Francophone du Volontariat (PFV). Inti- ➤

□ □ □

### « LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION DANS TOUS LES DOMAINES EST GARANTIE »

Pour appuyer le droit d'association contenu dans la Constitution belge, la Belgique s'est dotée en 1921 d'une « Loi garantissant la liberté d'association ».\*

Son article 3 est rédigé en ces termes : « *Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 50 francs à 500 francs ou d'une de ces peines seulement, celui qui, pour contraindre une personne déterminée à faire partie d'une association ou à n'en pas faire partie, aura usé à son égard de voies de fait, de violences ou de menaces ou lui aura fait craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune.* »

Lorsque l'ONEm refuse à une personne de cumuler un engagement dans une association avec la perception d'allocations de chômage, elle contraint dans les faits la personne à renoncer à son engagement associatif. Si l'ONEm n'interdit pas littéralement cet engagement, il n'y a nullement présence d'un véritable choix pour l'individu : maintenir l'engagement dans l'association équivaldrait à renoncer à bénéficier de l'assurance chômage, et donc à perdre la source de revenus permettant d'assurer ses besoins primaires. La personne est donc bien contrainte à renoncer à son engagement associatif.

\* « Loi garantissant la liberté d'association », 24 mai 1921, Publication : 28 mai 1921, Entrée en vigueur : 7 juin 1921, belgiquelex.be - Banque Carrefour de la législation. <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/63899/61184/F719299396/BEL63899.pdf>

⇒ tulée « Allocataires, demandeurs d'emploi, jeunes... Libres d'être volontaires ? » (3), la journée démarre par la prise de parole d'un chercheur français. Il livre un exposé sur l'inactivité des chômeurs, la stigmatisation dont ils sont victimes et le poids symbolique de la situation économique posé sur leurs épaules. En France comme en Belgique, les discours officiels visent en effet à rendre les chômeurs symboliquement responsables de leur situation, par une culpabilisation morale

## « Stop à la paperasse pour les chômeurs et prépensionnés bénévoles ! »

lourdement instillée dans le grand public ; et par des contrôles stériles, éprouvants et infantilisans de leur comportement de recherche d'emploi.

Dans la vie quotidienne, le chercheur constate l'efficacité de ces discours, les propos disqualifiant les chômeurs sont largement répandus au sein de la population. Les résultats du travail démontrent le caractère salutaire du bénévolat pour les plus « précaires moralement » : l'implication dans un travail associatif redonne souvent du sens dans une existence morne. Dans la suite de la journée, ce chercheur français a été totalement sidéré par les débats : il découvrait l'obligation pour les chômeurs de déclarer leur temps libre à l'administration, et la possibilité pour celle-ci de refuser à un habitant de notre pays le droit de s'investir dans une association de son choix !

La suite de la matinée a consisté en différents ateliers, dont l'un devait à l'origine nous permettre de débattre de toutes ces questions avec un juriste de l'ONEm. Après avoir accepté, il a finalement annulé sa présence, en raison d'une thématique semble-t-il « trop politique » et « trop polémique ». L'excuse invoquée laisse relativement circonspect sur la conception du débat de société régnant dans cette institution. Il n'est pas seul à avoir décliné : le Forem et Actiris étaient également

absents, tout comme les ministres de l'Emploi, régionaux et fédéral. Il ne semble décidément pas simple de recueillir un point de vue officiel sur le droit d'association des chômeurs.

Sans doute le représentant de l'ONEm ne voulait-il pas avoir à réagir aux exemples d'abus qui ont été évoqués, notamment au sujet des disparités de décisions d'un bureau de l'ONEm à l'autre. Comment aurait-il justifié, par exemple, la réponse négative envoyée au formulaire C45b pour une demande de bénévolat d'une durée de vingt heures hebdomadaires ? Vingt heures, c'était trop pour ce bureau régional, alors que le vademecum mis à disposition des agents de l'administration est clair en son point A.2.2. intitulé « Le refus en cas d'entrave à la disponibilité » : « la norme est fixée à 28 heures au total par semaine. Dérogation : le cumul peut toutefois être accepté pour un nombre hebdomadaire d'heures plus élevé si la période d'activité intensive est de courte durée (participation au camp scout durant 12 jours ou à une collecte au profit d'une action particulière,...) ». (4)

Au sujet de cette disponibilité, les représentants associatifs ont rappelé que les chômeurs sont déjà

contrôlés spécifiquement à ce sujet, dans un pénible contrôle du comportement de recherche d'emploi, que nous combattons par ailleurs. Pourquoi un chômeur qui passe avec succès ce contrôle « Dispo » se verrait-il soupçonné tout de même d'indisponibilité, sous prétexte qu'en plus de ce comportement reconnu actif de recherche d'emploi il serait aussi actif comme bénévole ? L'ONEm ne croirait-il pas à son propre contrôle ? (5) Reconnait-il ici son absurdité ?

## Une pétition adressée aux ministres

Dans le sillage de cette journée de séminaire, la campagne sur « la liberté d'être volontaire » de la Plateforme s'est poursuivie avec une pétition. Intitulée « Stop à la paperasse pour les chômeurs et prépensionnés bénévoles ! », elle réclame la suppression du formulaire C45b, à l'occasion de la nouvelle loi sur le volontariat. (6)

Outre les motivations déjà exprimées, cette pétition signale les difficultés de recours pour les victimes de cette législation. « De nombreux témoignages révèlent des différences de traitement d'un bureau de l'ONEm à l'autre. La PFV a constaté une méconnaissance du secteur associatif de la part de l'ONEm et, plus grave

□ □ □

## LA LOI DE 2005 SUR LE VOLONTARIAT

Après des années de processus législatif et de propositions parlementaires diverses, une loi visant à encadrer au mieux les nombreuses activités bénévoles déployées sur le territoire est enfin adoptée le 19 mai 2005. Elle fait notamment suite à des demandes d'éclaircissements venant du monde associatif lui-même. Cette loi fixe, en un seul texte, les différentes dimensions juridiques du bénévolat, en adoptant de nouvelles dispositions en termes d'information, de responsabilité civile, d'assurance et de

défraiement. C'est aussi dans cette loi que les obligations pour les chômeurs sont quelque peu modifiées. Si auparavant ils devaient introduire une demande d'« autorisation », et attendre la réponse de l'ONEm avant de commencer le bénévolat, ils doivent alors entrer une simple « déclaration » de celui-ci. Si l'ONEm ne réagit pas dans les quatorze jours, l'implication bénévole est considérée comme acceptée. Nous voyons dans notre dossier que, si ce changement constituait une indéniable avancée

symbolique, il n'a cependant pas réglé les problèmes ni permis la jouissance pour les chômeurs d'un plein droit d'association. Pour plus de détails sur le processus d'élaboration de cette loi et son contenu, voir le chapitre 2 : « Un encadrement législatif pour le bénévolat », aux pages 6 à 12 de l'étude « Chômage, bénévolat, et droit d'association », publiée en ligne sur le site du CSCE, à cette adresse : [http://www.asbl-csce.be/documents/2016\\_Chomage\\_benevolat\\_association.pdf](http://www.asbl-csce.be/documents/2016_Chomage_benevolat_association.pdf)

encore, une méconnaissance de leur propre réglementation interne. Pour bon nombre d'organisations et de citoyens, en cas de refus, c'est l'incompréhension. D'autant que les motifs sont vagues... et que la réglementation n'est pas accessible facilement. La procédure de recours est fastidieuse pour le candidat volontaire. Il faut contester la décision auprès du tribunal du

A la date butoir fixée pour la signature de la pétition, plus de 1.500 individus et de nombreuses organisations avaient rejoint les revendications (beaucoup se sont rajoutées ensuite). Pour un sujet aussi absent des débats depuis toujours, nécessitant souvent la plus grande « discrétion » pour les personnes concernées, le résultat est

*l'issue de la rencontre, la ministre De Block a fait part de son soutien à la demande de l'association. (...) Maggie De Block a également rappelé l'existence du projet de loi «De Block / Peeters» qui adapte le statut des volontaires. Il sera bientôt présenté devant le conseil des ministres en vue d'une entrée en vigueur à l'automne, a-t-elle assuré.» (8)*

Si la ministre De Block semble avoir bien compris les enjeux et soutient la démarche, le ministre Peeters reste sourd aux arguments, et refuse alors de rencontrer les membres de la plateforme.

## Absence syndicale

Au bas de l'argumentaire de la pétition, il nous faut signaler l'absence de la signature des organisations syndicales, une absence déplorée par le monde associatif. Lors de notre enquête nous avons entendu les propos de plusieurs chômeurs syndiqués. Ils nous ont signalé avoir reçu comme « conseil » de ne pas s'engager comme administrateur, le syndicat affirmant comme certitude que l'ONEm ne tolère aucun cumul entre la perception d'allocations de chômage et une implication dans un CA d'association. Cette affirmation syndicale va donc au-delà, dans la « sévérité », que la réglementation de l'ONEm. Le vade-mecum de l'administration déclare ceci : « *L'exercice d'un mandat d'administrateur*



La Plateforme francophone du Volontariat a lancé une pétition réclamant la suppression du formulaire C45b.

travail. L'organisation ne peut pas présenter de recours alors que c'est elle qui est remise en cause par le refus. Les candidats volontaires sont découragés d'aller plus loin. »

Par ailleurs, la pétition revient sur la disponibilité du chômeur, en rappelant l'évidence. « *S'il est possible pour un travailleur de cumuler volontariat et emploi, il est également possible d'exercer un volontariat tout en restant disponible. Sans oublier que le volontariat est un engagement libre et qu'à tout moment le volontaire peut cesser son activité et se rendre disponible pour un travail rémunéré. (...) Ces instances disposent d'outils et de moyens d'action pour contrôler et accompagner les démarches des demandeurs d'emploi. La déclaration, elle, ne permet ni l'un, ni l'autre.» (7) Un bénévolat dont on ne peut se défaire pour intégrer un lieu de travail, cela n'existe évidemment pas.*

honorable. Sous forme d'un long rouleau, la liste des signataires a été remise à la ministre Maggie De Block, à la fin du mois de juin. La presse a relaté l'événement, rele-

**« Un mandat d'administrateur non rémunéré dans une organisation peut en principe être cumulé avec les allocations de chômage à condition qu'il soit bénévole et déclaré. »**

vant que la pétition « *a été signée par 1.547 citoyens et 86 organisations. Parmi les signataires, on retrouve notamment la Croix-Rouge de Belgique francophone, l'Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes, le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté ainsi que des fédérations sportives et des mouvements de jeunesse. (...) A*

*non rémunéré dans une organisation peut en principe être cumulé avec les allocations de chômage à condition qu'il soit bénévole et déclaré (C45b). » (9) Bien entendu il y a des « exceptions » dans le chef de l'ONEm, justifiant selon lui des refus, mais déclarer aux chômeurs que le cumul est en soi interdit par l'ONEm est inexact, ↗*



De reports en atermoiements, le débat prend parfois des allures de discussion sur le sexe des anges...

⇒ au point que l'on peut se demander si les conseillers de première ligne des syndicats ont connaissance de ce document de l'ONEm. Cela dit, cette information ne suffirait pas nécessairement, car les « exceptions » prévues par l'ONEm sont une fois de plus rédigées en des termes flous : « Le directeur peut toutefois

refuser le cumul : 1- lorsque en raison notamment de la taille de l'organisation (ONG implantée dans tout le pays...), la disponibilité sur le marché de l'emploi du chômeur – administrateur de cette organisation – est sensiblement diminuée, ou 2 – lorsqu'en raison de la taille de l'association ou de la nature essentiellement commerciale de ses activités, l'activité bénévole du chômeur – administrateur ne possède pas les caractéristiques d'une activité qui, dans la vie associative, est habituellement exercée par des volontaires. » (10) Rien n'exemplifie ces propos. Dans les faits, les critères menant au refus restent donc vagues et aucune transparence n'est présente, ni dans ce document (indisponible publiquement), ni dans les

terrain à dire que, dans le doute, il vaut mieux ne pas prendre de risque ? Peut-être, mais cette extrême prudence enfreint le droit constitutionnel d'association des chômeurs ! Car en suivant l'avis syndical, ils s'abstiennent de créer ou d'intégrer une association. Sur ce droit constitutionnel, les organisations syndicales ne s'expriment pas. Comment justifieraient-elles qu'un salarié puisse créer plusieurs associations, en intégrer le CA, alors qu'un chômeur ne pourrait pas faire de même ?

Cette extrême frilosité des syndicats semble de plus contradictoire avec la foi qu'ils semblent accorder par ailleurs au formulaire C45b,

## Les conceptions des syndicats au sujet du bénévolat se situent principalement dans le registre de la défense du plein emploi et d'une reconnaissance du travail à sa « juste valeur ».

notifications de refus envoyées par l'ONEm aux chômeurs en réponse au formulaire C45b.

Est-ce cette confusion générale qui pousse les conseillers syndicaux de

dont ils soulignent officiellement le rôle de garde-fou (lire l'encadré « Les réticences syndicales »).

### L'argument du travail au noir

Les conceptions des syndicats au sujet du bénévolat se situent principalement dans le registre de la défense du plein emploi et d'une reconnaissance du travail à sa « juste valeur ». Ces revendications font partie du combat syndical, et sont bien entendu totalement respectables, mais elles ne rejoignent en rien les questions soulevées par la pétition de la plateforme du volontariat.

La crainte que le bénévolat soit instrumentalisé dans le cadre du travail au noir, par exemple, peut éventuellement se comprendre. Cependant, empêcher des chômeurs de s'impliquer dans une association durant leur temps libre ne lutte en rien contre le travail au noir. De plus, le bénévolat ne concerne la plupart du temps pas le secteur marchand, mais un monde associatif sans but lucratif, ne disposant de surcroît ni des moyens ni même parfois de l'envie de fonctionner dans le cadre du salariat. En quoi le formulaire

## LES RÉTICENCES SYNDICALES

La FGTB n'a pas souhaité signer la pétition « Stop à la paperasse pour les chômeurs et prépensionnés bénévoles ! ». Elle a pourtant souligné la qualité du texte et sa pertinence à plusieurs égards. Néanmoins, le syndicat avance aussi les balises que mettrait en place selon elle la déclaration et le formulaire qui la traduit. La FGTB craint ainsi que « sa suppression ouvre la voie à une extension, le cas échéant sans limite, du nombre de jours de

volontariat ». Ce qui irait à l'encontre de sa « préoccupation qui est avant tout le maintien et la création d'emplois rémunérés ».

La FGTB estime dans ce cadre que « le C45b est une protection pour les personnes sans emploi, qu'en fixant des cadres pour éviter l'exploitation des citoyen.ne.s sans emploi, il constitue d'une certaine manière une lutte contre le travail au noir (...) et [permet] de protéger les personnes de l'explo-

tation ». Le syndicat regrette enfin que la pétition ne contienne « pas non plus de proposition ni d'alternative à cette démarche C45b dans le cadre de la protection des demandeurs d'emploi, des allocataires sociaux ». Enfin, la FGTB regrette le titre de la pétition « Stop à la paperasse pour les chômeurs et prépensionnés bénévoles ! » en affirmant que ce formulaire ne représente « pas une grande difficulté administrative ».

C45b constituerait-il un rempart ? On pourrait même imaginer qu'un C45b assorti d'un avis positif de l'ONem puisse, lui, constituer le paravent idéal pour masquer du travail au noir !

Que les syndicats réclament une lutte des autorités contre le travail au noir, avec des centaines voire des milliers de contrôleurs supplémentaires, cela aurait tout son sens. Mais il est fondamental de garan-

ter la plupart de temps, ne fût-ce que pour des questions pratiques internes. Cette liste pourrait être présentée aux inspecteurs lors d'un contrôle. Cela nous semblerait au moins aussi efficace, voire plus, qu'une déclaration préalable à l'ONem, sans devoir passer par l'humiliation, l'arbitraire et l'incertitude de celle-ci. Dans la situation actuelle, les syndicats ajoutent de la confusion à la confusion, malgré leur présence au sein du comité de ges-

antérieure mais, comme nous l'avons vu, il y a un gouffre entre la règle prévue et son application. Si cette procédure était simple et sans difficultés, comme la FGTB l'affirme dans son argumentaire, les conseillers syndicaux de première ligne la déconseilleraient-ils aussi souvent ? (12)

Enfin, le refus de signature de la pétition et le manque d'implication dans ce débat nous semble d'autant plus incompréhensible que les organisations syndicales se sont elles-mêmes construites et structurées autour d'un engagement affirmé, dans des activités associatives libres et tournées vers un progrès social...

Sans droit d'association, pas de syndicat !

## Qu'attendre de 2018 ?

L'abrogation du C45b est une question démocratique. Comme le rappelait le président du Conseil Supérieur des Volontaires : « La liberté d'association est inscrite dans la Constitution, l'article qui l'évoque est

très clair. Or quel est le meilleur moyen de s'associer si ce n'est d'être volontaire ? Lorsqu'en outre on entrave les fonctions d'administration, nous sommes véritablement devant un frein à la liberté d'association ! Si un groupe de chômeurs veut lancer une initiative, comment font-ils s'ils ne peuvent pas être administrateurs de leur initiative ? Que leur reste-t-il ? (...) Nous sommes face à des milliers de personnes bloquées, entra-



Ecolo et cdH convergent vers l'abrogation du C45b, au contraire du MR.

tir à chaque individu la liberté de s'engager dans l'associatif comme il le souhaite et tel que la Constitution belge le préconise ! La pétition évoque pourtant clairement ces questions : « Le volontariat est souvent générateur d'emploi dans la mesure où ces projets, une fois qu'ils ont fait leur preuve, peuvent obtenir un soutien structurel. Ensuite, il existe d'autres méthodes plus efficaces pour veiller au respect de la loi. Les inspections sociales permettent d'identifier les situations problématiques, de s'assurer que les organisations respectent les prescrits légaux et de traiter tous les volontaires de manière équitable. » (11)

La FGTB regrette que la pétition, à ce stade, ne fasse pas de proposition alternative sur une manière d'établir la légitimité de la présence d'un volontaire sur un lieu d'activité. Il serait à ce sujet imaginable qu'une liste des bénévoles œuvrant dans l'association soit mise en place, ce qui est sans doute déjà le

cas de l'ONem. Ils devraient dans ce cadre prendre conscience de ces réalités complexes, conseiller les chômeurs au mieux, et agir pour influencer les pratiques discriminatoires de l'administration.

Un décalage existe sans doute entre la conception des responsables syndicaux et la réalité vécue sur le terrain par leurs employés. Nous en voulons pour preuve que, dans sa réponse, la

**Il serait imaginable qu'une liste des bénévoles œuvrant dans l'association puisse être présentée aux inspecteurs lors d'un contrôle.**

FGTB affirme que le formulaire ne cause pas de tracas administratifs. Le système actuel était en effet théoriquement censé représenter une simplification par rapport à la situation

vécues, ennuyées dans leur droit d'association. En outre, nous devons également tenir compte de celles et ceux qui, carrément, n'osent pas s'engager. Pour un droit aussi fondamental que

⇒ *la liberté d'association, ça ne peut exister !* » (13)

Des pistes de sortie de cette situation de black-out semblaient en bonne voie il y a quelques mois, ravivant les espoirs d'enfin voir abrogée cette obligation légale. Où en sommes-nous en cette toute fin 2017 ? Les dernières informations disponibles (14) font part du report, en juillet, du débat parlementaire et du vote de la loi, en attente de l'avis du Conseil National du Travail (CNT) et du Conseil d'Etat. Celui-ci a été publié à la fin du mois de juillet : le CNT veut ouvrir la discussion sur le C45b au sein du comité de gestion de l'ONEm. Mais, pour que cette discussion soit

féconde, il faudrait comme dit plus haut que les représentants syndicaux au comité de gestion soient avertis de la réalité de terrain. En septembre, le cabinet du ministre Peeters a enfin accepté de recevoir les représentants de la Plateforme du Volontariat, pour une discussion malheureusement infructueuse. Monsieur Kris Peeters sera-t-il sensible aux mots du président du Conseil Supérieur des Volontaires, mandaté pour exposer les problèmes d'application de la précédente loi ? (15) La ministre des Affaires sociales, convaincue par les arguments demandant l'abrogation du C45b, arrivera-t-elle à son tour à convaincre le cosignataire de la nouvelle loi, Kris Peeters ?

Pour toutes les chômeuses et les chômeurs, et le foisonnant monde associatif belge, l'année 2017 se termine hélas sur la prolongation de l'incertitude. □

(1) Voir le dossier « Chômeur : libre d'être bénévole ? » dans *Ensemble !* n° 92, décembre 2016, pp.43-49 et l'étude « Chômage, bénévolat et droit d'association », publiée en ligne à cette adresse : [http://www.asbl-csce.be/documents/2016\\_Chomage\\_benevolat\\_association.pdf](http://www.asbl-csce.be/documents/2016_Chomage_benevolat_association.pdf)

(2) Indisponible publiquement, nous avons placé ce document en ligne, en annexe de l'étude précitée. [http://www.asbl-csce.be/documents/2016\\_CBDA\\_ANNEXE1.pdf](http://www.asbl-csce.be/documents/2016_CBDA_ANNEXE1.pdf)

(3) Le programme détaillé de la journée est consultable à cette adresse :

## Les partis et la suppression du

La Plateforme francophone du Volontariat a invité des représentants politiques à réagir à ses revendications. Trois parlementaires francophones ont répondu présent.

**A**u moment de la publication du rapport « 10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires. Deux avis pour une perspective d'avenir » (1), le Conseil Supérieur des Volontaires (CSV) l'a diffusé à tous les parlementaires fédéraux, qui vont devoir prochainement se prononcer sur la nouvelle loi. (2) Le mandat du Conseil est de travailler en collaboration avec le terrain associatif, pour observer

Gérald Hanotiaux (CSCE)

*pression de l'obligation de déclaration des candidats volontaires auprès de l'ONEm.* » Il indique également que « *la crainte d'indisponibilité pour le marché de l'emploi n'est pas fondée* ». (3) La recommandation du Conseil, dans le cadre de son mandat explicite, est donc claire.

Lors d'une rencontre l'an dernier, le président du Conseil, Philippe Andrianne, nous annonçait le pro-

### La confusion règne au MR

L'après-midi de la journée de séminaire « Allocataires, demandeurs d'emploi, jeunes... Libres d'être volontaires ? », le 5 mai 2017 (5), a permis de sonder les soutiens politiques sur le chemin de l'abrogation de la nécessaire déclaration du bénévolat à l'ONEm. Les invités avaient pour nom Véronique Caprasse pour le Parti Socialiste (PS), Georges-Louis

Bouchez pour le Mouvement Réformateur (MR), Muriel Gerkens pour le parti Ecolo, et Michel Delamotte, pour le centre démocrate Humaniste (cdH). Chacun et chacun disposait de trois

**« Je n'ai pas envie que l'ouvrier communal, qui était payé 1.300 euros, soit remplacé demain par un chômeur avec une allocation. »**

(G-L Bouchez, MR)

l'application pratique de la loi et formuler les propositions de changements nécessaires. Il s'exprime en ces termes dans le rapport : « *Demande à la Ministre : modification de la loi. Le CSV plaide pour la sup-*

*gramme : « Nous prévoyons un intense lobbying auprès des parlementaires pour faire sauter cette obligation. »* (4) C'est dans ce cadre que s'inscrivent les interpellations politiques relatives ici.

minutes pour donner ses arguments pour ou contre le maintien du formulaire C45b. Un seul représentant présent s'est prononcé pour son maintien, celui du MR.

Véronique Caprasse étant excusée

[http://www.levolontariat.be/system/files/PFV/Evenements/Seminaire/2017/pfv\\_seminaire2017\\_programme\\_provisoire.pdf](http://www.levolontariat.be/system/files/PFV/Evenements/Seminaire/2017/pfv_seminaire2017_programme_provisoire.pdf)

(4) Document « Objet : Cumul de l'exercice d'une activité bénévole avec les allocations de chômage - Art. 45 et 45bis de l'AR et art. 18 de l'AM », Direction Réglementation du chômage et Contentieux, 8 octobre 2013, p.20. Voir note 2.

(5) Ce contrôle est à présent régionalisé, et réalisé au sein du Forem en Wallonie, du VDAB en Flandre et d'Actiris à Bruxelles.

(6) En mars 2017, la Plateforme communiquait sur sa lecture de l'avant-projet de loi :

[http://levolontariat.be/system/files/volbi/avis\\_de\\_la\\_pfv\\_-\\_avant-projet\\_de\\_loi\\_modifiant\\_la\\_loi\\_relative\\_aux\\_droits\\_des\\_volontaires\\_-\\_2017.pdf](http://levolontariat.be/system/files/volbi/avis_de_la_pfv_-_avant-projet_de_loi_modifiant_la_loi_relative_aux_droits_des_volontaires_-_2017.pdf)

(7) L'argumentaire de la pétition est disponible sur le site de la Plateforme.

[http://www.levolontariat.be/system/files/PFV/Campagnes/C45B/argumentaire\\_pour\\_la\\_suppression\\_du\\_c45b.pdf](http://www.levolontariat.be/system/files/PFV/Campagnes/C45B/argumentaire_pour_la_suppression_du_c45b.pdf)

(8) « Maggie De Block favorable à la suppression du formulaire C45B pour les bénévoles », Belga, 28 juin 2017. Un compte-rendu de l'action, ainsi que la liste des associations signataires et une revue de presse sont consultables sur le site de la Plateforme. De nouvelles signatures continuent de s'ajouter à la pétition.

<http://www.levolontariat.be/stop-C45B>

(9) Vade-mecum de l'ONEm, page 27, voir référence en note 4.

(10) Idem.

(11) Argumentaire de la pétition, voir note 6.

(12) Une amélioration des transmissions d'informations entre les travailleurs de

première ligne et les hiérarchies syndicales semble devoir se mettre en place, pour cette matière comme pour d'autres. Il serait par ailleurs intéressant de savoir ce que les « groupes spécifiques » des syndicats, tels les travailleurs sans emploi et les pensionnés, pensent des questions soulevées ici.

(13) « Stop aux entraves au droit d'association ! », *Ensemble !* n° 93, avril 2017, pp.30-31.

(14) « Et la pétition, on en est où ? », communication de la Plateforme francophone du Volontariat, le 21 septembre 2017.

<http://www.levolontariat.be/et-la-petition-en-est-ou>

(15) Pour plus d'informations sur le Conseil Supérieur des Volontaires, voir l'article « Les partis et la suppression du C45b » ci-dessous.

## C45b

pour maladie, l'honneur est laissé à Georges-Louis Bouchez, délégué général du MR, de s'exprimer le premier. D'emblée, il définit cette obligation comme un rempart contre la précarisation du travail, en faisant preuve d'une totale confusion dans les termes du débat. « *Il s'agit d'une question très compliquée, à ne pas caricaturer, mais il ne faudrait pas qu'à travers un volontariat, par exemple de demandeurs d'emploi, on se retrouve à avoir des activités à l'heure actuelle couvertes par des personnes dans un emploi, qui soient alors couvertes par des personnes percevant des allocations de chômage.* » Avec cela, bien entendu, tout le monde est d'accord, l'ampleur de la confusion apparaît ensuite : « *Exemple très concret : lorsqu'une commune se prononce pour la mise au travail de chômeurs, pour nettoyer les routes, etc...*

Sur le principe ça peut paraître sympathique, et je ne dis pas nécessairement qu'il faut ne rien faire, mais si demain l'ensemble de votre commune est nettoyée par des demandeurs d'emploi mis au travail via un système de volontariat ou de service à la collectivité, il faut savoir qu'auparavant ce travail était assuré par des ouvriers communaux payés... Je n'ai pas envie que l'ouvrier communal, qui était payé

1.300 euros, soit remplacé demain par un chômeur avec une allocation. » Peut-être Monsieur Bouchez devrait-il lire autre chose que le programme du MR ! Il est totalement hors sujet, et décrit ici très

précisément... le programme de son collègue de parti Willy Bor-sus ! Lorsqu'il était membre du gouvernement fédéral, ce dernier a mis en

œuvre le travail gratuit forcé pour les allocataires sociaux du CPAS, le mal nommé « service communautaire », un système que le gouvernement fédéral voudrait justement étendre aux... chômeurs. (6) La Plateforme demandait pourtant son point de vue sur les possibilités d'un engagement, volontaire, dans le monde associatif. Monsieur Bouchez poursuit : « *Le deuxième argument est de protéger le demandeur d'emploi, presque vis-à-vis de lui-même. Certains, l'immense majorité, sont volontaires. Ils ont envie de travailler, de montrer leurs compétences, sont prêts à accepter quasi n'importe quoi sous forme de volontariat, en se disant que s'ils travaillent six mois au prix du défraiement pour tel ou tel employeur, à la fin celui-ci sera tellement séduit qu'il va l'engager... Troisième point, il faut avoir ce formulaire pour montrer ce que la personne sait faire, peut faire... On est dans un processus d'activation du chômage, très positif*

quand il est bien utilisé, la question est de savoir ce qu'on en fait sur le terrain. Ça permet d'affiner votre profil, et l'accompagnement qui peut en découler. » La confusion continue,

**« La question de l'abrogation de la déclaration à l'ONEm est encore en discussion. »**  
(Maggie De Block, VLD)

cette fois entre formulaire C45b et curriculum vitae, ou en invitant dans ce débat... la séduction de l'employeur ! Passons...

### Ecolo et cdH convergent vers l'abrogation

Pour Ecolo, Muriel Gerkens rebondit sur les confusions de l'interlocuteur précédent, en repérant une césure entre deux époques. Justifiée au départ, le sens de l'obligation se serait transformé en regard du contexte coercitif subi depuis par les chômeurs. « *À l'époque, la déclaration de bénévolat peut être perçue comme un rempart aux abus éventuels, la situation est aujourd'hui différente. L'activité bénévole est aujourd'hui parfois perçue comme une non-disponibilité sur le marché du travail, ce qui n'était pas dans les intentions de départ. Avec le contrôle de disponibilité des chômeurs, la mentalité générale a changé et la déclaration est devenue un frein à l'activité bénévole,*

⇒ *en devenant un outil de contrôle. Elle participe à la chasse aux chômeurs et est dès lors devenue un outil négatif.* » Ce commentaire vise les refus par l'ONEm, en raison d'une supposée « diminution de la disponibilité ». (7) Sur base de cette analyse, Muriel Gerkens plaide pour la suppression de cette contrainte dans la nouvelle version de la loi.

Michel Delamotte, représentant le cdH, est plus direct. Il rappelle que le « volontariat est un acte libre, gratuit et tourné vers les autres. Sur cette base, il faut composer un système qui favorise ces trois dimensions positives et porteuses de valeurs. Le C45b est un frein à ce cadre, d'autant plus qu'il

est soumis à interprétations diverses, il existe donc en plus une discrimination parmi les volontaires. C'est pourquoi je ne suis pas pour le maintien de ce document, car il s'agit d'un frein au volontariat. Le volontariat n'enrichit pas financièrement, il enrichit moralement. Le défraiement pour les chômeurs est cadencé, c'est clair et précis et ça apparaît dans les compatibilités des associations. Mon voisin du MR a parlé du volontariat dans les communes, mais le volontariat se passe surtout dans le monde associatif. Les gens se lancent avec leurs envies et leur énergie, il faut encourager les gens dans cette voie plutôt que la réfréner ». Comment s'étonner des craintes des chômeurs à s'engager bénévolement, lorsque l'on constate le niveau de confusion jusqu'au sein même des partis politiques ?

## L'abrogation toujours en discussion

L'après-midi de séminaire s'est terminée par l'intervention d'un conseiller auprès de la ministre des Affaires sociales Maggie De Block. La ministre connaît bien le sujet, en tant que corédactrice de la loi de 2005. Dans son intervention sur la nouvelle loi encadrant le bénévolat, il annonce une « augmentation de la légalité du CSV. Son existence était basée sur un Arrêté royal, elle sera directement dans la loi ». Sa légitimité est également renforcée,

# L'ONEm sort – un peu – du silence

L'Office National de l'Emploi a publié une analyse sur les chômeurs déposant le formulaire C45b. Loin d'apaiser le débat, ce document nous encourage à réclamer derechef l'abrogation de cette entrave au droit d'association des chômeurs.

Gérald Hanotiaux (CSCE)

L'Office National de l'Emploi (ONEm) a décidé d'enfin présenter quelques menues informations sur ses pratiques concernant le bénévolat des chômeurs. Le texte, titré « Chômeurs complets indemnisés qui exercent une activité bénévole » (1), évoque dans son introduction des « critiques récentes » au sujet de cette obligation de déclaration du bénévolat, des refus de ses services, et des disparités de décision selon les bureaux régionaux de l'ONEm... L'institution semble donc suivre de près l'actualité de la Plateforme francophone du Volontariat et de la revue *Ensemble !*

La qualité du document est très relative, notamment en raison du manque inévitable de données fondamentales pour cerner pleinement les enjeux. L'ONEm lui-même avoue à plusieurs reprises dans le texte le caractère incomplet de son analyse.

## Enfin des données... floues.

Ce document a le mérite de nous livrer quelques chiffres. En 2016, 14.524 demandes individuelles de volontariat ont été introduites (2). Parmi celles-ci, 901 ont essuyé un refus, soit un peu plus de 6 %, une proportion décrite comme très faible. Mais le scandale de 901 refus ne pourrait être analysé à sa juste mesure qu'en disposant de leurs raisons précises. Or tout reste à nouveau très vague. Par ailleurs, il s'agit bien de la pointe émergée du problème, puisque de nombreux chômeurs n'ont jamais introduit de déclaration, pour ne pas risquer un refus et ne pouvoir créer leur association. Plus grave encore, d'autres ont renoncé à s'engager bénévolement, stoppés par l'existence de ces refus de l'ONEm, ou par le « conseil » d'une association ou d'un syndicat, affirmant comme une certitude l'impossibilité de cumul entre l'allocation de chômage et le bénévolat. Ces conseils erronés ont des

origines multiples, sans doute liées à une méconnaissance des « conseillers », mais aussi au flou permanent dans le chef de l'ONEm.

Le document présente comme positif le fait qu'une grosse part des refus seraient selon ses termes basés sur l'estimation que « la nature de l'activité ne se situe pas dans la sphère du volontariat », 417 cas sur les 901 (46%). Aucune précision ni aucun exemple ne sont apportés sur ce que l'ONEm entend par ces termes. Nous disposons d'un exemple : nous avons recueilli le témoignage d'un chômeur ayant subi un contrôle de l'ONEm dans une asbl organisatrice d'expositions, de projections et de concerts. (3) En raison des informations disponibles et des conseils syndicaux, il n'avait pas déclaré son bénévolat et avait, en outre, demandé à d'autres personnes de figurer à sa place dans les statuts de l'association. Le contrôle de l'ONEm a, selon

car est intégrée « envers le gouvernement, une obligation de demander un avis au CSV pour tous les textes réglementaires sur les questions liées aux volontaires. » Il termine par ces mots : « il reste un grand point de discussion, qui n'est pour l'instant pas dans la loi : la question de l'abrogation de la déclaration à l'ONEm, encore en discussion. »

Si les autorités jugent nécessaire d'accorder un tel intérêt au Conseil Supérieur des Volontaires, pourquoi ne pas dès aujourd'hui tenir compte de sa demande, basée sur les observations de terrain, et supprimer cette contrainte imposée aux chômeurs ? Réponse du conseiller : « Pourquoi ? Parce qu'il

lui, confirmé la pertinence de cette prudence ! Après le contrôle, le chômeur a bien dû déposer un C45b : la réponse de l'ONEm l'autorise à être bénévole dans l'association, MAIS « pas au bar » ! Il ne pouvait en outre pas effectuer de nettoyage. En quoi servir un jus d'orange ou une bière lors d'une soirée d'exposition dans une asbl, ou nettoyer le sol ensuite, « ne se situe pas

## L'ONEm « pense que », « soupçonne que peut-être », et pénalise ici des personnes

dans la sphère du volontariat » ? Mystère. On pourrait certes arguer que cette sévérité fait suite à la non déclaration préalable, mais rien ne le prouve, et ça ne change rien au fond sur le flou de cette « nature d'activité ».

Un autre chiffre : 94 personnes n'ont pu s'engager dans une association en raison de la « diminution de la disponibilité ». Cette raison confirme les craintes des chômeurs qui décident de rester dans une relative « clandestinité », pour ne pas risquer un refus. Dans le quotidien du chômeur, un contrôle

n'y a pas d'accord sur le fait de supprimer ou pas cette déclaration. » Certes, mais sur quelle base ? « Ça bloque chez le ministre responsable, Monsieur Peeters. »

Ce jour-là, nous avons pu mettre un nom sur le responsable du blocage, l'avenir dira s'il a pu être levé. Rendez-vous au Parlement durant l'année 2018. □

(1) « 10 ans d'existence de la loi relative aux droits des volontaires. Deux avis pour une perspective d'avenir », 2016. <http://conseilsuperieurvolontaires.belgium.be/docs/avis-2016-10-ans-loi.pdf>

(2) Les parlementaires ont à présent également reçu la pétition réclamant l'abrogation, réceptionnée positivement par Maggie De block, cosignataire de la

future loi avec Kris Peeters. Voir l'article « Le plein droit d'association des chômeurs reste en suspens », page 46.

(3) Voir à ce sujet « La loi bénévolat a dix ans. Quel bilan ? », Gérald Hanotiaux, Ensemble ! n°92, pages 44-49.

(4) « Stop aux entraves au droit d'association ! », Gérald Hanotiaux, Ensemble ! n°93, avril 2017, p.31.

(5) Voir l'article « Le plein droit d'association des chômeurs reste en suspend », page 46.

(6) Une même mesure d'heures de travail non rémunérées à prester par les chômeurs pour stopper la dégressivité de leur allocation de chômage est contenue dans l'Accord de gouvernement, paru le 9 octobre 2014, à sa page 14.

(7) Voir « L'ONEm sort -un peu- du silence », ci-dessous.

### Coupable a priori

Pour 2016 toujours : 50 personnes ont essuyé un refus « parce qu'il ne s'agit pas d'une organisation ou parce que l'activité se situe dans la sphère professionnelle du particulier ». Malheureusement, à nouveau, le document de l'ONEm ne présente aucune situation concrète. Dans notre dossier du numéro 93 de Ensemble ! (4), nous avons pris connaissance d'un exemple issu manifestement de cette catégorie. Une dame, comptable de formation, s'est vu refuser la possibilité d'intégrer le Conseil d'administration d'une association de parents dans l'école de ses enfants. Une comptable au chômage ne semble pas pouvoir apporter ses compétences pour la mise sur pied d'une association. Pourquoi ? Est-elle soupçonnée de vouloir travailler au noir ? Dans notre exemple, l'association n'a évidemment aucun but lucratif, et par ailleurs son budget annuel est de 2.000 euros ! Une personne désireuse de travailler au noir irait-elle vers l'ONEm pour signaler son nom et ses coordonnées dans un formulaire ?

L'ONEm « pense que », « soup-

çonne que peut-être », et pénalise ici des personnes – a priori – en regard du droit élémentaire d'association. Cette attitude administrative est anti-démocratique. En justice tout individu bénéficie de la présomption d'innocence. Les chômeurs, face à l'ONEm, subissent eux la présomption de culpabilité. □

(1) « Spotlight, à chaque fois un sujet mis en lumière. Cette fois, Chômeurs complets indemnisés qui exercent une activité bénévole », septembre 2017, 10 pages. [http://www.ONEm.be/sites/default/files/assets/publications/Etudes/2017/20170908\\_Etude\\_Spotlight\\_BENEVOLAT\\_FR\\_01.pdf](http://www.ONEm.be/sites/default/files/assets/publications/Etudes/2017/20170908_Etude_Spotlight_BENEVOLAT_FR_01.pdf)

(2) Certaines associations reçoivent une « autorisation générale », qui permet aux bénévoles de ne pas devoir introduire le formulaire. L'ONEm l'exprime comme une donnée positive dans son document : « En outre, depuis août 2006, plus aucune déclaration individuelle préalable n'est requise si l'ONEm constate de manière générale que les conditions en matière de volontariat sont satisfaites. » Signalons que ce type d'autorisation a été accordée à 178 organisations, sur un nombre d'asbl annoncé en Belgique comme s'élevant à « environ 94.000 ». Signalons également que, dans son document, l'ONEm cite la Croix-Rouge parmi les 178 organisations. Cette dernière est l'une des associations signataires de la pétition réclamant l'abrogation du formulaire C45b, on peut donc figurer parmi ces 178 « bons élèves » de l'ONEm et promouvoir le droit d'association inconditionnel.

(3) Voir le dossier « Chômeur : libre d'être bénévole ? », Ensemble ! n°92, décembre 2016, pp 43 à 49.

(4) Interview de Philippe Andrienne, président du conseil Supérieur des Volontaires, « Stop aux entraves au droit d'association », Ensemble ! n° 93, avril 2017, pp 28 à 31.