

# Les confusions d'une loi

*« Albert II, Roi des Belges, à tous, présents et à venir, Salut! Les Chambres ont adopté et Nous sanctionnons ce qui suit: »... O tempora, o mores! La nouvelle loi sur le volontariat parue au Moniteur belge en aout 2005 reflète à plus d'un titre les préoccupations de notre époque. Le volontariat s'inscrit désormais dans un rapport juridique et économique, prend en compte la gestion du risque et se dote de mécanismes de contrôle. D'emblée, la loi sur le volontariat qui s'annonçait comme un acte de reconnaissance de l'activité du bénévole s'est profilée en termes économiques. De l'annonce d'un statut du bénévole est finalement née une loi relative aux droits des volontaires.*

## Marc Bouteiller

Marc Bouteiller est juriste. Responsable de l'administration des ressources humaines de Médecins sans frontières-Belgique, il a participé aux travaux de création du Conseil supérieur des volontaires. Il est aujourd'hui directeur des ressources humaines de la section italienne de MSF.

Constater la dérive juridique exposée ici, c'est comprendre d'abord la distinction entre bénévolat et volontariat. Cela nécessite qu'on balise le champ des différences culturelles entre pays anglo-saxons et pays latins. Quelle est la mesure économique du bénévolat et du volontariat dans les deux systèmes? En quoi l'un et l'autre empiètent-ils sur le champ du travail, du droit social, et donc de l'économie?

Les différences culturelles existantes, ainsi que l'absence d'équivalent exact en anglais et en néerlandais du terme « bénévole », permettent de jauger l'écart entre les cultures latine et anglo-

saxonne. Les pays latins déclinent toute une gamme d'engagements, du bénévole qui fournit sa prestation de manière totalement gratuite, au volontaire rémunéré, dont l'engagement se mesure à la prise de risques professionnels, sociaux ou physiques, ainsi qu'à la modestie d'une rémunération qui ne couvre pas cette prise de risques (tel le pompier, le membre de la protection civile ou le travailleur humanitaire). La rémunération, basse par principe et par nature, n'épuise donc pas la notion de volontariat qui s'exprime par ailleurs.

À l'inverse, la culture anglo-saxonne marque davantage la césure entre, d'une part, le volontariat basé sur un esprit de « *charity* » qui bannit toute forme de rémunération et, d'autre part, le travail pleinement rémunéré à hauteur des compétences et de la responsabilité, fût-il presté au bénéfice d'une association non lucrative ou humanitaire. Il suffit de comparer le niveau de rémunération des ONG d'origine et d'esprit latins (Médecins sans frontières, Médecins du monde, Action contre la faim, Copi...) aux organisations anglo-saxonnes (Oxfam, Save the children, Care...) pour constater l'écart conceptuel et culturel qui sépare la notion de volontaire à laquelle on s'adresse. L'ONG anglo-saxonne se situe de plain-pied dans la structure économique du pays, la rémunération de ses employés ne différenciant pas fondamentalement de celle des employés du secteur marchand. Ancrées dans le tissu économique, elles assument également davantage leur dépendance financière envers leurs bailleurs de fonds, fussent-ils institutionnels. On parlera d'« *accountability* », de « redevabilité », néologisme français signifiant que les bailleurs de fonds souhaitent en quelque sorte mesurer le retour sur l'investissement qu'ils consentent via leur soutien à l'ONG, notamment par le financement de l'envoi des volontaires, et donc de leur rémunération. Par un effet de globalisation, on admettra toutefois que les ONG latines tendent de plus en plus à s'inspirer des ONG anglo-saxonnes, n'hésitant plus à introduire des critères de rentabilité, des indicateurs de mesure de la production du « bien », se rapprochant ainsi d'une

conception économiquement mesurée de l'action volontaire.

## **UNE LOI AU MÉTISSAGE CULTUREL INOPÉRANT**

La tâche du législateur belge, et ce n'est pas la première fois, fut donc de marier ces deux conceptions, l'une germanique, l'autre latine. Entreprise périlleuse comme il se doit, voire réductrice. On reconnaît ici, comme à l'habitude, la pratique du compromis « à la belge ». La notion de bénévolat est donc balayée au profit unique de celle de volontariat, traduisible dans toutes les langues. Cette notion suppose de manière évidente le principe de rémunération de l'activité volontaire, mais elle la contient dans des limites modestes.

Entre ces balises métissées, se profile néanmoins d'emblée une zone de non-droit. C'est dans cette « zone grise » que se situent les personnes *engagées* (on ne peut plus oser le vocable volontaire, mais à l'inverse, le mot « engagé » prend ici tout son sens) ayant une rémunération supérieure aux indemnités admises pour le volontaire, mais toujours inférieure au salaire minimum garanti du travailleur, ou en tout cas au salaire qui rémunérerait à la hauteur de sa valeur l'engagement de ces pompiers, membres de la protection civile ou autres travailleurs humanitaires. En définissant selon des termes pécuniaires une catégorie de personnes engagées comme « volontaires » (celles dont la rémunération n'est pas supérieure à l'indemnité légalement admise), on en exclut *de facto* une autre dont l'engagement dans un esprit de volontariat ne

cadre pas avec les limites données par un compromis numérique réduisant la notion à sa seule expression matérielle. La question est-elle finalement bien posée? L'engagement ne se mesure pas uniquement à l'aune de la rémunération. Le bénéfice de cette loi serait ainsi de créer des droits et obligations pour une population importante qui, par définition, s'exclut d'office du champ de l'obligation au profit d'une autre échelle de valeur.

### **PARADOXE DU DROIT ET INCLUSION DANS LE CHAMP ÉCONOMIQUE**

Tout le paradoxe s'inscrit dans l'article 3 de la loi: « Le volontariat est toute activité qui est exercée sans rétribution ni obligation. » Or une loi est par nature créatrice de droits et d'obligations... En outre, la nouvelle loi met en place les mécanismes de contrôle et de protection de ceux-ci. On voit mal *in fine* l'intérêt du volontaire de voir ceux-ci activés. En effet, ils restreignent inévitablement le champ d'un libre exercice du volontariat et du bénévolat.

Les autorités belges ont par ailleurs imaginé l'exercice de ce contrôle par le biais de nombreux mécanismes, que ce soit l'enregistrement au moyen d'une « carte de volontaire » ou encore la déclaration électronique immédiate. Est-ce pour le bien du volontaire ou pour la protection du marché économique du travail que l'on entend ainsi trancher de l'extérieur dans les confusions résultant de l'exercice d'une activité dans le champ d'une autre, tant il est vrai que sont en jeu le bénéfice social de l'activité mais aussi l'inconvénient à occuper l'espace d'un

emploi potentiel? Dans une formulation alambiquée, la loi prétend expressément extraire le volontariat du champ du droit du travail. Mais en vérité, elle l'y inclut davantage. Ainsi, l'article 9 stipule que « le Roi peut, en raison de la nature de leur travail, soustraire en tout ou en partie les volontaires qui, dans le cadre de leur volontariat, fournissent des prestations sous l'autorité d'une autre personne, au champ d'application des lois [qui régissent les relations du travail] ». Que l'on ne s'y trompe pas: derrière cette formulation tortueuse, se trouve davantage un principe d'inclusion que d'exclusion du champ économique... et l'expression d'un pouvoir.

Le rapport économique s'exerce enfin sur un autre terrain: celui de la gestion du risque. L'article 6 de la loi stipule à ce propos que l'organisation au sein de laquelle le volontaire exerce son activité doit contracter une assurance afin de couvrir les risques liés au volontariat. Cette assurance couvrira au minimum la responsabilité civile de l'organisation et du volontaire dans l'exercice du volontariat. « L'organisation » prise dans son sens le plus large ou commun pouvant être une association de fait, on imagine mal nos comités de quartier contracter pareilles polices pour leurs foires au boudin. Les mamans doivent y réfléchir à deux fois avant de fournir les tartes et d'en assurer le découpage et la distribution pour la fancy-fair de leurs bambins de louveteaux...

Fallait-il vraiment légiférer en cette matière? Le don de la force de travail que représente le bénévolat n'implique-t-il pas

*de facto* le don du risque que cette activité produit, laissant libre choix à l'organisation d'offrir ou non une assurance à la mesure de l'activité entreprise? L'on s'en inquiète davantage lorsque le risque n'est plus couvert par la mutualisation qui faisait la force solidaire de nos compagnies d'assurances, rachetées aujourd'hui par les entreprises bancaires. Désormais, le risque est coté en bourse et il n'est plus question d'assurer sur un principe de solidarité le risque d'une organisation et de ses volontaires si elle développe ses activités en Irak et en Afghanistan.

### **BILAN MITIGÉ ET AVENIR INCERTAIN**

Certes, tout cet arsenal juridique est né de bonnes intentions, car la volonté première était protectrice de l'activité du bénévole, entre-temps rebaptisé volontaire. Mais à longueur de compromis, ou de compromissions, force est de reconnaître que le résultat déçoit. Les mécanismes de protection se sont mués en mécanismes de contrôle; les zones de non-droit, dites zones grises, se sont élargies; les obligations à charge des associations faisant appel au volontariat se sont complexifiées...

D'aucuns garderont le secret espoir que cet arsenal juridique reste longtemps lettre morte faute d'arrêtés d'application, que les mécanismes de contrôle ne puissent jamais voir le jour et que les activités hors champ (les tartes des fancy-fair, le volontariat des pompiers et de la protection civile...) continuent à se développer. Que finalement le bénévolat retourne dans l'ombre qu'il n'aurait jamais dû quitter. Les autres se féliciteront peut-être du processus et accepteront les défaillances d'une loi pour ce qu'elles sont, espérant qu'il s'agisse d'un « *work in progress* » relançant la réflexion sur le volontariat et le poussant ainsi à évoluer vers une plus grande maturité.

Décidément, la légalité est un nain qui court après la légitimité, mais qui ne lui accroche jamais longtemps la jambe. ■