



Rapport explicatif de la Convention européenne sur la promotion d'un service volontaire transnational à long terme pour les jeunes

Strasbourg, 11.V.2000

I. La Convention européenne sur la promotion d'un service volontaire transnational à long terme pour les jeunes a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe et des Etats non membres Parties à la Convention culturelle européenne, à Strasbourg, le 11 mai 2000, à l'occasion de la 106e session du Comité des Ministres.

II. Le texte du rapport explicatif préparé par le comité d'experts et soumis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, tel qu'amendé et complété par le CDEJ, ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du texte de la Convention, bien qu'il puisse faciliter la compréhension des dispositions qui y sont contenues.

Remarques générales

Il existe dans les pays européens une longue tradition de volontariat. Bien que ce volontariat prenne des formes différentes selon les pays, ces derniers ont exprimé à diverses reprises le souhait d'entamer une collaboration au plan européen. Ainsi, les ministres européens responsables pour la jeunesse lors de la Conférence de Vienne (avril 1993) ont considéré comme impératif de traiter le service volontaire à long terme, recommandant « la promotion du service volontaire des jeunes, spécialement à long terme aux niveaux national et européen et la reconnaissance d'un statut juridique pertinent pour les jeunes volontaires couvrant la durée de leur engagement ».

Par la suite, un comité d'experts s'est réuni à Strasbourg plusieurs fois de juin 1992 à juin 1993 avec pour mandat de définir le service volontaire de longue durée et d'étudier les moyens aptes à promouvoir le service volontaire aux niveaux national et européen.

Son rapport final a débouché sur un projet de recommandation sur la promotion du service volontaire en Europe (Recommandation R (94) 4 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en mai 1994 durant la 513ème réunion des Délégués des Ministres).

Cette Recommandation préconisait entre autres aux Etats membres de réduire les obstacles qui entravent la libre circulation des jeunes volontaires et de fournir une aide financière appropriée dans le cadre de leurs dispositions juridiques et politiques respectives aux organisations ou groupes de jeunes volontaires qui ne disposent pas de ressources propres pour réaliser leurs objectifs, tant individuellement qu'en groupe afin que la promotion et l'expansion du service volontaire concernent tous les pays européens.

Sur la base de ce texte, lors de la réunion informelle des ministres européens responsables pour la jeunesse en mai 1995 à Luxembourg - à l'initiative de la ministre allemande, Mme Nolte qui a plaidé, à cette occasion, pour le développement du service volontaire, notamment l'engagement dans des actions à caractère transnational d'une durée supérieure à un an - les ministres se sont déclarés en faveur d'un statut du jeune volontaire et de l'élaboration d'une convention sur le service volontaire. Les ministres ont notamment insisté

sur le fait que le service volontaire constituait un mécanisme d'apprentissage social très important pour l'épanouissement personnel et l'acquisition d'une expérience par les jeunes, mais qu'il devait rester facultatif et ne devait pas se substituer au traitement social du chômage. Il pouvait être défini comme un chemin alternatif vers la vie active qui donne aux jeunes l'occasion de s'engager personnellement dans un projet collectif et d'acquérir, en retour, des compétences nouvelles afin de favoriser leur intégration sociale et professionnelle.

Le Comité Directeur Européen pour la Coopération intergouvernementale dans le domaine de la Jeunesse (CDEJ) a alors constitué un groupe de travail qui, avec l'aide d'un consultant, a élaboré ce projet de convention. Son objectif est d'harmoniser les concepts de service volontaire pour les Parties concernées. Elle prend acte des mesures existantes et propose des solutions aux problèmes et aux obstacles rencontrés par les jeunes désireux d'effectuer un service volontaire à l'étranger, dans le cadre des instruments juridiques élaborés par le Conseil de l'Europe en vue de garantir la liberté de circulation, d'encourager la mobilité et d'assurer des droits et libertés.

Ce projet de Convention a été révisé à plusieurs reprises à la lumière des commentaires envoyés par les membres du CDEJ et des avis formulés par le Secrétariat du Conseil de l'Europe.

Commentaires des articles de la Convention

Chapitre I - Dispositions générales

Article 1 - Objets et buts du service volontaire

Le service volontaire, indissociable de la politique de la jeunesse, a sa logique propre, et à ce titre, ne saurait être confondu avec d'autres formes de travail ou de service. Il s'agit d'une nécessité pour la société en termes de participation, de responsabilité et d'éducation de la population. Il ne permet pas de combler les lacunes sociales, économiques et politiques qui sont du ressort de l'État et de son gouvernement.

Le service volontaire, et spécialement le service volontaire à long terme, est une activité entreprise volontairement, qui doit être conçue comme un système d'échange, d'un « apprentissage contre un travail » dans l'intérêt aussi bien du volontaire que des personnes avec lesquelles il ou elle travaille. Pour contribuer au développement d'une société en mutation, un tel service doit procéder de la propre et libre décision du volontaire, ce qui doit trouver son expression dans la nature du service.

Le service volontaire peut apporter une solution importante et intéressante au problème du chômage, mais il ne faut pas qu'il constitue pour les gouvernements un moyen de manipuler les statistiques de l'emploi et de créer un « deuxième marché du travail » avec des emplois de deuxième classe pour des citoyens de seconde catégorie. Il ne faut pas non plus qu'il soit conçu comme un moyen bon marché pour la société de déléguer des responsabilités publiques à des organisations non-gouvernementales s'occupant de service volontaire

Le service volontaire s'apparente à certains services de substitution nationaux destinés aux objecteurs de conscience, aux chômeurs, aux usagers de l'aide sociale, etc, pour ce qui est de l'organisation du travail et du type de rémunération. Mais ces services sont rarement volontaires, souvent imposés ou exigés par les autorités. C'est pourquoi un service volontaire digne de ce nom doit procéder d'une décision personnelle mûrement réfléchie.

Article 2 – Définitions

L'élaboration d'une définition complète et sans équivoque du service volontaire au niveau national comme passage obligatoire vers la reconnaissance d'un statut juridique pertinent a pour but d'intégrer le service volontaire dans les législations et politiques en vigueur concernant la mobilité des jeunes, l'éducation, le marché de l'emploi et la protection sociale.

Il importe avant tout de faire la distinction entre service volontaire à plein temps et volontariat à temps partiel. D'une façon générale, on entend par volontariat toute activité à temps partiel entreprise pendant le temps libre. Or le service volontaire suppose un engagement à long terme et à plein temps.

A cette fin, le groupe de travail du CDEJ a adopté la définition du service volontaire à long terme proposée par le Comité d'experts sur le service volontaire qui pouvait être appréhendée comme une définition cadre dans la mesure où elle permettait aux Etats membres de bâtir des projets à partir des spécificités nationales :

« Le service volontaire consiste à donner et recevoir. Il s'agit d'un processus d'apprentissage par les volontaires et par ceux avec qui ils travaillent ; il fait intervenir la participation des citoyens et des institutions à l'élaboration d'idées novatrices en vue d'instaurer une société plus juste, à travers des projets répondant à de nouveaux besoins ou susceptibles d'apporter de nouvelles perspectives au travail traditionnel. A ce titre, le service volontaire doit jouer un rôle de catalyseur. Il devrait être accessible à tous ».

Il s'est inspiré également d'autres définitions qui permettaient de fixer clairement la distinction et la spécificité du service volontaire.

Ainsi, en ce qui concerne le volontaire :

« Un volontaire de service à long terme est une personne qui travaille au minimum 6 à 24 mois dans son pays ou à l'étranger, sans interruption et à plein temps, après avoir pris une décision mûrement réfléchie et

- qui participe activement à la réalisation de projets novateurs ayant un contenu éducatif et présentant des possibilités d'apprentissage culturel;

- qui travaille à la réalisation de projets propices à l'intérêt commun, et sans but lucratif, c'est-à-dire des projets qui facilitent la compréhension et la réconciliation internationales, la prise de conscience et le travail en faveur de la paix ; des projets tournés vers l'écologie, le développement, les problèmes culturels ou le travail au service des groupes marginaux,

- qui travaille en vertu d'un contrat de bénévolat, pour une organisation reconnue, en exerçant une activité non rémunérée, pendant un temps limité, et qui doit recevoir logement et nourriture, percevoir de l'argent de poche, bénéficier d'une assurance maladie et accident, et d'autres prestations conformes au statut de volontaire ».

En ce qui concerne la durée du séjour, ce point a fait l'objet d'un débat au sein du CDEJ. Si certains étaient favorables à une durée de 24 mois, le CDEJ a cependant fini par opter pour une durée de 12 mois pour l'aligner sur celle établie par l'Union Européenne dans le cadre de son programme « Service volontaire européen ». Le service volontaire réel ne s'étend normalement que sur une période limitée afin de le distinguer de l'occupation professionnelle et de réunir des conditions propres à le faire porter des fruits sur le plan éducatif.

De même, en ce qui concerne les organisations et les projets, le groupe est tombé d'accord sur le fait que ces derniers devaient respecter certaines normes et critères de qualité, mais qui ne doivent pas aboutir à des procédures de contrôle déraisonnables et bureaucratiques, constituant ainsi un nouvel obstacle à la mobilité.

Ainsi, l'organisation :

- est reconnue par les autorités du pays d'origine
- travaille dans l'intérêt commun
- remplit les normes de qualité d'un service volontaire
- assure au volontaire un statut prévoyant les droits suivants énoncés dans un contrat de volontariat :
 - . logement et nourriture gratuits
 - . assurances maladie, accident et responsabilité appropriés
 - . argent de poche suffisant
 - . préparation, accompagnement et évaluation ultérieure
 - . pas de statut de salarié
 - . indication de la nature du travail, des méthodes, etc
- peut assurer la sécurité individuelle du volontaire, et au besoin son rapatriement en cas d'urgence
- limite la durée du service, garantissant ainsi le retour du volontaire dans son pays d'origine à l'expiration de cette période

Quant aux projets, les critères définis dans la Recommandation R (95) 18 sur la mobilité des jeunes en Europe peuvent parfaitement s'appliquer mutatis mutandis aux projets de service volontaire.

Article 3 – Engagement des Parties

Les obstacles au service volontaire se sont révélés être plus ou moins les mêmes que ceux à la mobilité des jeunes : visa, permis de travail et de résidence, droits, procédures, mobilité limitée pour les chômeurs, assurances, fiscalité, prestations sociales, etc. Afin de créer un statut juridique commun et le promouvoir, le groupe de travail a considéré que les points clés à considérer étaient que les volontaires participent à des projets catalyseurs ayant un contenu éducatif, qui aillent dans le sens de l'intérêt commun et pour lesquels ils ne reçoivent aucune rémunération autre que le logement, la nourriture, l'argent de poche et les assurances indispensables.

Article 4 – Organes de coordination

Le groupe a décidé qu'il n'était pas nécessaire de créer de nouvelles structures et que les services coordonnateurs pourraient être les organes de coordination tels que définis par la Recommandation R (95) 18 sur la mobilité des jeunes. Cette coordination doit représenter à la fois un organe de coopération de niveau international et un organe national d'aide aux groupes de jeunes facilitant la réalisation de leurs projets.

En ce qui concerne la reconnaissance des organisations d'accueil et de départ, le groupe a décidé que celle-ci serait établie par l'organe de coordination. De même, toutes les compétences transférées à ces organes leur permettraient d'échanger directement entre elles toutes les informations sur les instruments spécifiant les avantages, sur les risques énumérés à l'article 11, et de la sorte faciliteraient également l'accès des volontaires à l'information.

Chapitre II – Activités de service volontaire transnational à long terme

Article 6 – Contrat

Le contrat contenu en annexe I à la Convention est uniquement de valeur indicative et n'a pas de valeur conventionnelle. Cependant, l'activité de service volontaire doit être fondée sur un contrat avec une organisation de départ et de destination reconnues. En d'autres termes, l'activité des volontaires doit être organisée conjointement par deux organisations, éventuellement installées dans des pays différents et doit spécifier, entre autres, les conditions d'exécution des activités de l'organisation de destination.

Les autres clauses du contrat doivent aussi indiquer qu'il s'agit d'une activité non rémunérée, exercée pendant une durée limitée et ouvrant droit à pension et logement gratuit, à de l'argent de poche, à la protection sociale et à d'autres prestations liées au statut du volontaire

Si les annexes contiennent seulement des modèles de certificat et de contrat, c'est afin de simplifier la mise en oeuvre de la Convention et éviter ainsi que l'information qui risque d'être dépassée rapidement, soit figée en annexes formelles à la Convention.

Article 8 – Formation

Le service volontaire a toujours été considéré non seulement comme une activité d'utilité collective, un service rendu à la société, mais également comme une voie alternative vers la vie active qui permet aux jeunes de bénéficier de nouvelles compétences utiles à leur insertion sociale et professionnelle. Il est partie intégrante de la notion et des structures de l'éducation des adultes, engagement actif dans un long et vaste processus d'apprentissage de la vie dans tous ses grands domaines et non uniquement simple continuation de la formation professionnelle. Il signifie apprentissage social au sens le plus large, qui ne peut être atteint sans accompagnement pédagogique organisé dans l'ensemble et sur le plan individuel. Cet accompagnement commence avec la préparation antérieure au service (motivation personnelle, langue, connaissance du pays d'accueil et du partenaire qui reçoit le projet concerné, etc.). Il se poursuit par la participation à des rencontres individuelles et/ou collectives répétées avec des représentants des organisations d'envoi et/ou d'accueil et la participation à divers cours afin de se perfectionner

Article 9 – Droits des volontaires

Le service volontaire ne se limite en aucun cas à un placement. Il nécessite au contraire une action de préparation, de suivi et d'accompagnement des volontaires. De surcroît, dans tout véritable service volontaire, se pose la question de la vie en dehors des activités prévues : logement, loisirs, socialisation et contacts avec les autres. C'est pourquoi il était important de fixer les droits des volontaires, qui ne sont ni étudiants, ni salariés, ni chômeurs, ni immigrés résidant de façon permanente, ni personne au pair, ni stagiaires, etc.

Article 10 – Réglementation financière

Le financement des projets de service volontaire peut être assuré par l'Etat en cas de défaillance privée ou par l'adoption d'une législation sur ce point.

Article 11 – Protection contre les risques

Cet article a repris les dispositions de la Recommandation R (95) 18 sur la mobilité des jeunes en Europe. De même, la mise en oeuvre des principes reconnus dans la Recommandation R (91) 2 du Comité des Ministres sur la sécurité sociale des travailleurs sans statut professionnel (les aidants, les personnes au foyer ayant des responsabilités familiales et les personnes bénévoles) pourrait encourager la reconnaissance du statut social des jeunes effectuant un service volontaire

Article 13 - Formalités administratives

Rester à l'étranger ne nécessite pas seulement un visa, mais aussi l'autorisation de résider sur le territoire d'une autre Partie. Normalement, un visa pour un court séjour est valable trois mois. Après cette période, il faut quitter le pays. Dans le cas du service volontaire, le volontaire, selon l'article 2, devrait séjourner pas moins de trois mois et pas plus de douze. Afin d'éviter tout problème, il est souhaitable que les Parties délivrent un permis temporaire de résidence aux volontaires dont la validité serait conditionnée par les termes du service volontaire.

En ce qui concerne les Parties qui sont membres de la Communauté Européenne, les règles de la Convention s'appliquent sous réserve des règles du droit communautaire sur la libre circulation des personnes (voir l'article 19, paragraphe 2).

Chaque Partie peut préciser les conditions d'entrée et de séjour des volontaires sur son territoire dans une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. De telles déclarations seront notifiées conformément à l'article 22.f de la Convention.

Mais le service volontaire, de par sa spécificité, tend à être en dehors du cadre des pratiques existantes ou de la législation en vigueur concernant la mobilité des jeunes, l'éducation, le marché du travail, la protection sociale etc. C'est pourquoi, les Parties en s'engageant dans l'article 3 de la présente convention à promouvoir l'élaboration d'un concept commun du service volontaire transnational à long terme, qui pourrait reconnaître cette spécificité :

- en accordant aux volontaires des visas d'étudiants en les considérant comme des non salariés, sans liens officiels avec le marché du travail, et ne nécessitant donc pas de permis de travail. Une telle pratique est envisageable si la définition du service volontaire met l'accent sur sa valeur éducative
- en créant un statut de visiteur – échange temporaire qui pourrait couvrir les services volontaires, ainsi que toute autre forme de projet de mobilité pour la jeunesse ayant une valeur éducative. Un tel statut devrait être assorti des dispositions légales nécessaires à la pleine réalisation du projet de mobilité pendant la période de séjour dans le pays, conformément aux Recommandations R (95) 18 et R (91)2
- en créant un statut distinct pour les travailleurs volontaires participant à des activités et des projets qui entrent dans une définition nationale appropriée du service volontaire.

Chapitre III – Consultations multilatérales

Article 14 – Consultations multilatérales

Il n'a pas été estimé nécessaire de créer un comité conventionnel pour superviser la mise en oeuvre de la convention. Cette tâche devrait revenir aux consultations multilatérales, dont certaines modalités sont précisées à l'Article 14. Les détails de la procédure seront fixés dans un règlement intérieur que les Parties établiront pour les consultations multilatérales. Le règlement intérieur précisera aussi les modalités d'exercice du droit de vote de la Communauté Européenne et de ses Etats membres en tenant compte de la répartition de leurs compétences respectives.

Article 15 - Amendements

Des amendements aux articles 1 à 15 de la Convention peuvent être proposés par une Partie. Ils sont communiqués à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, aux Parties à la Convention culturelle européenne qui ne sont pas des Etats membres, à la Communauté Européenne et à tout autre Etat qui a adhéré ou a été invité à adhérer à la Convention conformément à l'article 17.

Les propositions d'amendement sont examinées lors de consultations multilatérales, au cours desquelles toute Partie à la Convention peut être représentée par un ou plusieurs délégués. Chaque délégation dispose d'une voix.

Lorsqu'une proposition d'amendement est examinée au cours d'une consultation multilatérale, une majorité des deux tiers des voix des délégations est requise pour son adoption avant sa soumission au Comité des Ministres pour approbation.

Les dispositions de ce paragraphe n'excluent pas la possibilité, pour les Parties, de proposer des amendements conformément au paragraphe 1 de l'article 14.

Chapitre V - Dispositions finales

Articles 16 à 22

Ces articles s'inspirent largement du « Modèle des clauses finales pour les conventions et accords conclus dans le cadre du Conseil de l'Europe », approuvé par le Comité des Ministres en février 1982. Il convient toutefois de préciser certains points particuliers.

Article 19 – Relations avec d'autres traités et le droit communautaire

Cet article précise en son paragraphe 1 les rapports entre la Convention et d'autres accords ou arrangements internationaux par lesquels certaines Parties sont convenues ou pourront convenir d'établir des régimes particuliers par rapport aux règles découlant de la Convention, étendant la portée des droits des volontaires. Il ne concerne donc que de tels accords ou arrangements et non pas, d'une manière générale, tous les autres traités par lesquels peuvent être liés les Etats Parties à la présente Convention.

Le paragraphe 2 vise à couvrir la situation particulière des Parties qui sont membres de la Communauté Européenne. Il prévoit que, dans leurs relations mutuelles, ces Parties appliquent les règles de la Communauté et n'appliquent donc les règles découlant de la présente Convention que dans la mesure où il n'existe aucune règle communautaire régissant le sujet particulier concerné. Régissant uniquement les relations internes entre les Parties membres de la Communauté européenne, ce paragraphe ne préjuge en rien l'application de la présente Convention entre ces dernières et les Parties non membres de la Communauté européenne.

Le paragraphe 3 vise à autoriser les Parties à conclure d'autres accords internationaux complétant ou renforçant les dispositions de la Convention ou facilitant l'application des principes qui y sont consacrés.