

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2009-2010

17 NOVEMBER 2009

Wetsvoorstel tot het toegankelijk maken van vrijwilligerswerk voor vreemdelingen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE SOCIALE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **FOURNAUX**

I. INLEIDING

Dit wetsvoorstel werd ingediend op 1 juli 2008. De commissie heeft dit wetsvoorstel besproken tijdens haar vergaderingen van 4 en 18 februari, 3 maart, 21 april, 16 juni, 14 juli en 10 november 2009, in

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2009-2010

17 NOVEMBRE 2009

Proposition de loi visant à rendre le volontariat accessible aux étrangers

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES SOCIALES
PAR
M. FOURNAUX

I. INTRODUCTION

La proposition de loi qui fait l'objet du présent rapport a été déposée le 1^{er} juillet 2008. La commission l'a examinée au cours de ses réunions des 4 et 18 février, 3 mars, 21 avril, 16 juin, 14 juillet et

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

Voorzitter / Présidente : Nahima Lanjri.

Leden / Membres :

CD&V	Dirk Claes, Cindy Franssen, Nahima Lanjri, Els Schelfhout.
MR	Richard Fournaux, Caroline Persoons, Dominique Tilmans.
Open VLD	Jean-Jacques De Gucht, Nele Lijnen.
Vlaams Belang	Jurgen Ceder, Nele Jansegers.
PS	Franco Seminara, Christiane Vienne.
SP.A	Marleen Temmerman, Myriam Vanlerberghe.
CDH	Jean-Paul Procureur.
Écolo	Zakia Khattabi.

Plaatsvervangers / Suppléants :

Wouter Beke, Sabine de Bethune, Elke Tindemans, Pol Van Den Driessche, Els Van Hoof.
Christine Defraigne, Alain Destexhe, Philippe Fontaine, Philippe Monfils.
Ann Somers, Bart Tommelein, Patrik Vankrunkelsven.
Yves Buysse, Hugo Coveliers, Karim Van Overmeire.
Caroline Désir, Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
fatma Pehlivan, Guy Swennen, Johan Vande Lanotte.
Céline Fremault, Vanessa Matz.
Benoit Hellings, Cécile Thibaut.

Zie :

Stukken van de Senaat :

4-840 - 2007/2008 :

Nr. 1 : Wetsvoorstel van mevrouw Lanjri c.s.

4-840 - 2008/2009 :

Nr. 2 : Amendementen.

4-840 - 2009/2010 :

Nr. 3 : Amendementen.

Voir :

Documents du Sénat :

4-840 - 2007/2008 :

N° 1 : Proposition de loi de Mme Lanjri et consorts.

4-840 - 2008/2009 :

N° 2 : Amendements.

4-840 - 2009/2010 :

N° 3 : Amendements.

aanwezigheid van mevrouw Milquet, minister van Werk en Gelijke kansen en van de heer Wathelet, staatssecretaris voor het Migratie- en asielbeleid. Op 4 februari heeft zij de Hoge Raad voor Vrijwilligers uitgenodigd om zijn mening over de tekst uiteen te zetten.

De commissie heeft verscheidene adviezen ontvangen betreffende het vrijwilligerswerk voor vreemdelingen, die als bijlage verschijnen in dit verslag.

De commissie voor Sociale Zaken heeft beslist, tijdens haar vergadering van 14 juli 2009, te stemmen over het wetsvoorstel aan het begin van het parlementaire jaar 2009-2010. De stemming vindt plaats op 10 november 2009.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN MEVROUW LANJRI

Mevrouw Lanjri licht toe dat, sinds de invoering van de wet over het vrijwilligerswerk in 2005 deze wet uitdrukkelijk vermeldt dat vreemdelingen over een arbeidskaart dienen te beschikken om vrijwilligerswerk te mogen uitoefenen. Anderzijds stelt het koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, dat vreemdelingen in bepaalde situaties geen arbeidskaart nodig hebben.

Mevrouw Lanjri meent dat er in deze gevallen geen verband met een arbeidskaart is, aangezien het gaat om louter vrijwilligerswerk en niet om werk. Daarom stelt zij voor vreemdelingen toe te laten vrijwilligerswerk te doen ook indien zij niet over een arbeidskaart beschikken. Zij zou hiertoe het voornoemde koninklijk besluit willen wijzigen. Op deze wijze kunnen bijvoorbeeld asielzoekers vrijwilligerswerk uitvoeren.

In tweede instantie zou zij de voorwaarde van wettig verblijf voor vreemdelingen willen opheffen, zoals dat ook in andere situaties reeds het geval is. Dit geeft alle vreemdelingen de kans vrijwilligerswerk te verrichten. Zij geeft het voorbeeld van vreemdelingen die legaal in ons land verbleven en in die periode vrijwilligerswerk verrichtten, maar die nadat ze zijn uitgeprocedeerd in de illegaliteit verzeilen. In de huidige situatie moeten zij hun vrijwilligerswerk stoppen, waardoor allerlei organisaties in de problemen komen, zoals bijvoorbeeld de voedselbedelingsorganisaties.

III. ALGEMENE BESPREKING

A. Toelichting door de vertegenwoordigers van de Hoge Raad voor de Vrijwilligers

De heer Raf De Zutter, gewezen voorzitter van de Hoge Raad, licht toe dat de vroegere minister van

10 novembre 2009, en présence de Mme Milquet, ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances et de M. Wathelet, secrétaire d'État à la Politique de migration et d'asile. Le 4 février, elle a invité le Conseil supérieur des volontaires à exposer son point de vue à propos du texte à l'examen.

La commission a reçu plusieurs avis concernant le volontariat pour étrangers, qui sont publiés en annexe du présent rapport.

La commission des Affaires sociales a décidé, au cours de sa réunion du 14 juillet 2009, de voter sur la proposition de loi au début de l'année parlementaire 2009-2010. Le vote a eu lieu le 10 novembre 2009.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE MME LANJRI

Mme Lanjri explique que depuis son entrée en vigueur en 2005, la loi relative aux droits des volontaires prévoit explicitement que les étrangers doivent disposer d'un permis de travail pour pouvoir exercer une activité bénévole. Par ailleurs, l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers précise que dans certaines situations, les étrangers n'ont pas besoin de permis de travail.

Mme Lanjri estime que le permis de travail ne concerne pas le sujet évoqué, étant donné qu'il s'agit d'une activité purement bénévole et pas d'un travail à proprement parler. Elle propose dès lors d'autoriser les étrangers à exercer des activités bénévoles même s'ils ne disposent pas d'un permis de travail. Aussi voudrait-elle modifier l'arrêté royal en question à cet effet, ce qui permettrait par exemple aux demandeurs d'asile d'exercer des activités bénévoles.

En second lieu, elle voudrait supprimer la condition du séjour légal pour les étrangers, comme c'est déjà le cas dans d'autres situations. Tous les étrangers auraient ainsi la possibilité d'exercer des activités bénévoles. L'intervenante cite l'exemple d'étrangers qui séjournaient légalement dans notre pays et qui exerçaient des activités bénévoles durant cette période, mais qui sont tombés par la suite dans l'illégalité après avoir été déboutés. Dans l'état actuel de la législation, ils doivent cesser leurs activités bénévoles, ce qui cause des problèmes à toutes sortes d'organisations telles que les organisations de distribution de denrées alimentaires.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

A. Exposé des représentants du Conseil supérieur des volontaires

M. Raf De Zutter, ancien président du Conseil supérieur, explique que le précédent ministre des

Sociale Zaken, de heer Rudy Demotte, in 2003 het advies vroeg van de Hoge Raad over het wetsvoorstel inzake vrijwilligers. De Hoge Raad heeft toen sterk aangedrongen op het inschrijven in de wet van het recht van vreemdelingen om vrijwilligerswerk te mogen doen. Dit is echter niet gebeurd. In artikel 9, § 2, werd wel verwezen naar het feit dat de minister bij koninklijk besluit goedgekeurd door de Ministerraad, de speciale voorwaarden zou bepalen. Sinds de wet in 2005 werd goedgekeurd is de Hoge Raad blijven aandringen op dit punt bij de verschillende voor Werk bevoegde ministers. Er werden tevens voorstellen gedaan aan de betrokken ministers door een werkgroep die gevormd werd door de Hoge Raad en het minderheidscentrum voor vreemdelingen. Deze voorstellen stelden echter technische problemen, waardoor zij niet werden geconcretiseerd.

De Hoge Raad ziet geen enkele reden waarom vreemdelingen die rechtmatig in België verblijven zouden uitgesloten worden van het recht vrijwilligerswerk te doen. In deze zin ondersteunt de Hoge Raad voor Vrijwilligers dit voorstel volledig. Zij stellen zich enkel de vraag of het probleem dat in de wet staat, geregeld moet worden door het koninklijk besluit te wijzigen.

De heer De Keyser, secretaris van de Hoge Raad, stelt dat de Hoge Raad zich van in het begin heeft gestoord aan de bepaling van artikel 9 van de vrijwilligerswet, namelijk de noodzaak van de arbeidskaart. Hierdoor zit men in het denkspoor van professioneel werk en van werkgever tegenover werknemer, wat bij vrijwilligerswerk absoluut niet het geval is. Deze bepaling lijkt dus niet in zijn plaats bij vrijwilligerswerk, dat geen professionele activiteit is en waar geen ondergeschiktheid is aan een werkgever.

Mevrouw Van Sull, voorzitter van de Hoge Raad, geeft ter illustratie van de praktische moeilijkheden die momenteel bestaan het voorbeeld van een echtpaar dat uit de Verenigde Staten komt, en waarvan één van de partners werkt en de andere voor de kinderen zorgt. De thuiswerkende partner mag, in de huidige stand van de wetgeving, geen vrijwilligerswerk doen in de school van de kinderen omdat daarvoor een arbeidskaart nodig is.

B. Bespreking

Mevrouw Vienne heeft geen enkel bezwaar in verband met dit voorstel en hoopt dat de minister snel tot een oplossing kan komen om vreemdelingen toe te staan vrijwilligerswerk uit te oefenen. Mevrouw Vienne meent dat, alhoewel vrijwilligerswerk aan vreemdelingen geen rechten zal geven, zij toch recht zouden moeten hebben op een bepaalde bescherming

Affaires sociales, M. Rudy Demotte, avait demandé en 2003 l'avis du Conseil supérieur à propos de la proposition de loi relative aux volontaires. À l'époque, le Conseil supérieur avait fortement insisté sur la nécessité d'inscrire dans la loi le droit, pour les étrangers, d'exercer des activités bénévoles. Cela n'a pourtant pas été fait. L'article 9, § 2, prévoyait cependant que le ministre déterminerait les conditions spéciales par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Depuis l'adoption de la loi en 2005, le Conseil supérieur n'a cessé de réclamer la mise en œuvre de cette disposition auprès des différents ministres ayant l'Emploi dans leurs attributions. Les ministres concernés ont également reçu des propositions émanant d'un groupe de travail constitué du Conseil supérieur et du Centre flamand des minorités. Ces propositions présentaient toutefois des problèmes techniques, si bien qu'elles n'ont pas été concrétisées.

Le Conseil supérieur ne voit absolument pas pourquoi des étrangers séjournant légalement en Belgique seraient exclus du droit d'exercer des activités bénévoles. Par conséquent, il soutient complètement la proposition à l'examen. Il se demande seulement si le problème que pose la loi doit être réglé par une modification de l'arrêté royal.

M. De Keyser, secrétaire du Conseil supérieur, indique que le Conseil supérieur a été heurté, dès le début, par la disposition de l'article 9 de la loi sur les volontaires, à savoir l'obligation de détenir un permis de travail. Cette disposition suit la logique du travail professionnel et de la relation entre l'employeur et le travailleur, ce qui n'est absolument pas pertinent dans le contexte du volontariat. Elle ne semble donc pas avoir sa place dans le cadre du volontariat, qui n'est pas une activité professionnelle et qui ne suppose pas de subordination à un employeur.

Pour illustrer les difficultés pratiques rencontrées actuellement, Mme Van Sull, présidente du Conseil supérieur, cite l'exemple d'un couple venant des États-Unis, dont l'un des conjoints travaille et l'autre s'occupe des enfants. Dans l'état actuel de la législation, le conjoint qui travaille à la maison ne peut pas exercer de volontariat à l'école des enfants, car il faut pour cela posséder un permis de travail.

B. Discussion

Mme Vienne n'a aucune objection à formuler à propos de la proposition à l'examen et elle espère que la ministre pourra trouver rapidement une solution en vue d'autoriser les étrangers à exercer des activités bénévoles. Elle estime que, même si le volontariat ne fait naître aucun droit pour les étrangers, ceux-ci devraient quand même avoir droit à une certaine

inzake verzekeringen. Een persoon die geen enkele uitkering ontvangt en op geen enkele wijze afhankelijk is van de overheid, kan zoveel of zo weinig vrijwilligerswerk uitvoeren als hij zelf wil. De wet op vrijwilligerswerk moet echter wel voorzien in een zekere bescherming van de persoon die vrijwilligerswerk doet op het ogenblik dat hij dit doet, ook indien de persoon in kwestie een illegale asielzoeker is.

Mevrouw Delvaux is zeer verheugd over het positief advies van de Hoge Raad van de Vrijwilligers. Zij hoopt dat dit dossier snel in beweging kan komen.

Mevrouw Durant sluit zich aan bij deze stelling.

De heer Fourneaux vraagt of de Hoge Raad contacten heeft gehad met de Dienst Vreemdelingen of de bevoegde minister over de mogelijke gevolgen van dit voorstel, ook wat betreft de procedure en de mogelijke rechten die vreemdelingen uit hun vrijwilligerswerk zouden kunnen putten. Werd er nagegaan of dit mogelijke ongewenste gevolgen met zich mee zou brengen voor personen die bijvoorbeeld een asielaanvraag hebben lopen?

Mevrouw Van Sull licht toe dat deze kwestie ter sprake gekomen is op een vergadering tijdens de maand juli 2008 op het kabinet van minister Milquet, wat betreft het aspect werk. Er is geen overleg geweest inzake de procedure en de mogelijke gevolgen voor een eventuele regularisatie.

Mevrouw Lanjri zegt dat er nooit actief werd nagegaan of een vreemdeling wel degelijk over een arbeidskaart beschikte, maar veel organisaties willen het risico niet nemen zolang deze voorwaarde uitdrukkelijk in de wet staat. Verder is het niet de bedoeling van dit wetsvoorstel dat vrijwilligerswerk voor vreemdelingen bepaalde rechten zou openen, ook niet inzake het verblijf.

Mevrouw Lijnen kan niet akkoord gaan met het voorstel zoals het hier nu op tafel ligt. Zij baseert dit standpunt op drie elementen. In de eerste plaats vreest zij dat het voorliggende voorstel zal zorgen voor een belangrijke instroom van vreemdelingen. De vrijstelling van arbeidskaart zou ambassades immers kunnen verplichten om visa af te leveren aan buitenlanders die in ons land vrijwilligerswerk wensen te doen. In de tweede plaats wijst zij er op dat het hier een symbooldossier betreft, vermits er tot nu toe geen illegalen of vreemdelingen bestraft werden voor het uitvoeren van vrijwilligerswerk. Er is wel sociale inspectie die controleert op grove misbruiken, wat absoluut noodzakelijk is. Bestraffingen zijn er echter nog niet geweest. Ten slotte meent senator Lijnen dat het goedkeuren van dit wetsvoorstel een verkeerd signaal zendt. De overheid beslist op basis van welke criteria welke personen in ons land mogen blijven. Het zou een fout signaal zijn om personen die wachten op

protection en matière d'assurances. Une personne qui ne perçoit aucune allocation et qui n'a aucun lien de dépendance avec les pouvoirs publics peut effectuer autant de volontariat qu'elle le souhaite. Mais la loi sur le volontariat doit quand même prévoir une certaine protection de la personne qui effectue du bénévolat pendant le temps qu'elle y consacre, même si la personne en question est un demandeur d'asile illégal.

Mme Delvaux se réjouit particulièrement de l'avis positif du Conseil supérieur des Volontaires. Elle espère que ce dossier pourra être rapidement activé.

Mme Durant se rallie aux propos de l'intervenante précédente.

M. Fourneaux demande si le Conseil supérieur a eu des contacts avec l'Office des étrangers ou avec le ministre compétent à propos des conséquences possibles de la proposition en discussion, y compris en ce qui concerne la procédure et les droits éventuels que les étrangers pourraient retirer de leur activité bénévole. A-t-on vérifié s'il pourrait y avoir d'éventuelles conséquences indésirables, par exemple pour les personnes dont le dossier de demande d'asile est en cours?

Mme Van Sull explique que cette question a été abordée lors d'une réunion qui s'est tenue en juillet 2008 au cabinet de la ministre Milquet, pour ce qui est de l'aspect « emploi ». La procédure et les conséquences possibles au regard d'une éventuelle régularisation n'ont fait l'objet d'aucune concertation.

Mme Lanjri déclare que l'on n'a jamais vérifié activement si un étranger disposait effectivement d'un permis de travail, mais de nombreuses organisations ne souhaitent pas courir le risque tant que cette condition figure explicitement dans la loi. D'autre part, la proposition de loi à l'examen n'a pas pour but de faire en sorte que le volontariat ouvre certains droits pour les étrangers, y compris en matière de séjour.

Mme Lijnen ne peut marquer son accord sur la proposition dans sa version actuelle. Son point de vue est basé sur trois éléments. Premièrement, elle craint que la proposition en discussion ne donne lieu à un afflux considérable d'étrangers. En effet, la dispense de permis de travail pourrait obliger les ambassades à délivrer un visa aux étrangers qui souhaitent effectuer du volontariat dans notre pays. Deuxièmement, l'intervenante souligne qu'il s'agit ici d'un dossier symbolique, étant donné qu'aucun illégal ni aucun étranger n'a jamais jusqu'à ce jour été sanctionné pour avoir fait du bénévolat. Il est vrai que l'inspection sociale effectue des contrôles pour prévenir les abus les plus graves, ce qui est absolument nécessaire, mais il n'y a encore jamais eu de sanctions. Enfin, Mme Lijnen pense que le vote de la proposition de loi à l'examen serait un mauvais signal. Ce sont les autorités qui décident qui peut rester dans notre pays et sur la base de quels critères. En autorisant des personnes qui

de afhandeling van hun dossier het recht te geven vrijwilligerswerk te doen. Voor spreekster kan dit enkel voor vreemdelingen die een verblijfsvergunning hebben van ten minste drie maanden.

Ook de heer Ceder wenst meer verduidelijkingen. Er zijn momenteel al veel categorieën vreemdelingen die genieten van de vrijstelling van arbeidskaart, zoals bijvoorbeeld de erkende politieke vluchtelingen. Kan er precies omschreven worden over welke groepen het voorstel handelt? Bovendien is het zo dat de categorieën vreemdelingen die niet van de vrijstelling genieten zeer vatbaar zijn voor zwartwerk. Senator Ceder vreest dat de detectie van zwartwerk nog moeilijker zal worden indien deze personen zagezegd als vrijwilliger zullen kunnen werken.

Mevrouw Vanlerberghe dringt aan op een stemming over dit voorstel. Zij wijst op het positief advies van de Hoge Raad voor Vrijwilligers. Zij is verrast door de houding van mevrouw Lijnen. De doelstelling van het voorstel is participatie en voorkomen dat vreemdelingen in ons land geïsoleerd geraken. Veel vreemdelingen krijgen de kans niet om deel uit te maken van onze samenleving.

Mevrouw Piryns sluit zich aan bij mevrouw Vanlerberghe. Over de grond van de zaak merkt zij op dat vrijwilligerswerk in onze samenleving een zeer positief maatschappelijk engagement toont. Participatie kan alleen worden toegejuicht. Veel mensen zonder papieren willen deel uitmaken van onze samenleving en willen daartoe hun steentje bijdragen, maar kunnen dit nu niet. Zij moeten daartoe de kans krijgen en daarom steunt mevrouw Piryns dit voorstel volledig. Zij zou graag van mevrouw Lijnen meer uitleg krijgen over haar redenen om dit voorstel niet te steunen. Zij wijst op een nota inzake vreemdelingen van de minister van Migratie- en Asielbeleid, waarin werd vermeld dat vrijwilligerswerk één van de criteria zou kunnen zijn om geregulariseerd te worden. Dit wijst op een dubbelzinnige houding van de fractie van mevrouw Lijnen.

De heer Elsen blijft dit voorstel steunen. Hij is niet alleen een voorstander van het toestaan van vrijwilligerswerk voor vreemdelingen, maar meent dat dit zelfs aangemoedigd moet worden. Dit is logisch in een coherente visie waarin een wettelijke context dient te worden gecreëerd voor de betrokken personen. Vrijwilligerswerk kan zorgen voor een actieve integratie in het maatschappelijk weefsel. Hij hoopt dat de huidige bezwaren van enkele commissieleden niet als bedoeling hebben het voorliggende voorstel te begraven.

Mevrouw Durant wijst op het zeer uitgesproken positieve advies van de Hoge Raad voor Vrijwilligers. Het voorstel geeft geen inkomen of statuut aan de

attendent le traitement de leur dossier à effectuer du volontariat, on leur envoie un signal erroné. Pour l'intervenante, ce droit ne peut être accordé qu'aux étrangers qui possèdent un titre de séjour d'au moins trois mois.

M. Ceder demande également des précisions. À l'heure actuelle, beaucoup de catégories d'étrangers bénéficient déjà d'une dispense de permis de travail, comme les réfugiés politiques reconnus par exemple. Peut-on définir avec précision quels sont les groupes visés par la proposition? En outre, il est un fait que les catégories d'étrangers qui ne bénéficient pas de la dispense de permis de travail sont particulièrement susceptibles de travailler au noir. M. Ceder craint qu'il ne soit encore plus difficile de déceler le travail au noir si ces personnes sont en mesure de travailler en tant que soi-disant volontaires.

Mme Vanlerberghe demande avec insistance que la proposition en discussion soit votée. Elle rappelle l'avis positif du Conseil supérieur des volontaires. Elle se dit surprise par l'attitude de Mme Lijnen. La proposition a pour objet la participation et la prévention de l'isolement des étrangers dans notre pays. Nombre d'entre eux ne se voient pas offrir l'occasion de faire partie intégrante de notre société.

Mme Piryns abonde dans le sens de Mme Vanlerberghe. En ce qui concerne le fond, elle note que le volontariat dans notre société témoigne d'un engagement social très positif. La participation est un point auquel on ne peut qu'applaudir. Bien que nombre de sans-papiers veuillent faire partie intégrante de notre société et y apporter leur contribution, ils sont pour l'instant dans l'impossibilité de le faire. Il faut leur en donner l'occasion et c'est pourquoi Mme Piryns soutient pleinement la proposition à l'examen. Elle voudrait que Mme Lijnen précise les raisons pour lesquelles elle ne soutient pas la présente proposition. Elle renvoie à une note de la ministre de la Politique de migration et d'asile sur les étrangers, selon laquelle le volontariat pourrait être un des critères de régularisation. Cela dénote une attitude ambiguë de la part du groupe de Mme Lijnen.

M. Elsen continue à soutenir la présente proposition. Non seulement il est favorable au principe d'autoriser les étrangers à travailler comme volontaires, mais il considère même qu'il faut encourager cette démarche. Cette logique participe d'ailleurs d'une vision cohérente selon laquelle il s'impose de créer un cadre légal pour les personnes concernées. Le volontariat peut induire une intégration active dans le tissu social. Il espère que les objections actuelles de certains commissaires n'ont pas pour but d'enterrer la proposition à l'examen.

Mme Durant renvoie à l'avis ouvertement positif du Conseil supérieur des volontaires. La proposition n'accorde ni revenu ni statut aux étrangers qui

vreemdelingen die vrijwilligerswerk uitvoeren, maar stelt hen enkel in staat om nuttig werk te verrichten en zich te engageren in de periode dat zij zich in België bevinden. Dit komt niet enkel ten goede aan de betrokken personen, maar ook aan de maatschappij.

Volgens de heer Ceder dient dit voorstel als kapstok om personen die hier tijdelijk of illegaal zijn mogelijkheden te geven om regularisatie te verkrijgen. Waarom zouden personen die hier tijdelijk zijn of het land moeten verlaten in het maatschappelijk weefsel opgenomen moeten worden? Dit zou integendeel vermeden moeten worden.

Mevrouw Lijnen wil zeker zijn dat een goedkeuring van het voorstel geen deuren opent naar misbruik. Zij vreest dat er « vrijwilligerswerk » zal gedaan worden in een nachtwinkel of een bouwwerf en wil dergelijke situaties vermijden.

Mevrouw Durant begrijpt de bezorgdheid van mevrouw Lijnen over tewerkstelling en migratie. Het huidige voorstel heeft hier echter niets mee te maken. Het gaat louter en alleen over vrijwilligerswerk. Zij kan zich bovendien niet voorstellen dat binnen veertien dagen de circulaire van de minister van Migratie- en Asielbeleid over migratie beschikbaar zal zijn. Het heeft dus geen zin daarop te wachten, ook omdat dit voorstel uitsluitend handelt over vrijwilligerswerk, dat vreemdelingen geen enkel recht zal geven maar hen wel in staat zal stellen zich nuttig te maken in onze maatschappij.

Volgens mevrouw Lanjri zouden vele categorieën van vreemdelingen door de voorgestelde vrijstelling van arbeidskaart vrijwilligerswerk kunnen uitoefenen. Het gaat evengoed om de partner van een buitenlands kaderlid die wil helpen in de school van de kinderen, als om asielzoekers die nog in hun asielprocedure zitten en in de gemeente waar ze verblijven vrijwilligerswerk willen doen. Ook personen die hier legaal verblijven hebben nu een arbeidskaart nodig en kunnen zich niet nuttig inzetten voor onze maatschappij. Het wetsvoorstel wil dit uit de grijze zone halen.

Het is niet zo dat dit voorstel een bijkomend migratiekanaal in het leven roept, vermits er niet geraakt wordt aan de verblijfswetgeving. De voorwaarden om een verblijfsvergunning te krijgen zijn duidelijk omschreven in de wetgeving en het is niet de bedoeling om van het uitoefenen van vrijwilligerswerk een grond te maken om een verblijfsvergunning te verkrijgen.

Uiteraard is het volgens mevrouw Lanjri onmogelijk en onrealistisch om een garantie te vragen of te geven dat er geen enkel misbruik mogelijk zal zijn van de mogelijkheden die dit voorstel biedt. Misbruiken bestaan vandaag ook al en het is evident dat zij bestreden moeten worden. Een persoon kan vandaag

travailleert als vrijwilliger. Het voorstel stelt hen enkel in staat om nuttig werk te verrichten en zich te engageren in de periode dat zij zich in België bevinden. Dit komt niet enkel ten goede aan de betrokken personen, maar ook aan de maatschappij.

M. Ceder considère la présente proposition comme un prétexte pour pouvoir régulariser les personnes qui séjournent temporairement ou illégalement sur notre territoire. Pourquoi devrait-on intégrer dans le tissu social des personnes qui séjournent provisoirement sur le territoire ou qui doivent le quitter? Il faudrait au contraire l'éviter.

Mme Lijnen veut être certaine que si la proposition est adoptée, ce texte n'ouvrira pas la porte aux abus. Elle craint que la pratique du « volontariat » ne s'étende aux magasins de nuit ou aux chantiers de construction et elle veut éviter ce genre de situations.

Mme Durant comprend l'inquiétude de Mme Lijnen au sujet de l'emploi et de la migration. La présente proposition n'a cependant rien à voir avec cette problématique. Elle se limite exclusivement au volontariat. En outre, l'intervenante ne croit pas que la circulaire de la ministre de la Politique de migration et de l'asile relative à la migration sera disponible dans quinze jours. Il ne sert par conséquent à rien de l'attendre, d'autant que la présente proposition traite exclusivement du volontariat et qu'elle n'accordera aucun droit aux étrangers. En revanche, elle leur permettra de se rendre utiles dans notre société.

D'après Mme Lanjri, la dispense de permis de travail permettrait à de nombreuses catégories d'étrangers de travailler comme volontaires. Il s'agit aussi bien du partenaire d'un cadre étranger qui veut donner un coup de main dans l'école de ses enfants, que des demandeurs d'asile dont la procédure est toujours en cours et qui veulent travailler comme volontaires dans la commune où ils séjournent. Au stade actuel, les personnes qui sont en séjour régulier dans notre pays doivent également être titulaires d'un permis de travail, ce qui les empêche de se rendre utiles bénévolement pour notre société. La proposition de loi vise à sortir ces personnes de la zone grise.

Il serait faux de dire que la proposition à l'examen crée une filière d'immigration supplémentaire, puisqu'elle ne touche pas à la législation relative au séjour. La loi définit clairement les conditions d'obtention d'une autorisation de séjour, et le but n'est pas que l'exercice d'une activité bénévole donne droit à une autorisation de séjour.

Il est selon Mme Lanjri évidemment impossible et irréaliste de demander ou de donner la garantie qu'il n'y aura aucun abus des possibilités offertes par la proposition à l'examen. Il y a déjà des abus aujourd'hui et il va de soi qu'il faut les combattre. À l'heure actuelle, une personne peut utiliser le prétexte du

onder het mom van vrijwilligerswerk eigenlijk zwartwerk doen. Dit kan niet en de sociale inspectie moet dit strikt controleren. Misbruiken moeten worden aangepakt, zowel met betrekking tot zwartwerk als wat betreft illegaal verblijf.

In de huidige bespreking mag echter niet alles op één hoop gegooid worden door te stellen dat vreemdelingen uitgesloten worden van het doen van vrijwilligerswerk. Zo wordt ook de controle opgelegd aan de plaatsen waar het vrijwilligerswerk uitgevoerd wordt, zoals de school of het Rode Kruis. Zij zouden dan de verblijfsvergunning moeten controleren, wat niet haalbaar is.

Vandaar het eenvoudige voorstel dat voortbouwt op de essentie van het vrijwilligerswerk: vrijwilligerswerk is geen werk en dus mag er geen arbeidskaart gevraagd worden.

Het zou mevrouw Lijnen verbazen indien er al gevallen bekend zijn van illegalen die zijn bestraft omdat zij ergens geholpen hebben bij een wafelactie of stickers hebben uitgedeeld of verkocht voor het Rode Kruis. Zij meent dat het voorstel zoals het nu voorligt de deur openzet voor misbruik.

Volgens mevrouw Schelfhout gaat het hier niet over de vraag of er al dan niet vrijwilligers veroordeeld zijn omwille van het feit dat zij vrijwilligerswerk doen. Het gaat wel over de mensen in wiens opdracht zij dit doen en die een zekere verantwoordelijkheid hebben. Voor hen en voor de vrijwilligers moet er meer zekerheid komen over de mogelijkheden en het statuut. Wat ingeval van een ongeval, kan er een verzekering afgesloten worden? Zij betreurt dat elk wetsvoorstel dat vandaag de dag ingediend wordt met het woord « vreemdeling » of « asielzoeker » in de tekst, verwordt tot een symbooldossier. Zij hoopt snel uit de impasse te komen.

Om tegemoet te komen aan de wetgevingstechnische opmerkingen die over het wetsvoorstel werden gemaakt, stelt mevrouw Lanjri voor een amendement in te dienen waarbij artikel 3 van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers in die zin wordt gewijzigd dat vrijwilligerswerk niet meer wordt beschouwd als arbeid onder het gezag van een andere persoon.

Minister Milquet, vice-eersteminister en minister van Werk en Gelijke Kansen, verwijst naar de nota van de Dienst Wetsevaluatie van de Senaat, die de aandacht vestigde op enkele andere mogelijke pistes. Ook de FOD Werk wees op enkele praktische problemen indien de oorspronkelijke tekst van het voorstel zou worden goedgekeurd. Het laten vallen van de voorwaarde van het hebben van een arbeidskaart voor personen die niet beschikken over een verblijfsdocument dat hen het recht geeft op een arbeidskaart is ingewikkeld. Op dit ogenblik is het zo

volontariat pour accomplir un véritable travail au noir, ce qui est inacceptable; l'inspection sociale doit effectuer des contrôles stricts en la matière. Il faut lutter contre les abus, qu'ils concernent le travail au noir ou le séjour irrégulier.

La discussion actuelle ne doit toutefois pas verser dans la généralisation en décidant d'exclure les étrangers du droit d'exercer des activités bénévoles. Cela suppose qu'il faudrait imposer un contrôle aux endroits où les activités bénévoles sont exercées, comme l'école ou la Croix-Rouge, qui devraient alors vérifier le permis de séjour des volontaires, ce qui n'est pas faisable.

C'est la raison pour laquelle l'auteur formule une proposition simple basée sur l'essence même du volontariat: le volontariat n'est pas un travail et ne nécessite donc pas la détention d'un permis de travail.

Mme Lijnen serait étonnée s'il existait des cas où des clandestins ont été sanctionnés pour avoir participé à une vente de gaufres ou pour avoir distribué ou vendu des autocollants pour la Croix-Rouge. Elle juge que dans sa formulation actuelle, la proposition ouvre la porte à des abus.

Selon Mme Schelfhout, la question n'est pas de savoir si des volontaires ont été condamnés pour avoir exercé des activités bénévoles. Il faut plutôt s'intéresser aux personnes qui engagent ces volontaires et qui ont une certaine responsabilité à cet égard. C'est pour elles et pour les volontaires qu'il faut mieux définir les possibilités et le statut. Qu'advient-il en cas d'accident? Peut-on conclure une assurance? L'intervenante déplore le fait qu'à l'heure actuelle, lorsque l'on dépose une proposition de loi dont le texte comprend le mot « étranger » ou « demandeur d'asile », celle-ci devient inmanquablement un dossier symbolique. Elle espère que l'on sortira rapidement de l'impasse.

Pour répondre aux remarques d'ordre légistique formulées à l'égard de la proposition de loi, Mme Lanjri propose de déposer un amendement modifiant l'article 3 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers de manière à ce que le volontariat ne soit plus considéré comme un travail sous l'autorité d'une autre personne.

Mme Milquet, vice-première ministre et ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances, renvoie à la note du service d'Évaluation de la législation du Sénat, qui met l'accent sur plusieurs autres pistes envisageables. Le SPF Emploi a, lui aussi, souligné plusieurs problèmes pratiques qui se poseraient en cas d'adoption du texte initial de la proposition. Il n'est pas simple de supprimer la condition de détention d'un permis de travail pour les personnes ne disposant pas d'un titre de séjour qui leur donne droit à un permis de travail. La situation qui prévaut aujourd'hui est qu'une

dat een persoon vrijwilligerswerk mag uitvoeren indien hij over een arbeidskaart beschikt.

De door mevrouw Lanjri voorgestelde wijziging stelt in essentie voor om de regeling van het vrijwilligerswerk te onttrekken aan het toepassingsgebied van de regelgeving inzake de arbeidskaart. Er zou worden gewerkt via een aanpassing van artikel 3 van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. De wijziging stelt voor vrijwilligerswerk in de zin van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van de vrijwilligers, niet meer te beschouwen als arbeid onder het gezag van een andere persoon voor zover voldaan is aan alle voorwaarden van die wet van 3 juli 2005. Op die wijze wordt vrijwilligerswerk onttrokken aan de wetgeving betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en valt het onder de wetgeving inzake vrijwilligerswerk. Dit volgt de logica dat werk en vrijwilligerswerk twee verschillende zaken zijn.

Deze wijziging zou tot gevolg hebben dat een buitenlander niet langer dient te beschikken over een arbeidskaart om vrijwilligerswerk te kunnen doen. Het betreft hier enkel buitenlanders die reeds aanwezig zijn op het grondgebied en geeft niet het recht een verblijfsvergunning te krijgen gebaseerd op het uitvoeren van vrijwilligerswerk. Op die wijze wordt het risico op mensenhandel vermeden. Tot op heden is er trouwens nog geen enkel gevalesignaleerd van een buitenlander die een verblijfsvergunning gekregen heeft om in ons land vrijwilligerswerk te komen uitoefenen. Dergelijke aanvragen stuiten systematisch op de voorwaarde om over voldoende bestaansmiddelen te beschikken.

De voorgestelde wijziging zou alle vreemdelingen betreffen, zowel zij met een verblijfsvergunning als zij zonder. De controlediensten blijven bevoegd om vrijwilligerswerk te herkwalficeren als arbeid indien zij vaststellen dat de wet op het vrijwilligerswerk niet gerespecteerd wordt. Misbruik blijft op die manier sanctioneerbaar.

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Amendement nr. 1

Mevrouw Lanjri dient amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 4-840/2), dat er toe strekt de volledige tekst van het wetsvoorstel te vervangen.

Zij herinnert eraan dat verschillende adviezen werden gevraagd, onder meer van de Nationale Arbeidsraad en de Hoge Raad voor de Vrijwilligers. De commissie heeft er ook op aangedrongen dat het advies van de Adviesraad voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers zou worden ingewonnen. Deze Raad heeft op 7 juli 2009 haar advies 2009/2 uitgebracht.

personne peut exercer une activité bénévole si elle dispose d'un permis de travail.

La modification proposée par Mme Lanjri vise essentiellement à retirer le régime du volontariat du champ d'application de la réglementation relative au permis de travail. Pour ce faire, il est proposé d'adapter l'article 3 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers. La modification prévoit que le volontariat au sens de la loi du 3 juillet relative aux droits des volontaires n'est plus considéré comme un travail sous l'autorité d'une autre personne, pour autant que soient remplies toutes les conditions imposées par ladite loi. Le volontariat est ainsi soustrait du champ d'application de la loi relative à l'occupation des travailleurs étrangers et relève de la législation relative au volontariat. Cette proposition est basée sur le principe que le travail et le volontariat sont deux choses différentes.

En vertu de cette modification, un étranger ne devrait plus détenir un permis de travail pour pouvoir exercer une activité bénévole. Cela concernerait uniquement les étrangers déjà présents sur le territoire, et le fait d'exercer une activité bénévole ne donnerait pas droit à un permis de séjour. Le risque de traite des êtres humains est ainsi exclu. Jusqu'à présent, on ne recense d'ailleurs aucun cas d'étranger qui aurait obtenu un permis de séjour pour venir exercer une activité bénévole dans notre pays. Pareilles demandes se heurtent systématiquement à la condition de disposer de ressources suffisantes.

La modification proposée concernerait tous les étrangers, qu'ils disposent ou non d'un permis de séjour. Les services de contrôle restent habilités à requalifier une activité bénévole en travail s'ils constatent que la loi sur le volontariat n'est pas respectée. Les abus peuvent donc toujours être sanctionnés de la sorte.

IV. DISCUSSION DES ARTICLES

Amendement n° 1

Mme Lanjri dépose un amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 4-840/2) qui vise à remplacer le texte de la proposition de loi dans son intégralité.

Elle rappelle que différents avis ont été demandés, entre autres celui du Conseil national du travail et celui du Conseil supérieur des volontaires. La commission a aussi demandé instamment que l'on consulte le Conseil consultatif pour l'occupation des travailleurs étrangers, lequel a émis son avis 2009/2 le 7 juillet 2009.

De Nationale Arbeidsraad was akkoord met het principe dat aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt, maar sprak zich niet uit over de technische uitwerking ervan. De Nationale Arbeidsraad drong ook aan op een mogelijkheid inzake controle en vroeg om de doelgroep beter af te bakenen. Als gevolg van dit advies heeft spreekster amendement nr. 1 ingediend dat het ganse wetsvoorstel vervangt en dat werd voorgelegd aan de Adviesraad voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

Door de goedkeuring van dit amendement zouden de volgende drie categorieën van vreemdelingen in aanmerking komen voor vrijwilligerswerk :

— vreemdelingen wiens verblijf gedekt is door een wettig document toegestaan op grond van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en haar uitvoeringsbesluiten;

— vreemdelingen wiens verblijf gedekt is door een wettig document toegestaan op grond van de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk (met uitzondering van de verblijfssituatie van vreemdelingen die gemachtigd werden te verblijven in het koninkrijk voor een periode van maximum drie maanden zoals bedoeld in hoofdstuk 2 van de eerste titel van de wet van 15 december 1980);

— de begunstigden van de opvang zoals bedoeld in artikel 2, 2°, van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers.

Amendement nr. 2

(Subamendement op amendement nr. 1)

Mevrouw Lanjri dient amendement nr. 2 in (stuk Senaat, nr. 4-840/2), dat er toe strekt rekening te houden met enkele opmerkingen die werden geformuleerd door de Adviesraad voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

Senator Lanjri licht toe dat de Adviesraad voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers een gunstig advies uitbracht, zij het met enkele kleinere bedenkingen, die hebben geresulteerd in de amendementen nrs. 2 en 3, beide subamendementen op het hoofdamendement nr. 1. Amendement nr. 2 preciseert dat het hier slechts gaat om vrijwilligerswerk.

Amendement nr. 3

(Subamendement op amendement nr. 1)

Mevrouw Lanjri dient amendement nr. 3 in (stuk Senaat, nr. 4-840/2), dat eveneens de bedoeling heeft

Le Conseil national du travail a déclaré pouvoir souscrire aux motifs qui sont à la base de la proposition de loi, mais ne s'est pas prononcé sur sa mise en œuvre technique. Il a également insisté pour qu'une possibilité de contrôle soit prévue et a demandé d'affiner la définition du groupe cible. À la suite de cet avis, l'intervenante a déposé un amendement n° 1 qui vise à remplacer l'ensemble du texte de la proposition de loi et qui a été soumis au Conseil consultatif pour l'occupation des travailleurs étrangers.

L'adoption de cet amendement aurait pour conséquence que trois catégories d'étrangers seraient admissibles pour le volontariat :

— les étrangers dont le séjour est couvert par un document légal accordé en vertu de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et ses arrêtés d'exécution;

— les étrangers dont le séjour est couvert par un document légal accordé en vertu de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume (à l'exception des étrangers qui ont été autorisés à séjourner dans le Royaume pour une période de trois mois au maximum ainsi qu'il est prévu au titre I^{er}, chapitre II, de la loi du 15 décembre 1980);

— les bénéficiaires de l'accueil au sens de l'article 2, 2°, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile.

Amendement n° 2

(Sous-amendement à l'amendement n° 1)

Mme Lanjri dépose l'amendement n° 2 (doc. Sénat, n° 4-840/2) qui vise à tenir compte de plusieurs remarques formulées par le Conseil consultatif pour l'occupation des travailleurs étrangers.

Mme Lanjri signale que le Conseil consultatif pour l'occupation des étrangers a émis un avis positif, à quelques réserves près, lesquelles ont donné lieu aux amendements n°s 2 et 3, qui sont des sous-amendements à l'amendement principal n° 1. L'amendement n° 2 précise qu'il s'agit uniquement de volontariat en l'espèce.

Amendement n° 3

(Sous-amendement à l'amendement n° 1)

Mme Lanjri dépose l'amendement n° 3 (doc. Sénat, n° 4-840/2) qui vise, lui aussi, à tenir compte de

rekening te houden met enkele opmerkingen die werden geformuleerd door de Adviesraad voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

Amendement nr. 3 bepaalt uitdrukkelijk dat de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onverkort van toepassing blijft. Spreekster benadrukt dat het positieve advies van de Adviesraad voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers vrijwel eenparig werd uitgebracht, op een negatief standpunt van de vertegenwoordiger van de minister van Asiel en Migratie na.

Amendement nr. 4

(Subamendement op amendement nr. 1)

De dames Tilmans en Lijnen dienen een amendement nr. 4 in (stuk Senaat, nr. 4-840/3), dat strekt om het voorgestelde artikel 2 te vervangen om rekening te houden met de opmerkingen van een lid van de Adviesraad voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers in diens advies nr. 2/2009.

Mevrouw Tilmans meent dat men een slecht signaal geeft wanneer men toestaat dat illegalen werken, ook al behoren ze reeds tot een categorie van erkende personen. Ze staat weliswaar achter het initiatief om personen die zich op ons grondgebied bevinden en procedures hebben aangevat, toe te staan vrijwilligerswerk te doen, maar meent dat het niet om illegalen mag gaan, ongeacht hun hoedanigheid.

Mevrouw Lanjri merkt op dat het oorspronkelijke voorstel, dat mevrouw Tilmans mede had ondertekend, veel verder ging. Er werd geen enkel onderscheid gemaakt tussen wettelijk en onwettelijk verblijf, vrijwilligerswerk was toegestaan voor iedereen. In aansluiting op de bezwaren van de Open VLD-fractie heeft men geprobeerd een consensusoplossing te vinden. Die bestaat erin de illegalen van het toepassingsgebied van het wetsvoorstel uit te sluiten, maar de vreemdelingen die wettelijk recht hebben op opvang in aanmerking te nemen. Die laatste zijn in grote meerderheid mensen die een asielaanvraagprocedure hebben ingeleid, alsook kinderen wier ouders behoeftig zijn en die asiel en een dak boven het hoofd krijgen. De organisaties die we gehoord hebben, alsook FEDASIL, hebben uitdrukkelijk gevraagd of die personen vrijwilligerswerk mogen doen, in plaats van de hele dag niets te doen in een opvangcentrum. Tevens vindt de senator het niet raadzaam een onderscheid te maken in de categorie van personen die in een opvangcentrum verblijven. Het gaat slechts om het recht om vrijwilligerswerk te doen, geenszins om het recht op werk.

Spreekster onderstreept nog dat andere fracties ervoor gewonnen zijn om heel wat verder te gaan, zoals dat in het oorspronkelijke voorstel het geval was.

plusieurs remarques formulées par le Conseil consultatif pour l'occupation des travailleurs étrangers.

L'amendement n° 3 précise expressément que la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers reste intégralement d'application. L'intervenante souligne que l'avis positif du Conseil consultatif pour l'occupation des étrangers a été émis à l'unanimité, exception faite du point de vue négatif exprimé par le représentant de la ministre de la Politique de migration et d'asile.

Amendement n° 4

(Sous-amendement à l'amendement n° 1)

Mmes Tilmans et Lijnen déposent un amendement n° 4 (doc. Sénat, n° 4-840/3) visant à remplacer l'article 2 proposé afin de tenir compte des remarques formulées par un membre du Conseil consultatif pour l'occupation des étrangers dans son avis n° 2/2009.

Mme Tilmans estime que ce serait donner un mauvais signal que de permettre le travail d'illégaux, même s'ils rentrent déjà dans une catégorie de personnes reconnues. Si elle approuve l'initiative visant à permettre d'exercer du volontariat aux personnes se trouvant sur notre territoire et ayant entamé des procédures, elle est d'avis que cela ne doit pas concerner les illégaux, quels qu'ils soient.

Mme Lanjri remarque que la proposition d'origine, que Mme Tilmans avait cosignée, allait beaucoup plus loin. Aucune distinction n'était faite entre séjour légal et illégal; le travail volontaire était autorisé pour tout le monde. Suite aux objections du groupe Open VLD, on a tenté de trouver une solution de consensus. Celle-ci consiste à exclure les illégaux du champ d'application de la proposition de loi mais à retenir les étrangers ayant légalement droit à l'accueil. Il s'agit pour ces derniers en grande majorité des gens ayant introduit une procédure de demande d'asile, ainsi que des enfants dont les parents sont dans le besoin et qui reçoivent l'asile et le couvert. Les organisations entendues, de même que FEDASIL, ont demandé expressément à ce que ces personnes puissent faire du volontariat plutôt que de rester toute la journée à ne rien faire dans un centre d'accueil. En outre, la sénatrice ne trouve pas opportun de faire une distinction au sein des personnes qui séjournent dans un centre d'accueil. Il ne s'agit que du droit à faire du volontariat, et en aucun cas un droit au travail.

L'intervenante souligne encore que d'autres groupes sont partisans d'aller plus loin, comme le faisait la proposition initiale. La distinction introduite rend

Het onderscheid dat men maakt, bemoeilijkt de controle overigens, maar het doel ervan is tegemoet te komen aan de bezwaren van de Open VLD-fractie.

Mevrouw Vienne wijst erop dat er al veel over de tekst gedebatteerd is, dat de grootste ongerustheid is weggenomen en dat met name op het centrale probleem in artikel 9/1, een antwoord is gegeven.

De huidige doelgroep van de tekst vertegenwoordigt ongeveer 10% van de illegalen; het gaat om mensen die op hun regularisatie wachten, die op ons grondgebied leven met kinderen en die al een aantal rechten hebben, zoals bijvoorbeeld het recht op dringende geneeskundige hulpverlening. De tekst voegt daar geen recht aan toe, maar voorziet veeleer in het niet toepassen van een sanctie wanneer die personen vrijwilligerswerk doen. Dat is een vorm van sociale vooruitgang.

Het lid merkt evenwel op dat de tekst duidelijker zou worden, mocht in artikel 2 eerst de regel en dan de uitzondering worden vermeld.

Mevrouw Tilmans herhaalt dat ze voorstander is van vrijwilligerswerk voor vreemdelingen met papieren die in een procedure zitten en tegenstander van datzelfde recht voor illegalen, zelfs wanneer het om slechts 10% van die groep gaat. Het hebben van kinderen mag niet worden aangewend als excuus om een illegale toestand te doen accepteren.

Mevrouw Lijnen sluit zich aan bij de mening van vorige spreker. Het toestaan van vrijwilligerswerk voor mensen die hier illegaal verblijven, omdat ze ouders zijn van minderjarige kinderen, is een slecht signaal.

De heer Wathelet, staatssecretaris voor Migratie- en Asielbeleid, zegt begrip te hebben voor de opmerkingen over de moeilijkheid om een bijkomend recht toe te kennen, alsook over het maken van een onderscheid tussen bepaalde personen.

De staatssecretaris kan het eens zijn met het door mevrouw Lanjri ingediende amendement nr. 1, maar vestigt de aandacht op de problemen die de toepassing van de tekst in het veld, in de centra van FEDASIL en van andere organisaties, met zich zal brengen. Het zal moeilijk zijn om te gaan met verschillen in de groep mensen die men onderdak biedt inzake de wil om zich in het leven van het centrum te integreren. Overigens voorziet de tekst in artikel 21/1 van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van de vrijwilligers in sancties voor organisatoren die gebruik maken van personen die geen vrijwilligerswerk mogen doen. Welke documenten moet men van de vrijwilligers in het veld eisen opdat de organisatoren zich tegen een sanctie kunnen wapenen? Moeten ze gemachtigd worden om bepaalde indentiteitsdocumenten te controleren? Krijgen de verenigingen de bevoegdheid om de machtiging die aan elke vrijwilliger moet worden gegeven, te valideren?

d'ailleurs le contrôle plus difficile, mais le but est de rencontrer les objections du groupe Open VLD.

Mme Vienne fait observer que le texte a déjà fait l'objet de nombreux débats et qu'il a été répondu à la plupart des inquiétudes, notamment la question centrale figurant à l'article 9/1.

Le groupe cible du texte actuel représente environ 10% des illégaux; il s'agit de gens en attente de régularisation, qui vivent sur notre territoire avec des enfants, et qui disposent déjà d'un certain nombre de droits, dont par exemple le droit à l'aide médicale urgente. Le texte n'ajoute pas un droit, mais plutôt une non-sanction si ces personnes font du bénévolat. C'est un progrès social.

La membre remarque toutefois que le texte gagnerait en clarté si l'article 2 énonçait la règle avant l'exception.

Mme Tilmans répète qu'elle est en faveur du volontariat pour les étrangers qui disposent de papiers et qui sont inscrits dans une procédure, et opposée à ce même droit pour les illégaux même si l'on ne vise que 10% de ceux-ci. Le fait d'avoir des enfants ne peut être utilisé comme couverture pour faire accepter une situation illégale.

Mme Lijnen se range à l'opinion de l'intervenante précédente. Autoriser le volontariat pour des gens en séjour illégal, parce qu'il sont parents d'enfants mineurs, est un mauvais signal.

M. Wathelet, secrétaire d'État à la politique de Migration et d'Asile, se dit sensible aux remarques faites sur la difficulté de consentir un droit supplémentaire, ainsi que sur la différenciation entre certaines personnes.

S'il peut se rallier à l'amendement n° 1 déposé par Mme Lanjri, le secrétaire d'État attire néanmoins l'attention sur les difficultés que va susciter l'application du texte sur le terrain dans les centres FEDASIL et autres. Il va être difficile de gérer des distinctions au sein des personnes hébergées par rapport à une volonté de s'intégrer dans la vie du centre. Par ailleurs, le texte prévoit à l'article 21/1 de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, des sanctions à l'égard des organisateurs qui utilisent des personnes non autorisées à effectuer du volontariat. Quels documents faudra-t-il réclamer aux volontaires sur le terrain pour que les organisateurs puissent se prémunir contre une sanction? Faudra-t-il les habiliter à vérifier certains documents d'identité? Les associations auront-elles la capacité de valider l'autorisation à donner à chaque volontaire?

Amendement nr. 5

(Subamendement op amendement nr. 1)

Mevrouw Lanjri c.s. dient een amendement nr. 5 in (stuk Senaat, nr. 4-840/3), subamendement op amendement nr. 1, dat strekt om de tekst van het nieuwe artikel 9, § 2, van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van de vrijwilligers te verduidelijken. In dat amendement wordt rekening gehouden met de opmerking van mevrouw Vienne en wordt duidelijker vermeld wie het recht heeft om vrijwilligerswerk te doen en wie van het toepassingsgebied van de maatregel wordt uitgesloten. Het gaat om een eenvoudige technische correctie waarbij de volgorde van de zinnen wordt omgekeerd.

V. STEMMINGEN

Amendement nr. 4, subamendement op amendement nr. 1, wordt verworpen met 9 tegen 6 stemmen.

Amendement nr. 5, subamendement op amendement nr. 1, wordt aangenomen met 9 tegen 2 stemmen bij 4 onthoudingen.

Amendement nr. 2, subamendement op amendement nr. 1, wordt aangenomen met 9 stemmen bij 6 onthoudingen.

Amendement nr. 3, subamendement op amendement nr. 1, wordt aangenomen met 9 stemmen bij 6 onthoudingen.

Het aldus gesubamendeerde amendement nr. 1 wordt aangenomen met 9 stemmen bij 6 onthoudingen.

*
* *

Dit verslag wordt éénparig aangenomen door de 10 aanwezige leden.

De rapporteur,
Richard FOURNAUX.

De voorzitter,
Nahima LANJRI.

*
* *

Amendement n° 5

(Sous-amendement à l'amendement n° 1)

Mme Lanjri et consorts déposent un amendement n° 5 (doc. Sénat, n° 4-840/3), sous-amendement à l'amendement n° 1, visant à clarifier la rédaction du nouvel article 9, § 2, de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires. Cet amendement tient compte de la remarque de Mme Vienne et énonce plus clairement qui a le droit de faire du volontariat et qui est exclu du champ d'application de la mesure. C'est une simple correction technique du texte consistant à inverser l'ordre des phrases.

V. VOTES

L'amendement n° 4, sous-amendement à l'amendement n° 1, est rejeté par 9 voix contre 6.

L'amendement n° 5, sous-amendement à l'amendement n° 1, est adopté par 9 voix contre 2 et 4 abstentions.

L'amendement n° 2, sous-amendement à l'amendement n° 1, est adopté par 9 voix et 6 abstentions.

L'amendement n° 3, sous-amendement à l'amendement n° 1, est adopté par 9 voix et 6 abstentions.

L'amendement n° 1 ainsi sous-amendé est adopté par 9 voix et 6 abstentions.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 10 membres présents.

Le rapporteur,
Richard FOURNAUX.

La présidente,
Nahima LANJRI.

*
* *

BIJLAGEN

Bijlage 1 : Advies van de dienst Wetsevaluatie van de Senaat

Wetsvoorstel van mevrouw Nahima Lanjri tot het toegankelijk maken van vrijwilligerswerk voor vreemdelingen (Stuk Senaat, 4-840/1)

Advies

1. Algemeen

Kan een koninklijk besluit bij wet worden gewijzigd ?

1.1. Sommige koninklijke besluiten mogen nooit bij wet worden gewijzigd. Het gaat dan om de koninklijke besluiten uitgevaardigd door de Koning krachtens zijn exclusieve bevoegdheid als hoofd van de uitvoerende macht.

Het voorstel van senator *Lanjri* valt niet onder die hypothese.

1.2. Sommige koninklijke besluiten of gedeelten van koninklijke besluiten kunnen alleen bij wet worden gewijzigd. Het gaat dan bijvoorbeeld om volmachtenbesluiten bekrachtigd bij wet of om bepalingen die in het verleden bij wet in een koninklijk besluit werden ingevoegd. Dergelijke besluiten of bepalingen hebben immers kracht van wet. De « genummerde » koninklijke besluiten behoren meestal tot deze categorie.

Uitzonderlijk kunnen bepalingen die bij wet in een koninklijk besluit werden ingevoegd nadien toch opnieuw bij koninklijk besluit worden gewijzigd. Dat veronderstelt dat de wetgever in de wijzigingswet zelf of in een latere wet de Koning machtigt de betrokken bepalingen opnieuw te wijzigen.

Het voorstel van senator *Lanjri* valt evenmin onder deze hypothese.

1.3. De andere koninklijke besluiten kunnen zuiver juridisch gezien bij wet worden gewijzigd, maar er kan dan een opportuniteitsvraag rijzen. De Raad van State raadt deze manier van handelen in de regel af.

Als een wet bepalingen invoegt in een koninklijk besluit ontstaat immers een gemengde tekst waarvan sommige bepalingen wel en andere niet door de Koning kunnen worden gewijzigd, respectievelijk zowel door de Koning als door de wetgever of uitsluitend door de wetgever kunnen worden gewijzigd.

Dat bemoeilijkt uiteraard de latere wijzigingen of actualiseren van het koninklijk besluit.

Het voorstel van mevrouw *Lanjri* valt onder deze hypothese. Het koninklijk besluit dat zij voorstelt te wijzigen werd tot nog toe nooit bij wet gewijzigd, wel al herhaaldelijk (een twintigtal maal) bij koninklijk besluit.

Het voorstel zou dus voor het eerst aan dat koninklijk besluit een « gemengd » karakter geven (mengeling van bepalingen met kracht van wet en bepalingen met kracht van koninklijk besluit) en de Koning zou achteraf, als de algemene regeling inzake arbeidskaarten en verblijfsrecht zou worden gewijzigd, alle bepalingen van het koninklijk besluit overeenkomstig kunnen aanpassen, met uitzondering van die voor de vrijwilligers.

ANNEXES

Annexe 1 : Avis du service Évaluation de la législation du Sénat

Proposition de loi de Mme Nahima Lanjri visant à rendre le volontariat accessible aux étrangers (doc. Sénat, 4-840/1)

Avis

1. Généralités

Un arrêté royal peut-il être modifié par une loi ?

1.1 Certains arrêtés royaux ne peuvent en aucun cas être modifiés par une loi. Il s'agit des arrêtés royaux promulgués par le Roi en vertu de sa compétence exclusive en tant que chef du pouvoir exécutif.

La proposition de la sénatrice *Lanjri* ne relève pas de cette hypothèse.

1.2 Certains arrêtés royaux ou certaines parties d'arrêtés royaux ne peuvent être modifiés que par une loi. Tel est le cas, par exemple, des arrêtés de pouvoirs spéciaux confirmés par une loi ou des dispositions qui, par le passé, ont été insérées par une loi dans un arrêté royal. Ces arrêtés ou dispositions ont en effet force de loi. Les arrêtés royaux « numérotés » font généralement partie de cette catégorie.

Dans certains cas exceptionnels, des dispositions qui ont été insérées par une loi dans un arrêté royal peuvent encore être modifiées ultérieurement par arrêté royal, ce qui suppose que le législateur habilite le Roi, dans la loi modificative même ou dans une loi ultérieure, à modifier à nouveau les dispositions en question.

La proposition de la sénatrice *Lanjri* ne relève pas davantage de cette hypothèse.

1.3 D'un point de vue purement juridique, les autres arrêtés royaux peuvent être modifiés par une loi, mais une question d'opportunité peut alors se poser. Le Conseil d'État déconseille généralement de procéder de la sorte.

En effet, lorsqu'une loi insère des dispositions dans un arrêté royal, on se trouve confronté à une texte mixte dont certaines dispositions peuvent être modifiées par le Roi et les autres pas, c'est-à-dire que certaines dispositions peuvent être modifiées aussi bien par le Roi que par le législateur et que d'autres ne peuvent être modifiées que par le législateur exclusivement.

Cette situation ne facilite évidemment pas les modifications ou actualisations ultérieures de l'arrêté royal concerné.

C'est dans cette dernière hypothèse que s'inscrit la proposition de Mme *Lanjri*. L'arrêté royal qu'elle propose de modifier n'a, jusqu'à présent, jamais été modifié par une loi, mais il l'a déjà été, à une vingtaine de reprises, par un arrêté royal.

La proposition conférerait donc pour la première fois un caractère « mixte » à l'arrêté royal en question (combinaison de dispositions ayant force de loi et de dispositions ayant force d'arrêté royal) et le Roi pourrait ultérieurement, si la réglementation générale en matière de permis de travail et de droit de séjour devait être modifiée, adapter en conséquence toutes les dispositions de l'arrêté royal, à l'exception de celles relatives aux volontaires.

2. Het besproken voorstel — Alternatieven

2.1. Op het eerste zicht zou de meest voor de hand liggende oplossing erin bestaan niet het koninklijk besluit van 30 april 1999 te wijzigen, maar wel de wet van 30 april 1999 (wet betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers — zie de artikelen 4 tot 7) waarvan het het uitvoeringsbesluit is.

Men kan bijvoorbeeld de buitenlandse onderdanen die vrijwilligerswerk verrichten uitsluiten van het toepassingsgebied van die wet door artikel 3, 1^o, aan te vullen. Deze manier van handelen zou trouwens ook niet onlogisch zijn omdat de wet van 30 april 1999 (en dus ook het uitvoeringsbesluit) *de facto* geconcipeerd zijn voor (klassieke) bezoldigde arbeid. (1)

Een andere mogelijkheid is de artikelen 4 en 5 of 7 van de wet, die het bezit van een arbeidsvergunning voor de werkgever (2) en een arbeidskaart voor de werknemer opleggen, aan te vullen met een uitzondering voor het vrijwilligerswerk.

2.2. Het blijkt nochtans dat artikel 9 van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers nu al bepaalt dat: « onder de voorwaarden die de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad bepaalt, zijn de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en de uitvoeringsbesluiten ervan niet van toepassing op het vrijwilligerswerk ».

Het is niet aangewezen dezelfde materie parallel op twee plaatsen te regelen. Ofwel volgt men de hierboven onder 2.1 geformuleerde suggestie de wet van 30 april 1999 te wijzigen, en dan wordt artikel 9 van de wet van 3 juli 2005 beter geschrapt omdat het dan geen doel meer dient, ofwel raakt men niet aan de wet van 30 april 1999 noch aan haar uitvoeringsbesluit van 9 juni 1999, maar wijzigt men uitsluitend (artikel 9 van) de wet van 3 juli 2005.

De beide alternatieven zijn juridisch gesproken evenwaardig maar het laatste biedt het voordeel dat al wat het vrijwilligerswerk aanbelangt zoveel als mogelijk geregeld wordt door de wet van 3 juli 2005 en haar uitvoeringsbesluiten. Bovendien heeft de Koning nog geen besluit uitgevaardigd in toepassing van artikel 9 van de wet van 2005. Reden temeer voor de wetgever om in artikel 9 de machtiging aan de Koning te vervangen door een expliciete tekst die zelf de aangelegenheid regelt op de door de wetgever gewenste wijze.

Bijlage 2: Advies van de Hoge Raad voor Vrijwilligers

Advies « Vrijwilligerswerk en Vreemdelingen » (Advies gegeven op 6 mei 2008 aan minister van Werk en Gelijke Kansen, Mevrouw Joëlle Milquet)

Dit advies, op vraag van minister Piette, destijds minister van Werk, heeft als doel het standpunt van de Hoge Raad voor Vrijwilligers weer te geven over de voorstellen — die als één geheel worden voorgelegd — zoals uiteengezet door de minister in een brief van 17 maart 2008. Deze voorstellen hebben de aanpassing van de wet betreffende de rechten van vrijwilligers tot doel. Men wil hierbij, op vraag van de doelgroep en talrijke organisaties, het recht van de hier verblijvende vreemdelingen erkennen om zich te engageren voor vrijwilligerswerk.

De Hoge Raad vindt het niet opportuun om voorstellen 1 en 2 van minister Piette uit te voeren, namelijk:

(1) maar onbezoldigde arbeid niet expliciet uitsluiten.

(2) aspect dat door het voorstel niet geregeld wordt!

2. La proposition à l'examen — Alternatives

2.1 À première vue, la solution la plus évidente serait de modifier non pas l'arrêté royal du 9 juin 1999, mais bien la loi du 30 avril 1999 (loi relative à l'occupation des travailleurs étrangers — voir les articles 4 à 7) dont il est l'arrêté d'exécution.

L'on pourrait par exemple exclure du champ d'application de cette loi les ressortissants étrangers qui exercent des activités bénévoles, en complétant l'article 3, 1^o. Cette façon de procéder ne serait d'ailleurs pas illogique dans la mesure où la loi du 30 avril 1999 (ainsi que son arrêté d'exécution par conséquent) a été conçue *de facto* pour le travail rémunéré (classique). (1)

Une autre possibilité consisterait à compléter par une exception portant sur le volontariat les articles 4 et 5 ou 7 de la loi qui obligent l'employeur à détenir une autorisation d'occupation (2) et le travailleur à posséder un permis de travail.

2.2 Or, il s'avère que l'article 9 de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires dispose déjà que « dans les conditions fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers et ses arrêtés d'exécution ne s'appliquent pas au volontariat ».

Il n'est pas indiqué de régler la même matière en parallèle à deux endroits différents. Soit on s'en tient à la suggestion formulée au point 2.1 ci-dessus, de modifier la loi du 30 avril 1999, auquel cas il est préférable de supprimer l'article 9 de la loi du 3 juillet 2005, devenu sans objet, soit on laisse la loi du 30 avril 1999 et son arrêté d'exécution du 9 juin 1999 inchangés, mais on modifie exclusivement (l'article 9 de) la loi du 3 juillet 2005.

D'un point de vue purement juridique, les deux alternatives sont équivalentes, mais la dernière a l'avantage de faire en sorte que tout ce qui concerne le volontariat soit réglé autant que possible par la loi du 3 juillet 2005 et ses arrêtés d'exécution. En outre, le Roi n'a encore pris aucun arrêté en application de l'article 9 de la loi de 2005. Raison de plus pour le législateur de remplacer à l'article 9 l'habilitation accordée au Roi par un texte explicite réglant la question de la manière souhaitée par le législateur.

Annexe 2: Avis du Conseil supérieur des Volontaires

Avis « Volontariat et Étrangers », adressé le 6 mai 2008 à la ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances, Mme Joëlle Milquet

Cet avis, émis à la demande de M. Piette, alors ministre de l'Emploi, a pour but de préciser la position du Conseil supérieur des Volontaires au sujet des propositions — devant être cumulées — énoncées par ce dernier dans un courrier daté du 17 mars 2008, en ce qui concerne l'adaptation de la loi relative aux droits des volontaires pour les sections qui concernent l'emploi.

Le Conseil Supérieur estime qu'il n'est pas opportu de mettre en œuvre les propositions 1 et 2 du ministre Piette, à savoir:

(1) Même si elle n'exclut pas explicitement le travail non rémunéré.

(2) Aspect non réglé par la proposition!

Voorstel 1 :

Art. 9 van de wet wordt volledig vervangen als volgt :

« De bepalingen die van toepassing zijn op werknemers en gelijkgestelde personen zijn uitsluitend van toepassing op de vrijwilligers die onder het gezag werken van een andere persoon bij de uitvoering van hun vrijwilligerswerk. »

Voorstel 2 :

In de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers wordt een nieuwe artikel ingevoegd.

Art. X :

« Worden onverminderd artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek gestraft met een gevangenisstraf van één maand tot één jaar en met een boete van 150 tot 750 euro of met slechts één van deze straffen :

1°) alle personen die als organisator van vrijwilligerswerk handelingen hebben gesteld die een verkeerde indruk kunnen wekken hetzij bij de vrijwilliger, hetzij bij de persoon of de organisatie die gebruik maakt van zijn diensten, hetzij bij de overheden die belast zijn met de toepassing van deze wet of de uitvoeringsbesluiten ervan;

2°) alle personen die gebruik maken van de diensten van een vrijwilliger en die handelingen hebben gesteld die een verkeerde indruk kunnen wekken hetzij bij de vrijwilliger, hetzij bij de organisatie die vrijwilligers ter beschikking stelt, hetzij bij de overheden die belast zijn met de toepassing van deze wet of de uitvoeringsbesluiten ervan. »

EN

Art. 22, 3° vervangen als volgt :

« Zonder afbreuk te doen aan de plichten van de officieren van de gerechtelijke politie, houden de ambtenaren aangeduid door de Koning en door de bevoegde eenheden toezicht op de toepassing van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Deze ambtenaren voeren dit toezicht uit overeenkomstig de bepalingen van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie. De ambtenaren moeten vanzelfsprekend worden aangeduid.

De redenen die geleid hebben tot de wijzigingen van de wet in juli 2006 blijven actueel. De wettelijke bepalingen moeten op dit ogenblik niet versterkt worden met de voorgestelde maatregelen. Te meer omdat zo opnieuw het globale debat zou worden geopend over de toepassing van het arbeidsrecht, waarbij de Hoge Raad voor Vrijwilligers steeds heeft gepleit voor een vermoeden van niet-toepassing behoudens uitzonderingen.

Het lijkt voor de Hoge Raad daarentegen wel belangrijk om enkel voorstel 3 van minister Piette uit te voeren en dit zo vlug mogelijk. Daardoor zouden buitenlandse werknemers gemakkelijker vrijwilligerswerk kunnen doen :

Voorstel 3 :

Toevoeging van een art. 2, 34°, in het koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers :

Art. 2 : « Zijn vrijgesteld van de verplichting tot het verkrijgen van een arbeidskaart :

Proposition 1 :

L'article 9 de la loi est complètement remplacé comme suit :

« Les dispositions applicables aux travailleurs salariés et personnes assimilées sont uniquement applicables aux volontaires qui travaillent sous l'autorité d'une autre personne lors de l'accomplissement de leur volontariat. »

Proposition 2 :

Un nouvel article est inséré dans la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires.

Art. X :

« Sans préjudice des articles 269 à 274 du Code pénal, sont punis d'une peine d'emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 150 à 750 euros ou d'une de ces peines seulement :

1°) toute personne qui, en tant qu'organisateur de volontariat, a commis des actes qui peuvent induire en erreur soit le volontaire, soit la personne ou l'organisation qui a recours à ses services, soit les autorités chargées de l'application des dispositions de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution;

2°) toute personne qui a recours aux services d'un volontaire et qui a commis des actes qui peuvent induire en erreur soit le volontaire, soit l'organisation qui met des volontaires à disposition, soit les autorités chargées de l'application des dispositions de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution. »

ET

Remplacer l'art. 22, 3° comme suit :

« Sans préjudice des devoirs incombant aux officiers de la police judiciaire, les fonctionnaires désignés par le Roi et par les unités compétentes surveillent l'application de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution.

Ces fonctionnaires effectuent cette surveillance conformément aux dispositions de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail. Les fonctionnaires doivent évidemment être désignés.

Les raisons ayant conduit aux modifications de la loi en juillet 2006 restent d'actualité. Il n'y a pas lieu de renforcer à ce jour le dispositif légal en y introduisant les mesures proposées. D'autant que cela ouvrirait à nouveau le débat global sur l'application de la législation relative au droit du travail par rapport à laquelle le Conseil Supérieur des Volontaires a toujours plaidé pour une présomption de non application sauf exceptions.

Il semble par contre important au Conseil Supérieur de mettre en œuvre, uniquement et de manière urgente, la proposition 3 du ministre Piette visant à faciliter l'engagement des travailleurs étrangers dans des actions volontaires, à savoir :

Proposition 3 :

Ajout d'un art. 2, 34°, à l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers :

Art. 2 : « Sont dispensés de l'obligation d'obtenir un permis de travail :

34° de buitenlandse onderdanen, voor het vrijwilligerswerk dat ze uitvoeren in België, zoals bepaald in artikel 3 van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers, gewijzigd bij de wet van 19 juli 2006, voor zover ze het uitvoeren zoals Belgische onderdanen.

In het voorlaatste lid van artikel 2 wordt « en 34°, » ingevoegd na « 22°, a), » en voor « gelden ».

Het gaat hierbij om zo vlug mogelijk het recht te erkennen voor buitenlandse onderdanen om vrijwilligerswerk te kunnen doen en zo tegemoet te komen aan een belangrijke vraag van de betrokken vrijwilligers en talrijke verenigingen. De Raad heeft in de loop van de vorige legislatuur verschillende werkzaamheden ondernomen om de toegang van buitenlandse onderdanen tot het vrijwilligerswerk te vergemakkelijken.

Bijlage 3: Advies van de Hoge Raad voor Vrijwilligers

Context van het advies « Vrijwilligerswerk en Vreemdelingen »
(Advies gegeven op 6 mei 2008 aan minister van Werk en Gelijke Kansen, Mevrouw Joëlle Milquet)

Begin mei 2008 heeft de Hoge Raad voor Vrijwilligers aan de minister van Werk en Gelijke Kansen, Mevrouw Joëlle Milquet, een advies verstuurd over het al dan niet aanpassen van de bestaande wetgeving om vreemdelingen vrijwilligerswerk in België te laten verrichten.

Dit advies heeft als doel om het standpunt van de Hoge Raad voor Vrijwilligers te verduidelijken op voorstellen van minister Piette (in een brief van 17 maart 2008) tot aanpassing van de wet betreffende de rechten van vrijwilligers.

Misschien is het de gelegenheid om bepaalde elementen van dit dossier in herinnering te brengen.

De geformuleerde voorstellen betreffen enerzijds de arbeidswetgeving, aangehaald in artikel 9, § 1 van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers, en bovendien de bepalingen voorzien bij artikel 9, § 2 van dezelfde wet met betrekking tot de bijkomende voorwaarden die kunnen worden opgelegd aan sommige buitenlandse onderdanen voor de uitoefening van vrijwilligerswerk.

Betreffende artikel 9, § 1 en het arbeidsrecht :

In 2003 werd een wetsvoorstel betreffende de rechten van vrijwilligers ingediend. Dat voorstel omvatte een afdeling met betrekking tot het arbeidsrecht. In hoofdzaak werd er voorgesteld om ervan uit te gaan dat het arbeidsrecht niet van toepassing zou zijn op vrijwilligers, behoudens bij besluit te bepalen uitzonderingen. De sociale partners vroegen om de logica om te draaien. De wet die op 3 juli 2005 werd goedgekeurd, ging er dus van uit dat het arbeidsrecht van toepassing was, behoudens uitzonderingen.

De toenmalige minister van Werk heeft de uitzonderingen niet kunnen voorstellen, hoewel ze verwacht worden en nodig zijn.

Tijdens de wijziging van de wet in juli 2006, stelde de wetgever voor om het arbeidsrecht niet langer te vermelden.

Deze optie werd door de wetgever gekozen omdat gebleken was dat, hoewel het arbeidsrecht reeds op vrijwilligers van toepassing kon zijn, er weinig problemen waren gerezen in verband met het arbeidsrecht.

34° les ressortissants étrangers, pour le volontariat qu'ils effectuent en Belgique, tel que défini à l'article 3 de la loi du 3 juillet 2005 relatif aux droits des volontaires, modifié par la loi du 19 juillet 2006, pour autant qu'ils l'effectuent comme les ressortissants belges.

Dans l'avant-dernier alinéa de l'article 2, « et 34° » est inséré après « 22°, a) » et avant « les dispenses ».

Il s'agit ici de pouvoir rapidement reconnaître aux ressortissants étrangers le droit de s'engager dans du volontariat et répondre ainsi à une demande forte des volontaires concernés et de bon nombre d'associations. Le Conseil a mené au cours de la législature précédente plusieurs travaux visant à faciliter l'accès des ressortissants étrangers au volontariat.

Annexe 3: Avis du Conseil supérieur des Volontaires

Contexte de l'avis « Volontariat et Étrangers » adressé le 6 mai 2008 à la ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances, Mme Joëlle Milquet

Début mai 2008, le Conseil supérieur des Volontaires a adressé à la ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances, Mme Joëlle Milquet, un avis relatif à la nécessité d'adapter ou non la législation en vigueur, pour que les étrangers puissent exercer des activités de volontariat en Belgique.

Cet avis a pour but de préciser la position du Conseil supérieur des Volontaires au sujet des propositions énoncées dans un courrier daté du 17 mars 2008, par M. Piette, alors ministre de l'Emploi, en ce qui concerne la loi relative aux droits des volontaires.

Peut-être est-il opportun de rappeler certains éléments de ce dossier.

Les propositions formulées concernent d'une part la législation du travail, évoquée dans l'article 9, § 1^{er} de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, et par ailleurs les dispositions prévues à l'article 9, § 2 de la même loi, article relatif aux conditions supplémentaires pouvant être imposées à certains ressortissants étrangers pour l'exercice du volontariat.

Concernant l'article 9, § 1^{er} et le droit du travail :

En 2003, une proposition de loi a été déposée sur les droits des volontaires. Celle-ci comportait une section relative au droit du travail. En substance, il était proposé de considérer que le droit du travail ne s'appliquait pas aux volontaires sauf exception à déterminer par arrêtés. Les partenaires sociaux ont demandé d'inverser la logique. La loi adoptée le 3 juillet 2005 considérait donc que le droit du travail s'appliquait sauf exception.

Le ministre de l'Emploi de l'époque n'a pu proposer les exceptions pourtant attendues et nécessaires.

Lors d'une modification de la loi intervenue en juillet 2006, il a été proposé par le législateur de ne plus évoquer le droit du travail.

Cette option avait été choisie par le législateur car il lui était apparu que, bien que le droit du travail puisse trouver à s'appliquer déjà aux volontaires, peu de problèmes liés au droit du travail étaient apparus.

In de toelichting bij de wijzigingswet van juli 2006 verduidelijkt de wetgever het volgende: «Dat is niet de bedoeling: de vrijwilligerswet heeft niet het oogmerk om alle vrijwilligers op algemene wijze aan de opgesomde arbeidswetten te onderwerpen, op dezelfde manier als voor werknemers het geval is. Om dit duidelijk te maken wensen de indieners de tekst van artikel 9, § 1 op te heffen en terug te keren naar de situatie van vóór de wet van 3 juli 2005, waar zich op dat vlak in de praktijk geen interpretatieproblemen voordeden.»

In de Commissie Sociale Zaken was het doorslaggevende argument het volgende: «Het gemeen recht biedt weinig mogelijkheden om misbruiken in te dijen. De arbeidsinspectie is een dienst die veel efficiënter is in dit gespecialiseerde domein. En ze heeft nog nooit problemen gesteld voor gelijk welke vrijwilligersorganisatie.» De vertegenwoordigster van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid herhaalde het volgende: «de inspectiediensten beschikken over een belangrijk beoordelingsvermogen. En ze hebben steeds blijk gegeven van gezond verstand in de manier waarop ze de vrijwilligersorganisaties behandelen. Er is geen enkele reden waarom het voorliggende wetsvoorstel dat zou wijzigen.»

De wetgever heeft zich op dat argument gebaseerd om alle verwijzingen naar het arbeidsrecht uit de wet te halen.

De Hoge Raad voor vrijwilligers was van mening om er in het algemeen van uit te gaan dat het arbeidsrecht niet van toepassing zou zijn op de vrijwilligers, behoudens uitzonderingen (zoals de wetgeving inzake welzijn).

Betreffende artikel 9, § 2:

De afdeling met betrekking tot de buitenlandse onderdanen voorzag in een bijzondere procedure die hen toeliet vrijwilligerswerk te doen zonder te moeten voldoen aan de formaliteiten en de voorwaarden om een arbeidsvergunning te krijgen.

Deze vrijstelling moest worden geregeld bij een besluit dat nooit genomen is.

Het zijn deze bepalingen die nu van toepassing zijn.

De Hoge Raad voor vrijwilligers heeft elke gelegenheid te baat genomen om te herhalen dat het belangrijk is om maatregelen te nemen die buitenlandse onderdanen waarop artikel 9, § 2 van toepassing is, de mogelijkheid moeten geven om vrijwilligerswerk te doen.

Minister Piette vroeg aan de Hoge Raad voor vrijwilligers om te reageren op drie voorstellen die als één geheel worden voorgelegd.

Deze voorstellen, alsook het standpunt van de Hoge Raad voor Vrijwilligers zijn opgenomen in de tekst van het advies «Vrijwilligers en Vreemdelingen».

Bijlage 4: Advies van de Adviesraad voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers

Advies 2/2009 van de Adviesraad voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers

De Adviesraad voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, hierna «de Raad» genoemd, werd op 7 juli 2009 gevat door een adviesaanvraag vanwege mevrouw de minister van Werk over een wetsvoorstel van mevrouw de Senator Nahima Lanjri met als opschrift «Wetsvoorstel tot het toegankelijk maken van vrijwilligerswerk voor vreemdelingen».

De Raad stelt vast dat het wetsvoorstel de wijziging beoogt van de artikelen 9, § 2 en 22, § 3 van de wet van 3 juli 2005 betreffende

Dans la présentation de la loi modificative de juillet 2006, le législateur précisait que: «Tel n'est pas l'objectif visé: la loi relative aux volontaires n'a pas pour but de soumettre de manière générale tous les volontaires aux lois relatives au travail précitées, comme c'est le cas pour les travailleurs salariés. Pour clarifier cet aspect, nous supprimons le texte de l'article 9, § 1^{er}, et revenons à la situation antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 3 juillet 2005, et qui ne posait aucun problème d'interprétation en la matière.»

En Commission des Affaires sociales, l'argument déterminant avait été que «Le droit commun ne permet que difficilement de réprimer les abus. L'Inspection du travail est un service bien plus efficace dans ce domaine spécialisé. Et elle n'a encore jamais posé de problèmes à des organisations bénévoles quelconques.» La représentante du ministre des Affaires sociales et de la Santé publique avait rappelé que «les services d'inspection disposent d'un pouvoir d'appréciation important. Et ils ont toujours fait preuve de bon sens dans la manière de traiter les organisations de volontaires. Il n'y a aucune raison que la proposition de loi à l'examen change cela.»

Le législateur s'est basé sur cet argument pour retirer de la loi toute référence au droit du travail.

Le Conseil Supérieur des Volontaires était quant à lui d'avis de considérer de façon générale que le droit du travail ne s'appliquait pas aux volontaires sauf exceptions (comme la législation relative au bien-être).

Concernant l'article 9, § 2:

La section relative aux ressortissants étrangers prévoyait une procédure particulière permettant à ceux-ci de ne pas devoir remplir les démarches et conditions pour l'obtention d'un permis de travail pour la réalisation d'activités comme volontaires.

Cette exemption devait être réglée par un arrêté qui n'a jamais été pris.

Ce sont ces dispositions qui sont d'application aujourd'hui.

Le Conseil Supérieur des Volontaires à chaque fois qu'il en a eu l'occasion a rappelé l'importance de prendre les dispositions devant permettre aux ressortissants étrangers concernés par l'article 9, § 2 de pouvoir accéder au volontariat.

Le ministre Piette demandait au Conseil Supérieur des volontaires de réagir à trois propositions devant être cumulées.

Ces propositions, ainsi que la position adoptée en l'occurrence par le Conseil supérieur des Volontaires, sont reprises dans le texte de l'avis «Volontariat et Étrangers»

Annexe 4: Avis du Conseil consultatif pour l'occupation des travailleurs étrangers

Avis 2/2009 du Conseil consultatif pour l'occupation des travailleurs étrangers

Le Conseil consultatif pour l'occupation des travailleurs étrangers, ci-après dénommé «le Conseil», a été saisi, le 7 juillet 2009, d'une demande d'avis de Mme la ministre de l'Emploi sur une proposition de loi de Mme la Sénatrice Nahima Lanjri intitulée «Proposition de loi visant à rendre le volontariat accessible aux étrangers».

Le Conseil constate que la proposition de loi vise à modifier les articles 9, § 2 et 22, § 3 de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits

rechten van vrijwilligers alsook het invoegen in dezelfde wet van de artikelen 9/1 en 21/1.

Het wetsvoorstel heeft als doel buitenlanders, die niet vrijgesteld zijn van de verplichting om te beschikken over een arbeidskaart, toe te laten vrijwilligerswerk te verrichten.

De aan de Raad voorgelegde tekst werd geamendeerd ingevolge adviezen van de Nationale Arbeidsraad en van de Hoge Raad voor Vrijwilligers.

De Raad stelt vast dat het geamendeerde voorstel de categorieën van de betrokken vrijwilligers vaststelt.

De Raad is van mening dat in het artikel 2 van het voorstel dient te worden gepreciseerd dat de uitsluiting uit het toepassingsgebied van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en haar uitvoeringsbesluiten enkel geldt voor vrijwilligerswerk.

De Raad is van mening dat in het artikel 3 van het voorstel moet gepreciseerd worden dat het verrichten van vrijwilligerswerk, naast het feit dat het geen enkel recht op verblijf toekent, evenmin afbreuk doet aan de toepassing van de wet van 15 december 1980.

Het ACV is evenwel van oordeel dat het voorstel te formalistisch is in zoverre het van de organisaties in feite eist dat ze de verblijfstitel van de buitenlandse vrijwilliger controleren.

De vertegenwoordiger van de minister van Migratie- en Asielbeleid brengt een negatief uit advies want het uitbreiden van het recht om vrijwilligerswerk te verrichten tot de begunstigden van opvang is een slecht signaal naar de illegalen toe die deel uitmaken van de begunstigden van de wet van 2007 betreffende de opvang.

Met uitzondering van de vertegenwoordiger van de minister van Migratie- en Asielbeleid, brengt de Raad bij meerderheid een gunstig advies uit over het voorstel.

Brussel, 7 juli 2009.

des volontaires ainsi qu'à insérer dans la même loi des articles 9/1 et 21/1.

Le but de la proposition de loi est de permettre à des ressortissants étrangers, qui ne sont pas dispensés de l'obligation du permis de travail, d'exercer des activités de volontariat.

Le texte soumis au Conseil a été amendé suite à des avis du Conseil national du travail et du Conseil supérieur des Volontaires.

Le Conseil constate que la proposition amendée détermine les catégories de volontaires concernés.

Le Conseil est d'avis, à l'article 2 de la proposition, qu'il y aurait lieu de préciser que l'exemption du champ d'application de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers et de ses arrêtés d'exécution ne vaut que pour les activités comme volontaire.

À l'article 3 de la proposition, le Conseil est d'avis qu'il faudrait préciser que l'exercice du volontariat, outre qu'il ne confère aucun droit à séjourner, ne nuit pas à l'application de la loi du 15 décembre 1980.

La CSC estime, toutefois, que la proposition est trop formaliste en ce qui concerne les organisations en leur demandant, en fait, de vérifier le titre de séjour du volontaire étranger.

Le représentant de la ministre de la Migration et de l'Asile émet un avis négatif car l'extension du droit de travailler comme volontaires aux bénéficiaires de l'accueil est un mauvais signal à l'égard des illégaux qui sont compris parmi les bénéficiaires de la loi de 2007 sur l'accueil.

À l'exception du représentant de la ministre de la Migration et de l'Asile, le Conseil émet un avis positif, à la majorité, sur la proposition.

Bruxelles, le 7 juillet 2009.