KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.826/1
41.827/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 4 december 2006 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over

1° een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden en de wijze van het sluiten van de collectieve verzekering tot dekking van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid buiten overeenkomst van de organisaties die werken met vrijwilligers" (41.826/1);

2° een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de minimumgarantievoorwaarden van de verzekeringsovereenkomsten tot dekking van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid buiten overeenkomst van de organisaties die werken met vrijwilligers" (41.827/1),

heeft op 7 december 2006 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in verband met het ontwerp 41.826/1 gemotiveerd door de omstandigheid dat

> "de verzwaarde aansprakelijkheid voor de organisaties in werking treedt op 1 januari 2007; dat bijgevolg het reglementair kader dat de verzekering van deze aansprakelijkheid regelt eveneens imperatief op deze datum moet vastgesteld zijn; dat dit zich om redenen van rechtszekerheid opdringt, zoniet zouden organisaties intussen verzekerd kunnen worden tegen voorwaarden die minder ver reiken dan wenselijk is en derhalve een nieuwe polis moeten aangaan of hun bestaande polis doen aanpassen op het ogenblik dat onderhavig koninklijk besluit later uitgevaardigd wordt; dat dit niet enkel misleidend maar vooral bijzonder nadelig zou zijn voor de organisaties en hun vrijwilligers waarvan de bescherming beoogd wordt; dat overigens over de inhoud van de minimumdekkingsvoorwaarden naar de organisaties van vrijwilligers toe moeten worden vóór hun verzwaarde aansprakelijkheid effectief wordt op 1 januari 2007; dat, ten slotte, de overheid een collectieve polis moet onderhandelen en afsluiten welke tijdig ter beschikking moet kunnen gesteld worden van de geïnteresseerde organisaties; dat de overheid hierover tijdig moet kunnen communiceren".

In verband met het ontwerp 41.827/1 wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door:

> "het feit dat de verzwaarde aansprakelijkheid voor de organisaties in werking treedt op 1 januari 2007; dat bijgevolg het reglementair kader dat de verzekering van deze aansprakelijkheid regelt eveneens imperatief op deze datum moet vastgesteld zijn; dat dit zich om redenen van rechtszekerheid opdringt, zoniet zouden organisaties intussen verzekerd kunnen worden tegen voorwaarden die minder ver reiken dan wenselijk is en derhalve een nieuwe polis moeten aangaan of hun bestaande polis doen aanpassen op het ogenblik dat onderhavig koninklijk besluit later uitgevaardigd wordt; dat dit niet enkel misleidend maar vooral bijzonder nadelig zou zijn voor de organisaties en hun vrijwilligers waarvan de bescherming beoogd wordt; dat, ten slotte, over de inhoud van de minimumdekkingsvoorwaarden naar de organisaties van vrijwilligers toe gecommuniceerd moet worden vóór hun verzwaarde aansprakelijkheid effectief wordt op 1 januari 2007" .

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Artikel 6 van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers, dat op 1 januari 2007 in werking treedt, bepaalt dat de organisaties die krachtens artikel 5 van de wet burgerlijk aansprakelijk zijn voor de schade die een vrijwilliger veroorzaakt [(1)], tot dekking van de risico's met betrekking tot vrijwilligerswerk een verzekeringscontract moeten sluiten, dat ten minste de burgerlijke aansprakelijkheid van de organisatie dekt, met uitzondering van de contractuele aansprakelijkheid (zie artikel 6, § 1).

De wet draagt de Koning op om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de minimumgarantievoorwaarden vast te stellen van de verplichte verzekeringsovereenkomsten tot dekking van het vrijwilligerswerk (artikel 6, § 3, van de wet). Het ontwerp 41.827/1 voert die opdracht uit.

Aan de organisaties wordt de mogelijkheid geboden zich, tegen betaling van een premie, aan te sluiten bij een collectieve polis die voldoet aan de minimumgarantievoorwaarden. De Koning bepaalt daartoe de voorwaarden en nadere regels bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad (artikel 6, § 5, van de wet). Het ontwerp 41.826/1 geeft uitvoering aan die bepaling.

---

(1) Artikel 5, eerste lid, van de wet luidt: "Behalve in geval van bedrog, zware fout of eerder gewoonlijk dan toevallig voorkomende lichte fout van de vrijwilliger, is deze, behalve als het om schade gaat die hij zichzelf toebrengt, niet burgerlijk aansprakelijk voor de schade die hij veroorzaakt bij het verrichten van vrijwilligerswerk (...). Voor deze schade zijn respectievelijk de feitelijke vereniging, de rechtspersoon of de organisatie waarvan de feitelijke vereniging een afdeling vormt, burgerlijk aansprakelijk".

.../...

ONTWERP 41.826/1

1. In verband met het ontwerp 41.826/1 heeft de gemachtigde van de minister volgende toelichting verstrekt:

> "De federale overheid (maar elke overheid, ook de provinciale en de lokale overheden en overheidsinstellingen kunnen dergelijk initiatief nemen) zal ervoor zorgen dat aan de organisaties van vrijwilligers, die hiervan gebruik wensen te maken, een collectieve polis wordt aangeboden die aan bepaalde voorwaarden voldoet. Men spreekt van een collectieve polis, omdat meerdere organisaties van vrijwilligers tot de aangeboden polis kunnen toetreden.
>
> Om te garanderen dat niet gelijk welke collectieve polis door een verzekeringsmaatschappij wordt aangeboden, zal de federale overheid een kaderovereenkomst vaststellen, waarin de voorwaarden opgesomd worden waaraan een verzekeringsovereenkomst minstens moet beantwoorden om als collectieve polis door een verzekeringsonderneming aangeboden te mogen worden. In deze kaderovereenkomst zal o.m. verwezen worden naar het KB tot vaststelling van de minimumgarantievoorwaarden en naar het KB betreffende de collectieve verzekering, dat de voorwaarden en de wijze van het sluiten van de collectieve verzekering vaststelt. Enkel en alleen de verzekerings- ondernemingen, die deze kaderovereenkomst ondertekenen, zullen een collectieve polis in de zin van artikel 6, § 5, van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers mogen aanbieden.
>
> De organisaties van vrijwilligers, die geen individuele verzekeringsovereenkomst afsluiten, kunnen dan beslissen om toe te treden tot een dergelijke collectieve verzekering".

Er dient te worden vastgesteld dat deze toelichting niet strookt met de draagwijdte van de om advies voorgelegde tekst. Zo komt in die tekst geen bepaling voor die stelt dat alleen verzekeringsondernemingen die de kaderovereenkomst ondertekenen, een collectieve polis in de zin van artikel 6, § 5, van de wet mogen aanbieden, zijnde een polis die voldoet aan de minimumgarantievoorwaarden bepaald in het ontwerp 41.827/1. Bovendien bevat het ontwerp geen bepalingen inzake de kaderovereenkomst.

Voor het geven van dit advies heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, zich gebaseerd op de om advies voorgelegde tekst. Indien die evenwel niet zou stroken met de bedoeling van de stellers ervan, zal een nieuwe tekst moeten worden opgesteld, en om advies worden voorgelegd.

2. Voor het overige zijn in het raam van het beperkte onderzoek geen opmerkingen te maken bij het ontwerp 41.826/1.

ONTWERP 41.827/1

1. In de aanhef wordt bij de verwijzing naar de rechtsgrond ten onrechte ook melding gemaakt van artikel 6, § 1, van de wet van 3 juli 2005. Aangezien de rechtsgrond te vinden is in artikel 6, § 3, volstaat een verwijzing naar die bepaling.

2. Artikel 6, § 3, van de wet van 3 juli 2005 geeft de Koning echter niet de bevoegdheid om ook de vrijwillig gesloten verzekeringsovereenkomsten te regelen [(2)]. De woorden "of vrijwillig" dienen daarom te worden geschrapt in artikel 1, tweede lid, van het ontwerp. Organisaties die aansluiten bij de collectieve polis bedoeld in artikel 6, § 5, van de wet, zullen echter krachtens het eerste lid van die paragraaf dezelfde minimumgarantievoorwaarden genieten.

---

(2) In artikel 6, § 3, van de wet wordt uitdrukkelijk gesteld dat het om de minimumgarantievoorwaarden van de verplichte verzekeringsovereenkomsten gaat.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.826/1
41.827/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, le 4 décembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur

1° un projet d'arrêté royal "déterminant les conditions et modalités de la souscription de l'assurance collective couvrant la responsabilité civile extra-contractuelle des organisations travaillant avec des volontaires" (41.826/1);

2° un projet d'arrêté royal "déterminant les conditions minimales de garantie des contrats d'assurance couvrant la responsabilité civile extra-contractuelle des organisations travaillant avec des volontaires" (41.827/1),

a donné le 7 décembre 2006 l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, la demande d'urgence concernant le projet 41.826/1 est motivée par la circonstance suivante:

> "de verzwaarde aansprakelijkheid voor de organisaties in werking treedt op 1 januari 2007; dat bijgevolg het reglementair kader dat de verzekering van deze aansprakelijkheid regelt eveneens imperatief op deze datum moet vastgesteld zijn; dat dit zich om redenen van rechtszekerheid opdringt, zoniet zouden organisaties intussen verzekerd kunnen worden tegen voorwaarden die minder ver reiken dan wenselijk is en derhalve een nieuwe polis moeten aangaan of hun bestaande polis doen aanpassen op het ogenblik dat onderhavig koninklijk besluit later uitgevaardigd wordt; dat dit niet enkel misleidend maar vooral bijzonder nadelig zou zijn voor de organisaties en hun vrijwilligers waarvan de bescherming beoogd wordt; dat overigens over de inhoud van de minimumdekkingsvoorwaarden naar de organisaties van vrijwilligers toe moeten worden vóór hun verzwaarde aansprakelijkheid effectief wordt op 1 januari 2007; dat, ten slotte, de overheid een collectieve polis moet onderhandelen en afsluiten welke tijdig ter beschikking moet kunnen gesteld worden van de geïnteresseerde organisaties; dat de overheid hierover tijdig moet kunnen communiceren".

En ce qui concerne le projet 41.827/1, la demande d'urgence est motivée par:

> "het feit dat de verzwaarde aansprakelijkheid voor de organisaties in werking treedt op 1 januari 2007; dat bijgevolg het reglementair kader dat de verzekering van deze aansprakelijkheid regelt eveneens imperatief op deze datum moet vastgesteld zijn; dat dit zich om redenen van rechtszekerheid opdringt, zoniet zouden organisaties intussen verzekerd kunnen worden tegen voorwaarden die minder ver reiken dan wenselijk is en derhalve een nieuwe polis moeten aangaan of hun bestaande polis doen aanpassen op het ogenblik dat onderhavig koninklijk besluit later uitgevaardigd wordt; dat dit niet enkel misleidend maar vooral bijzonder nadelig zou zijn voor de organisaties en hun vrijwilligers waarvan de bescherming beoogd wordt; dat, ten slotte, over de inhoud van de minimumdekkingsvoorwaarden naar de organisaties van vrijwilligers toe gecommuniceerd moet worden vóór hun verzwaarde aansprakelijkheid effectief wordt op 1 januari 2007" .

*

* *

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

L'article 6 de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, qui entre en vigueur le 1er janvier 2007, dispose que les organisations qui, en vertu de l'article 5 de la loi, sont civilement responsables des dommages causés par le volontaire (1) doivent contracter, afin de couvrir les risques liés au volontariat, une assurance qui couvre au minimum la responsabilité civile de l'organisation, à l'exclusion de la responsabilité contractuelle (cf. article 6, § 1er).

La loi charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions minimales de garantie des contrats d'assurance obligatoire couvrant le volontariat (article 6, § 3, de la loi). Le projet 41.827/1 met en oeuvre cette délégation.

Les organisations se voient offrir la possibilité de souscrire, moyennant le paiement d'une prime, une assurance collective répondant aux conditions minimales de garantie. Le Roi fixe les conditions et modalités de cette souscription par arrêté délibéré en Conseil des ministres (article 6, § 5, de la loi). Le projet 41.826/1 met en oeuvre cette disposition.

(1) L'article 5, alinéa 1er, de la loi s'énonce comme suit: "Sauf en cas de dol, de faute grave ou de faute légère présentant dans le chef du volontaire un caractère habituel plutôt qu'accidentel, celui-ci n'est pas, sauf s'il s'agit de dommages qu'il s'occasionne à lui-même, civilement responsable des dommages qu'il cause dans l'exercice d'activités volontaires (...). L'association de fait, la personne morale ou l'organisation dont l'association de fait constitue une section est civilement responsable de ce dommage".

PROJET 41.826/1

1. En ce qui concerne le projet 41.826/1, le délégué du ministre a fourni les explications suivantes:

> "De federale overheid (maar elke overheid, ook de provinciale en de lokale overheden en overheidsinstellingen kunnen dergelijk initiatief nemen) zal ervoor zorgen dat aan de organisaties van vrijwilligers, die hiervan gebruik wensen te maken, een collectieve polis wordt aangeboden die aan bepaalde voorwaarden voldoet. Men spreekt van een collectieve polis, omdat meerdere organisaties van vrijwilligers tot de aangeboden polis kunnen toetreden.
>
> Om te garanderen dat niet gelijk welke collectieve polis door een verzekeringsmaatschappij wordt aangeboden, zal de federale overheid een kaderovereenkomst vaststellen, waarin de voorwaarden opgesomd worden waaraan een verzekeringsovereenkomst minstens moet beantwoorden om als collectieve polis door een verzekeringsonderneming aangeboden te mogen worden. In deze kaderovereenkomst zal o.m. verwezen worden naar het KB tot vaststelling van de minimumgarantievoorwaarden en naar het KB betreffende de collectieve verzekering, dat de voorwaarden en de wijze van het sluiten van de collectieve verzekering vaststelt. Enkel en alleen de verzekerings- ondernemingen, die deze kaderovereenkomst ondertekenen, zullen een collectieve polis in de zin van artikel 6, § 5, van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers mogen aanbieden.
>
> De organisaties van vrijwilligers, die geen individuele verzekeringsovereenkomst afsluiten, kunnen dan beslissen om toe te treden tot een dergelijke collectieve verzekering".

Force est de constater que ces explications ne s'accordent pas avec la portée du texte soumis pour avis. Ainsi, le texte ne comprend pas de disposition prévoyant que seules les entreprises d'assurances qui signent la convention-cadre peuvent proposer une assurance collective au sens de l'article 6, § 5, de la loi, à savoir une assurance répondant aux conditions minimales de garantie fixées dans le projet 41.827/1. En outre, le projet est muet concernant la convention-cadre.

Pour rendre le présent avis, le Conseil d'État, section de législation, s'est fondé sur le texte soumis pour avis. Si, toutefois, celui-ci ne devait pas correspondre aux intentions de ses auteurs, un nouveau texte devra être rédigé et soumis pour avis.

2. Pour le surplus, dans le cadre de l'examen succinct, le projet 41.826/1 n'appelle pas d'observation.

PROJET 41.827/1

1. S'agissant du fondement juridique, le préambule fait également référence, à tort, à l'article 6, § 1er, de la loi du 3 juillet 2005. Dès lors que le fondement juridique figure à l'article 6, § 3, une référence à cette dernière disposition suffit.

2. L'article 6, § 3, n'habilite toutefois pas le Roi à régler également les contrats d'assurance conclus volontairement (2). Les mots "ou volontairement" seront donc supprimés à l'article 1er, alinéa 2, du projet. Toutefois, les organisations qui souscrivent l'assurance collective visée à l'article 6, § 5, de la loi bénéficieront, en vertu de l'alinéa 1er de ce paragraphe, des mêmes conditions minimales de garantie.

---

(2) L'article 6, § 3, de la loi prévoit expressément qu'il s'agit des conditions minimales de garantie des contrats d'assurance obligatoire.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. BAERT.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME