

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.912/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 december 2006 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over 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", heeft op 19 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 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 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".

*

* *

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

1. 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).

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 bedoeld in artikel 6, § 3, van de wet. De Koning bepaalt daartoe de voorwaarden en nadere regels bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad (artikel 6, § 5, tweede lid van de wet). Het ontwerp geeft uitvoering aan die bepaling.

2. De in het ontwerp vervatte regeling maakte reeds het voorwerp uit van een eerder ontwerp van koninklijk besluit waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 7 december 2006 advies 41.826/1 heeft gegeven. Vergeleken met dat ontwerp bevat het thans voorliggende ontwerp slechts een gering aantal verschillen, met name is in artikel 2, eerste en derde lid, en in artikel 3, § 2, eerste lid, van het voorliggende ontwerp telkens sprake van "verzekeraar" terwijl in dezelfde bepalingen van het ontwerp 41.826/1 telkens sprake was van "verzekeringnemer". Gelet op hetgeen reeds is opgemerkt in voornoemd advies 41.826/1 kan onder meer rekening houdende met die wijzigingen thans nog het volgende worden opgemerkt.

⁽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".

2.1. Artikel 6, § 5, eerste lid, van de wet van 3 juli 2005 voorziet in de mogelijkheid voor organisaties om aan te sluiten bij een collectieve polis. Met het oog hierop dient de Koning, in uitvoering van artikel 6, § 5, tweede lid, van dezelfde wet, de voorwaarden en nadere regels hiervoor te bepalen. Deze uitvoeringsmaatregelen kunnen er zich evenwel niet toe beperken enkel de nadere regelen op het vlak van de toetreding door organisaties tot een collectieve polis vast te leggen, maar dienen ook regels te bevatten die ervan doen blijken dat effectief uitvoering wordt gegeven aan de wettelijke verplichting om één of verschillende collectieve polissen in het leven te roepen. Bovendien moeten deze regels verduidelijken op welke wijze zulke collectieve polis zich onderscheidt van individuele polissen.

Uit de verklaring van de gemachtigde ambtenaar kan worden afgeleid dat de overheid hiertoe een kaderovereenkomst zal sluiten met een of meer verzekeraars, waartoe organisaties naderhand zullen kunnen toetreden in de hoedanigheid van verzekeringnemer. De overheid zelf treedt derhalve bij het ondertekenen van de overeenkomst niet op als verzekeringnemer.

Het verdient aanbeveling om het ontworpen besluit aan te vullen met de nadere regelen betreffende de wijze van totstandkoming van een collectieve polis, de aanduiding van de overheid of overheden die hiertoe kunnen overgaan, en, in voorkomend geval, betreffende de selectie van de verzekeraars waarmee over een collectieve polis zal kunnen worden onderhandeld. Bovendien, opdat daadwerkelijk uitvoering zou worden gegeven aan het recht voor organisaties om tot een collectieve polis toe te treden, moet de ontworpen regeling ertoe leiden dat ten minste één collectieve polis tot stand wordt gebracht.

2.2. In de mate dat de overheid of, in voorkomend geval, andere derden, op geen enkele wijze als partij bij de collectieve verzekeringspolis betrokken is, en derhalve enkel de organisatie als verzekeringnemer fungeert, volstaat het om in artikel 3, § 2, tweede lid, en § 4, tweede lid, van het ontwerp te verwijzen naar "de organisatie" in plaats van naar "de verzekeringnemer (...) en (...) de organisatie".

De kamer was samengesteld uit

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.912/1

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 13 décembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur 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", a donné le 19 décembre 2006 l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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, l'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 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 application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

.../...

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. L'article 6 de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, qui entre en vigueur le 1^{er} 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. l'article 6, § 1^{er}).

Les organisations se voient offrir la possibilité de souscrire, moyennant le paiement d'une prime, une assurance collective répondant aux conditions minimales de garantie visées à l'article 6, § 3, de la loi. Le Roi fixe les conditions et modalités de cette souscription par arrêté délibéré en Conseil des ministres (article 6, § 5, alinéa 2, de la loi). Le projet met en oeuvre cette disposition.

2. Les dispositions inscrites dans le projet ont déjà fait l'objet d'un projet antérieur d'arrêté royal, sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a rendu le 7 décembre 2006 l'avis 41.826/1. Par rapport à ce projet, le présent projet soumis pour avis ne comporte qu'un nombre restreint de différences, notamment à l'article 2, alinéas 1^{er} et 3, ainsi qu'à l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, où il est chaque fois question d'"assureur" alors que les mêmes dispositions du projet 41.826/1 font chaque fois état de "preneur d'assurance". Vu ce qui a déjà été relevé dans l'avis 41.826/1 susmentionné et compte tenu notamment de ces modifications, les observations suivantes peuvent encore être formulées.

⁽¹⁾ L'article 5, alinéa 1^{er}, 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".

2.1. L'article 6, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 3 juillet 2005 prévoit la possibilité pour les organisations de souscrire une assurance collective. Dans cette perspective, le Roi doit, en exécution de l'article 6, § 5, alinéa 2, de la même loi, fixer les conditions et les modalités de cette souscription. Ces mesures d'exécution ne peuvent toutefois pas se limiter à fixer uniquement les modalités sur le plan de la souscription d'une assurance collective par les organisations, mais elles doivent également comporter des règles indiquant qu'il est effectivement donné exécution à l'obligation légale de créer une seule ou différentes assurances collectives. En outre, ces règles doivent préciser en quoi une telle assurance collective se distingue des assurances individuelles.

Il peut être déduit des explications du fonctionnaire délégué que l'autorité conclura à cet effet avec un ou plusieurs assureurs une convention-cadre que les organisations pourront souscrire ensuite en qualité de preneur d'assurance. Ce n'est donc pas l'autorité elle-même qui intervient comme preneur d'assurance lors de la signature de la convention.

Il est recommandé de compléter l'arrêté en projet en indiquant les modalités concernant l'élaboration d'une assurance collective, la désignation de l'autorité ou des autorités qui peuvent y procéder et, s'il y échet, la sélection des assureurs avec qui une assurance collective pourra être négociée. En outre, pour qu'il soit donné effectivement exécution au droit, pour les organisations, de souscrire une assurance collective, les dispositions en projet doivent impliquer l'élaboration d'au moins une assurance collective.

2.2. Dans la mesure où l'autorité ou, s'il y échet, d'autres tiers, ne sont en aucune façon associés en tant que partie à la police d'assurance collective et où, dès lors, seule l'organisation est preneur d'assurance, il suffit de viser, dans l'article 3, § 2, alinéa 2, et § 4, alinéa 2, du projet, "l'organisation" plutôt que le "preneur d'assurance [...] et [...] l'organisation".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, 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. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME