

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.062/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 7 mei 2007 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van de vrijwilligers", heeft op 31 mei 2007 het volgende advies gegeven:

Rekening houdende met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State bovendien de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt enerzijds tot verhoging van het bedrag van de vergoedingen die een bepaalde categorie van vrijwilligers, met name de vrijwillige ambulanciers, ontvangen, en bevat anderzijds de verplichting voor bepaalde organisaties om bijkomende verzekeringen inzake arbeidsongevallen aan te gaan ten voordele van de vrijwilligers.

2.1. De verhoging van de vergoedingen (artikel 1 van het ontwerp) vindt rechtsgrond in artikel 12 van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van de vrijwilligers. Dat artikel bepaalt dat de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, voor specifieke categorieën van vrijwilligers, en onder de door hem bepaalde voorwaarden, de in artikel 10 van de wet bedoelde bedragen kan verhogen.

2.2.1. Wat de verplichte bijkomende verzekering betreft (artikel 2), kan in beginsel rechtsgrond gevonden worden in artikel 6, §§ 2 en 3, van de wet. Luidens die bepalingen kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, voor de categorieën vrijwilligers die hij aanwijst, de dekking van het verzekeringscontract uitbreiden tot lichamelijke schade en rechtsbijstand, en stelt hij tevens de minimumgarantievoorwaarden vast van de verplichte verzekeringsovereenkomsten tot dekking van het vrijwilligerswerk.

.../...

2.2.2. In artikel 2, § 2, laatste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat "[d]e organisatie(s) en de verzekeringsinstelling waarbij de organisatie is aangesloten of waarbij ze is ingeschreven overeenkomstig de wetgeving inzake verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit (...) in de rechten van het slachtoffer (treden) wat betreft de vergoedingen die ze op wettelijke basis moeten betalen".

Hierover om uitleg verzocht, heeft de gemachtigde ambtenaar de volgende toelichting bezorgd:

"cette subrogation fait partie des conditions. En effet sans celle-ci les compagnies d'assurance ne pourraient proposer des assurances qu'à des prix exorbitants puisque, en cas de dommage causé par un tiers, elles seraient dans l'incapacité de se voir rembourser les frais qu'elle aurait «avancés» pour dédommager le volontaire victime du dommage. C'est un mécanisme classique dans le cadre des assurances «accident du travail» et dommages corporels. Dès lors que nous imposons une assurance droit du travail il est logique que les conditions mentionnées soient les mêmes que celles qui se trouvent dans les assurances droit commun des accidents du travail. En ce qui concerne les indemnités légales, c'est pour mentionner que la subrogation ne vaut que pour les indemnités qui auront été payées en vertu de cet arrêté (les montants repris aux alinéas précédents qui fixent les montants que l'assurance doit couvrir) et ce pour bien mentionner que la compagnie d'assurance n'est pas subrogée dans les autres droits que pourrait revendiquer la victime comme le dédommagement moral pour le préjudice qu'elle a subi (par exemple en cas de brûlure grave, le dédommagement au-delà des soins ou de l'incapacité que l'assurance lui aura remboursé). Cela fait partie des conditions de l'assurance".

Zelfs als de bepaling wordt opgevat als een voorwaarde waaraan de verplichte verzekeringsovereenkomst tot dekking van het vrijwilligerswerk in verband met de betrokken categorie van vrijwilligers dient te voldoen, dan nog gaat het niet om een "minimumgarantievoorwaarde" in de zin van artikel 6, § 3, van de wet 3 juli 2005, zodat er geen rechtsgrond voorhanden lijkt te zijn voor de subrogatieregeling ⁽¹⁾. Een minimumgarantievoorwaarde zoals bedoeld in de wet beoogt immers de vrijwilliger te beschermen, terwijl de subrogatieregeling hoofdzakelijk de verzekeringsinstelling ten goede komt. Dat een subrogatieregeling tot gevolg heeft dat de verzekering voor de organisatie minder duur wordt, doet aan die vaststelling geen afbreuk.

⁽¹⁾ Vergelijk met de subrogatieregeling in het kader van de arbeidsongevallenregeling, die in de wet voorkomt (artikel 47 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971).

VORMVEREISTEN

Over het ontwerp van koninklijk besluit is het advies van de inspectie van financiën ingewonnen, doch aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is geen stuk voorgelegd waaruit blijkt dat de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort, er zijn akkoord heeft aan gehecht.

Op grond van artikel 5, 2/, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, dienen ontwerpen van koninklijk besluit waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan, aan de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort, te worden voorgelegd. Op grond van die bepaling zal het begrotingsakkoord vooralsnog moeten worden ingewonnen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Gelet op wat over de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt, volstaat het om in het eerste lid van de aanhef te verwijzen naar de artikelen 6 en 12. Aangezien artikel 6 niet alleen gewijzigd is bij de wet van 27 december 2005, doch ook bij de wet van 19 juli 2006, dient deze aanhefverwijzing als volgt gesteld te worden:

"Gelet op de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers, inzonderheid op artikel 6, gewijzigd bij de wetten van 27 december 2005 en 19 juli 2006, en op artikel 12;"

2. Het koninklijk besluit van 28 november 1969, waarnaar in de tweede aanhefverwijzing wordt verwezen, strekt het ontworpen besluit niet tot rechtsgrond en wordt erdoor niet gewijzigd. De vermelding ervan is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling, zodat het tweede lid van de aanhef geschrapt dient te worden.

3. De verwijzing naar het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, stelle men als volgt:

"Gelet op advies 43.062/1 van de Raad van State, gegeven op 31 mei 2007, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 1

De Nederlandstalige tekst van dit artikel bevat een aantal storende taalfouten. In het eerste lid dient het woord "wordt" te worden geschrapt. Verder zou een opsplitsing van de zin de leesbaarheid bevorderen.

Het tweede lid dient aan te vangen met "Het" in de plaats van "De", het woord "bedraag" dient te worden vervangen door het woord "bedrag" en het woord "variëerd" door "varieert".

In de Franse tekst schrijve men "conformément à la loi" in plaats van "comme prévu par la loi".

Artikel 2

In een normatieve tekst dienen woorden als "moeten", "dienen te" of "het is vereist dat" waar mogelijk te worden vermeden, aangezien de verplichting al besloten ligt in de aard van de regelgeving. De tekst van artikel 2, § 1, dient in die zin te worden aangepast.

Het gebruik van haakjes dient ook vermeden te worden.

De Franse tekst van het ontworpen artikel 2 zou taalkundig moeten worden verbeterd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. I. VOS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.062/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 7 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires", a donné le 31 mai 2007 l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis, d'une part, vise à augmenter le montant des indemnités perçues par une certaine catégorie de volontaires, à savoir les ambulanciers volontaires et, d'autre part, impose à certaines organisations de souscrire des assurances complémentaires en matière d'accidents du travail au bénéfice des volontaires.

2.1. L'augmentation des indemnités (article 1^{er} du projet) trouve un fondement juridique à l'article 12 de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires. Cet article dispose que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, relever les montants prévus à l'article 10 de la loi, pour certaines catégories de volontaires, aux conditions qu'Il détermine.

2.2.1. Le fondement juridique de l'assurance complémentaire obligatoire (article 2) peut en principe être recherché à l'article 6, §§ 2 et 3, de la loi. Ces dispositions permettent au Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, d'étendre la couverture du contrat d'assurance aux dommages corporels et à la protection juridique pour les catégories de volontaires qu'Il détermine, et également de fixer les conditions minimales de garantie des contrats d'assurance obligatoire couvrant le volontariat.

2.2.2. L'article 2, § 2, dernier alinéa, du projet dispose que "l'(les) organisations(s) et l'organisme assureur auquel l'organisation est affiliée ou auprès duquel elle est inscrite

.../...

conformément à la législation en matière d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité sont subrogés dans les droits de la victime pour ce qui concerne les indemnités qu'ils sont tenus de verser sur une base légale".

Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a fait le commentaire suivant:

"cette subrogation fait partie des conditions. En effet sans celle-ci les compagnies d'assurance ne pourraient proposer des assurances qu'à des prix exorbitants puisque, en cas de dommage causé par un tiers, elles seraient dans l'incapacité de se voir rembourser les frais qu'elle aurait «avancés» pour dédommager le volontaire victime du dommage. C'est un mécanisme classique dans le cadre des assurances «accident du travail» et dommages corporels. Dès lors que nous imposons une assurance droit du travail il est logique que les conditions mentionnées soient les mêmes que celles qui se trouvent dans les assurances droit commun des accidents du travail. En ce qui concerne les indemnités légales, c'est pour mentionner que la subrogation ne vaut que pour les indemnités qui auront été payées en vertu de cet arrêté (les montants repris aux alinéas précédents qui fixent les montants que l'assurance doit couvrir) et ce pour bien mentionner que la compagnie d'assurance n'est pas subrogée dans les autres droits que pourrait revendiquer la victime comme le dédommagement moral pour le préjudice qu'elle a subi (par exemple en cas de brûlure grave, le dédommagement au-delà des soins ou de l'incapacité que l'assurance lui aura remboursé). Cela fait partie des conditions de l'assurance".

Même si la disposition est conçue comme une condition à laquelle doit satisfaire le contrat d'assurance obligatoire couvrant l'activité bénévole exercée par la catégorie de volontaires concernée, il ne s'agit pas pour autant d'une "condition minimale de garantie" au sens de l'article 6, § 3, de la loi du 3 juillet 2005, de sorte que le régime de subrogation paraît dépourvu de fondement juridique ⁽¹⁾. Une condition minimale de garantie, telle que l'entend la loi, a en effet pour objectif de protéger le volontaire, alors que le régime de subrogation bénéficie principalement à l'organisme assureur. Le fait qu'un régime de subrogation réduit le coût de l'assurance pour l'organisation n'y change rien.

FORMALITÉS

Si l'inspection des finances a bien donné son avis sur le projet d'arrêté royal,

⁽¹⁾Comparer avec le régime légal de subrogation prévu par la réglementation sur les accidents du travail (article 47 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail).

il n'a été fourni au Conseil d'État, section de législation, aucun document indiquant que le ministre ayant le budget dans ses attributions a donné son accord sur celui-ci.

L'article 5, 2/, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire impose de soumettre à l'accord préalable du ministre ayant le budget dans ses attributions, les projets d'arrêté royal qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles. Cette disposition requiert d'encore recueillir l'accord budgétaire.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Eu égard à l'observation relative au fondement juridique du projet, il suffit que le premier alinéa du préambule fasse référence aux articles 6 et 12. L'article 6 n'ayant pas seulement été modifié par la loi du 27 décembre 2005, mais aussi par celle du 19 juillet 2006, cette référence du préambule sera rédigée comme suit:

"Vu la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, notamment l'article 6, modifié par les lois des 27 décembre 2005 et 19 juillet 2006, et l'article 12;"

2. L'arrêté royal du 28 novembre 1969 auquel fait référence le deuxième alinéa du préambule ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet et n'est pas modifié par celui-ci. Sa mention n'est pas davantage nécessaire à une bonne compréhension du texte en projet, de sorte que le deuxième alinéa du préambule doit être supprimé.

3. On rédigera la référence à l'avis du Conseil d'État, section de législation, ainsi qu'il suit:

"Vu l'avis 43.062/1 du Conseil d'État, donné le 31 mai 2007, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

Article 1^{er}

Le texte néerlandais de cet article contient un certain nombre de fâcheuses erreurs de langage. Dans le premier alinéa, le mot "wordt" doit être supprimé. Par ailleurs, la phrase gagnerait en lisibilité si elle était scindée.

Il y a lieu de commencer le deuxième alinéa par "Het" au lieu de "De", le mot "bedraag" doit être remplacé par le mot "bedrag" et le mot "variëerd" par "varieert".

Dans le texte français, on écrira "conformément à la loi" au lieu de "comme prévu par la loi".

Article 2

Dans la mesure du possible, des mots tels que "avoir l'obligation" ou "être tenu de" sont à éviter dans un texte normatif, dès lors que l'obligation est déjà inscrite dans la règle même. Le texte de l'article 2, § 1^{er}, sera adapté en ce sens.

On évitera également l'emploi de parenthèses.

Le texte français de l'article 2 en projet gagnerait au demeurant à être amélioré du point de vue de la correction de la langue.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme I. VOS, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME