

Responsabilité et Assurances en matière de volontariat

Avis du Conseil supérieur des Volontaires rendu le 19 mars 2009

Énoncé du problème

Le Conseil supérieur des Volontaires a été créé le 2 octobre 2002 notamment dans le but de donner des avis au gouvernement en matière de volontariat. Une loi relative aux droits des volontaires a été promulguée le 3 juillet 2005.

Au cours des prémisses à cette loi initiée en premier lieu pour protéger le volontaire au cours de ses activités de volontariat, les personnes travaillant sur le terrain ont plaidé en faveur de la mise au point d'un régime d'assurance/responsabilité favorable à tous les volontaires.

Élaboré après le reste de la loi relative aux droits des volontaires, ce régime est également entré en vigueur à une date ultérieure, à savoir le 1^{er} janvier 2007.

Au cours de la phase de mise au point du régime d'assurance/responsabilité, le Conseil supérieur des Volontaires a, en date du 16 octobre 2006, à nouveau émis un avis clair et concret précisant la manière dont il voit un régime d'assurance/responsabilité optimal.

Le Conseil supérieur des Volontaires a redémarré le groupe de travail Assurances dans le cadre d'une demande d'évaluation de ce régime émanant de la Ministre des Affaires sociales¹. Ce groupe de travail se composait au départ de membres du Conseil supérieur des Volontaires, auxquels se sont ajoutées un certain nombre d'organisations en mesure de contribuer aux discussions en raison de leur intérêt et/ou expertise en la matière. Il a, en outre, été fait appel à un expert du droit des assurances, le Prof. Hubert Claassens, pour la préparation, les débats de fond et le suivi des réunions.

Ce groupe de travail s'est réuni cinq fois en 2008 (*le 21 février, 25 avril, 16 septembre, 22 octobre et 9 décembre*) et a fait rapport détaillé de ses activités aux membres du Conseil supérieur des Volontaires, lors des réunions plénières de celui-ci.

Au cours des réunions du groupe de ce travail, il est rapidement apparu qu'il était préférable que celui-ci ne s'exprime, ni sur le régime d'assurance instauré par la loi relative aux droits des volontaires, ni sur les initiatives lancées dans le but de soutenir (financièrement) les organisations en matière d'assurances. Vu la complexité de ce thème, le groupe de travail s'est permis de prendre également en considération le régime de responsabilité (article 5 de la loi relative aux droits des volontaires), et de dresser un inventaire des points névralgiques et des problèmes d'interprétation récurrents relatifs au régime d'assurance/responsabilité.

Ce n'était pas une sinécure parce que les différentes organisations ont évidemment des expériences très différentes en ce qui concerne les problèmes relatifs à la responsabilité et aux assurances : si certaines organisations sont bien informées, d'autres sous-estiment la portée du régime de la responsabilité. Alors que les volontaires sont, dans certains cas, extrêmement bien protégés, dans d'autres, ils ne bénéficient (quasiment) d'aucune 'garantie'.

D'où, en pratique, situations extrêmement différentes. Les divergences, voire contradictions entre ces différents aspects et éléments font l'objet du présent rapport. Les avis émis dépassent dès lors le cadre

¹ *Demande de procéder, en collaboration avec les provinces, à l'évaluation du système instauré en matière d'obligation d'assurance, dans le cadre des subsides accordés par la Loterie Nationale. Il s'agit en effet d'un aspect de la loi d'autant plus important qu'il concerne la protection des volontaires et qu'il est essentiel de savoir si les mécanismes mis en place, tant au niveau de l'obligation l'assurance qu'à celui de l'assurance collective ou des subsides accordés, sont suffisants.*

de la seule efficacité du régime d'assurance et de l'assurance collective.

1. Avis du Conseil supérieur des Volontaires

Dans son mémorandum de mai 2008, le Conseil supérieur a mis en lumière la valeur ajoutée que représente le volontariat, si bien qu'il est devenu incontestable que les volontaires méritent une protection adéquate.

Le présent avis du Conseil supérieur des Volontaires part d'un certain nombre de principes de base.

Premièrement, le Conseil supérieur des Volontaires estime que tous les volontaires doivent bénéficier d'une protection maximale, quelle que soit la situation ou le contexte (et par déduction, quel que soit le statut juridique de l'organisation) de l'exercice de l'activité : tout volontaire doit pouvoir bénéficier de la même protection, qu'il exerce ses activités à Hasselt ou à Tournai,...

Deuxièmement, le Conseil supérieur des Volontaires estime que c'est d'abord aux organisations de prendre leurs responsabilités en ce qui concerne la protection des volontaires auxquels elles font appel. Elles doivent toutefois recevoir à cet effet des autorités un soutien suffisant et proportionné, quel que soit le statut juridique ou le contexte dans lequel elles opèrent.

L'autorité fédérale doit mener (de préférence en collaboration avec d'autres autorités) une politique active en ce sens, par exemple en mettant au point des initiatives structurelles, et/ou en mettant à la disposition des personnes travaillant sur le terrain les moyens nécessaires, et en veillant à ce que le secteur des assurances soit lui aussi responsabilisé.

2. Responsabilité et assurances dans la loi relative aux droits des volontaires

L'article 5 règle la responsabilité de l'organisation vis-à-vis des volontaires.

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 organisées par une association de fait visée à l'article 3, 3° et occupant une ou plusieurs personnes engagées dans les liens d'un contrat de travail d'ouvrier ou d'employé, par une personne morale visée à l'article 3, 3°, ou par une association de fait qui, en raison de son lien spécifique soit avec l'association de fait susvisée, soit avec la personne morale susvisée, peut être considérée comme une section de celles-ci. L'association de fait, la personne morale ou l'organisation dont l'association de fait constitue une section est civilement responsable de ce dommage.

À peine de nullité, il ne peut être dérogé à la responsabilité prévue à l'alinéa 1er, au détriment du volontaire.

L'article 5 donne lieu à de nombreuses difficultés d'interprétation, tant en ce qui concerne le contenu de l'article même, que son implémentation dans la pratique.

Le Conseil supérieur des Volontaires estime dès lors nécessaire d'émettre un avis dépassant le cadre intrinsèque de la « thématique de l'assurance » : dans la loi relative aux droits des volontaires, l'obligation d'assurance est en effet liée au régime spécifique de la responsabilité. Les questions et points névralgiques signalés par les personnes travaillant sur le terrain rendent également l'évaluation de l'article 5 nécessaire.

2.1. Difficultés de fond

2.1.1. La question de savoir si la loi relative aux droits des volontaires en général, et le régime de la responsabilité en particulier, est ou non d'application, reste délicate

1. Dans la pratique, il n'est pas évident de déterminer si une organisation tombe ou non sous le coup de la loi relative aux droits des volontaires. Pourtant, la réponse à cette question est essentielle pour déterminer si la responsabilité civile incombe ou non à l'organisation.

2. Le législateur a choisi d'exclure certaines associations de fait, du champ d'application de l'article 5 (par conséquent également de celui de l'article 6), sur la base de l'argument selon lequel il est plus difficile de les retrouver. La Commission Assurances¹ a également ardemment plaidé en faveur de l'exclusion des associations de fait du champ d'application des articles 5 et 6. Cela complique notablement la situation sur le terrain, du fait de la disparité des situations susceptibles de se présenter :

- l'association de fait n'est pas une association de fait au sens de la loi relative aux droits des volontaires, si bien qu'elle ne tombe pas sous le coup de cette loi (les règles du droit commun restent d'application)

1 Organe consultatif œuvrant aux côtés de la Commission bancaire et financière et des Assurances, la Commission Assurances a émis un avis en date du 22 février 2006 sur le régime spécifique de la responsabilité et l'obligation d'assurance dans la loi relative aux droits des volontaires

- l'association de fait est une association de fait au sens de la loi relative aux droits des volontaires, de sorte qu'elle tombe dans le champ d'application de la loi relative aux droits des volontaires, mais est exclue de l'application des articles 5 et 6 de la loi relative aux droits des volontaires (les règles du droit commun restent d'application)
- l'association de fait est une association de fait au sens de la loi relative aux droits des volontaires, et elle tombe dans le champ d'application de cette loi, y compris en ce qui concerne le régime d'assurance/responsabilité prévu dans cette loi,
 - parce qu'elle occupe un ou plusieurs travailleurs (ouvriers ou employés)
 - parce qu'elle a un lien spécifique comme section d'une association de fait ou d'une personne morale tombant dans le champ d'application de la loile régime spécifique de responsabilité des volontaires est d'application

La responsabilité et l'obligation d'assurance tombent dans le chef de l'organisation uniquement dans le dernier groupe d'associations de fait cité ci-dessus. Nous nous heurtons dès lors à de nombreux problèmes, lorsqu'il s'agit de donner une interprétation unique et exacte :

- Qu'est-ce qui fait qu'une association de fait est une association de fait selon la loi relative aux droits des volontaires ? Il n'est pas toujours possible d'appliquer linéairement les critères utilisés dans la loi pour déterminer si toutes les dispositions de la loi s'appliquent à une association de fait.
- Conséquence logique de ce qui précède : du fait qu'il est parfois difficile de déterminer si l'association de fait tombe dans le champ d'application de la loi relative aux droits des volontaires, il n'est pas toujours possible de trancher la question de savoir si le régime de la responsabilité spécifique prévu dans cette loi s'applique ou non.
- Seules les associations de fait occupant une ou plusieurs personnes engagées dans les liens d'un contrat de travail d'ouvrier ou d'employé, (mais également les associations de fait ayant un lien spécifique comme section d'une association de fait ou d'une personne morale tombant dans le champ d'application de la loi) peuvent être considérées comme association de fait soumise à la loi relative aux droits des volontaires dans son intégralité, c.-à-d. y compris au régime spécifique de responsabilité. La question se pose toutefois de savoir quand on peut dire qu'une association

« occupe » du personnel ? Doit-il s'agir en l'occurrence d'emplois « fixes » ? ou suffit-il qu'une association « engage » une ou plusieurs personnes de manière temporaire et/ou occasionnelle pour rendre l'intégralité de la loi relative aux droits des volontaires applicable.

Le Conseil supérieur des Volontaires constate que, sur ce point, un grand nombre de questions restent sans réponse. Il appartient à l'autorité fédérale, en tant qu'initiateur de la loi relative aux droits des volontaires, de dégager les moyens pour fournir à grande échelle, dans les trois langues nationales, une information à la fois claire et correcte aux organisations travaillant avec des volontaires, certainement en ce qui concerne les thématiques de la responsabilité et de l'assurance. L'information doit être univoque et transparente. Les organisations membres du Conseil supérieur des Volontaires pourraient participer à cette tâche, à condition que l'autorité fédérale mette les moyens nécessaires à leur disposition.

2.1.2. La distinction entre les différentes catégories d'associations de fait

Le régime spécifique de responsabilité prévu dans la loi relative aux droits des volontaires a pour conséquence qu'en pratique, tous les volontaires ne sont pas protégés de la même manière. Dans certaines associations de fait (celles qui occupent elles-mêmes du personnel ou ont un lien spécifique, soit avec une autre association de fait occupant du personnel, soit avec une organisation coupole), les volontaires jouissent de l'immunité, alors qu'ils ne bénéficient d'aucune immunité dans d'autres associations de fait (celles qui n'ont ni personnel ni lien spécifique, que nous appelons les « associations de fait indépendantes »).

De ce fait, la responsabilité repose trop et trop unilatéralement sur les épaules du volontaire. Ce dernier devrait pouvoir, avant l'engagement, avoir une vue exacte de la question de savoir si l'organisation dans laquelle il souhaite exercer des activités de volontariat est soumise à la loi relative aux droits des volontaires dans son intégralité, donc, y compris au régime spécifique de responsabilité.

Dans la pratique, les volontaires ne sont, dans leur majorité, pas conscients de cette situation, même avec - ou malgré - l'obligation d'information incombant à toutes les organisations.

Dans ses avis précédents, le Conseil supérieur des Volontaires a milité en faveur d'un régime ne faisant aucune distinction entre les volontaires en ce qui concerne les droits et les mesures de protection. Actuellement, il continue à y avoir des volontaires « mieux protégés » et des volontaires « non » protégés. Le Conseil supérieur des Volontaires propose que l'autorité élabore également pour les organisations tombant dans le champ d'application de la loi relative aux droits des volontaires, mais exclues du régime spécifique de la responsabilité, un système d'assurance solide et garanti par l'autorité fédérale, de manière à permettre au volontaire qui ne peut se prévaloir d'une protection suffisante en matière d'assurance, de ne pas être complètement démuné.

2.1.3. La portée de la responsabilité

Le régime spécifique de responsabilité prévu dans la loi relative aux droits des volontaires règle la responsabilité civile de l'organisation vis-à-vis des volontaires auxquels elle fait appel. Lors de la préparation de la loi relative aux droits des volontaires, le législateur avait clairement l'intention de donner un contenu assez large à la notion de 'responsabilité civile'. Alors que la première version de la loi relative aux droits des volontaires précisait explicitement que le volontaire jouissait (sauf dans le cas des trois exceptions bien connues), de l'immunité « dans l'exercice d'activités volontaires ou au cours des déplacements effectués dans le cadre des activités », la version ultérieure de cette loi mentionne uniquement « dans l'exercice d'activités volontaires ».

Selon l'interprétation du Conseil supérieur des Volontaires, le concept « dans l'exercice d'activités volontaires » signifie aussi bien pendant lesdites activités que lors des trajets vers et depuis celles-ci. Il ressort toutefois de la pratique que la reformulation reprise dans la dernière version du régime de

responsabilité a pour conséquence qu'un certain nombre de compagnies d'assurances donnent au concept de la responsabilité civile une portée plus restrictive que celle voulue par le législateur, d'où refus d'un certain nombre de compagnies d'assurances d'inclure automatiquement la RC sur le chemin de et vers l'activité, dans l'assurance.

Toutefois, l'organisation reste éventuellement civilement responsable.

Le Conseil supérieur des Volontaires constate que depuis l'implémentation de la loi relative aux droits des volontaires, certaines garanties ne sont plus reprises automatiquement dans les polices d'assurances, alors qu'avant l'entrée en vigueur de celle-ci, elles étaient offertes de manière presque automatique, et ce, sans que les organisations aient réalisé, concrètement et/ou explicitement, les conséquences de la suppression de ces mentions. Ainsi, l'organisation reste quoi qu'il en soit éventuellement civilement responsable et c'est à elle qu'incombent les frais de réparation ou d'indemnisation du dommage (même si elle n'est pas assurée pour ce risque).

Pour supprimer toute difficulté d'interprétation, le Conseil supérieur des Volontaires est d'avis qu'il faut, soit préciser de manière explicite dans le texte même de la loi relative aux droits des volontaires que la disposition relative à la responsabilité civile est d'application «lors de l'exercice d'activités de volontariat» (donc également sur le chemin de et vers l'activité), soit adapter en ce sens l'AR « conditions minimales de garantie des contrats d'assurance... ».

2.2. Difficultés d'implémentation dans la pratique

L'article 5 de la loi relative aux droits des volontaires n'amène pas seulement des difficultés sur le plan du fond (difficultés d'interprétation), mais pose également des problèmes dans la pratique.

2.2.1. Lien spécifique organisation coupole – section

Le concept de 'lien spécifique' utilisé dans la loi, n'est pas clair parce qu'il ne fait référence à aucun critère spécifique qui permettrait de déterminer s'il existe ou non un tel lien. De nombreuses fédérations ou organisations coupoles se posent la question de savoir si elles « chapeautent » ou non des organisations pouvant être considérées comme une de leur section, au sens de loi relative aux droits des volontaires.

Pour un certain nombre d'organisations coupoles (mouvements féminins, mouvements de jeunesse, mouvements actifs dans le domaine de l'environnement, organisations de coopération au développement fonctionnant sous l'égide d'un secrétariat national et dont l'action sur le terrain est organisée au niveau régional et/ou local) il n'y a aucun doute. Elles se comportent comme des organisations coupoles vis-à-vis des sections locales qui peuvent des lors être considérées comme des sections de ces structures.

Un certain nombre de ces organisations coupoles se heurtent pourtant à des problèmes pratiques en matière de responsabilité et d'assurances. Jusqu'où s'étend leur responsabilité ?

À côté de ces cas, il existe de nombreuses fédérations, ligues et autres structures similaires qui remplissent dans les faits une fonction faîtière, offrent des services et un appui, éventuellement des avantages aux membres, mais dans lesquelles le lien spécifique éventuel pourrait être concrétisé d'une autre manière. Les sections, organisations et clubs affiliés à ce type de structure poursuivent des buts similaires sans être pour autant des parties d'un ensemble. Vu l'impossibilité de confronter la notion de 'lien spécifique' à des éléments concrets, le flou juridique subsiste. Il n'est pas normal que les organisations soient laissées dans l'incertitude car elles courent le risque d'être tenues pour civilement responsables au cas où la jurisprudence définirait ou confirmerait l'existence effective d'éléments de lien spécifique avec des sections locales.

Le Conseil supérieur des Volontaires plaide en faveur d'une délimitation claire de la notion de 'lien spécifique', de manière à ce que l'on sache clairement quelles structures sont effectivement

civilement responsables pour les sections collaborant avec ces structures. De plus, les « limites » correctes de la responsabilité de l'organisation coupole par rapport à la section locale restent également floues.

2.2.2. Obligation d'information des associations de fait

Le Conseil supérieur des Volontaires a toujours plaidé en faveur d'un traitement aussi uniforme que possible de toutes les organisations travaillant avec des volontaires, surtout lorsqu'il s'agit de protection des volontaires.

Les associations de fait qui tombent dans le champ d'application de la loi relative aux droits des volontaires, mais sont exclues du régime spécifique de responsabilité, ont une obligation d'information très lourde vis-à-vis des volontaires auxquels elles font appel.

D'une part, elles doivent expliquer à ces volontaires qu'en ce qui concerne la responsabilité civile, les dispositions qui s'appliquent sont celles du droit commun. La pratique a montré que pour un grand nombre d'associations de fait, expliquer clairement ce qu'il en est, n'est pas une sinécure. De plus, cela produit un effet négatif : certains volontaires ont l'impression de ne pas être protégés, et ne comprennent dès lors pas bien la portée de la loi relative aux droits des volontaires (qui promettait de les protéger).

On pourrait plaider pour que ces associations de fait se réorganisent – surtout si elles fonctionnent déjà depuis un certain nombre d'années – et adoptent le statut juridique de l'A.S.B.L. L'autorité peut les encourager à franchir ce pas, mais ne peut les y obliger.

C'est pourquoi le Conseil supérieur des Volontaires estime que l'autorité doit, d'une part, mettre des instruments à la disposition de ces associations de fait pour qu'elles soient en mesure d'expliquer de manière compréhensible et transparente aux volontaires auxquels elles font appel la portée du système du "droit commun", et, d'autre part, faire le nécessaire pour qu'une solution correcte soit offerte à ces associations de fait en ce qui concerne l'assurance.

2.2.3. La police « assurance familiale » comme solution pour associations de fait?

La police familiale (RC- vie privée) peut offrir une solution aux volontaires exerçant leurs activités dans des associations de fait où ils ne peuvent bénéficier de l'immunité. Toutefois, actuellement, les familles ne sont nullement obligées de souscrire une police de ce type, ce qui a pour conséquence que de nombreux volontaires ne bénéficient actuellement d'aucune couverture RC.

Rendre cette assurance obligatoire ne nous semble pas opportun, parce que cela ne résoudrait pas tout. Une telle obligation ne garantirait nullement que tout le monde souscrirait une police de ce type. (cf. assurances des véhicules à moteur), et générerait peut-être des problèmes encore plus importants. De plus, certains groupes cibles ne peuvent pas se permettre ce type d'assurance. Mettre trop l'accent sur l'assurance RC vie privée a en outre l'effet pervers de placer la responsabilité dans le chef du volontaire, alors que le Conseil supérieur des Volontaires souhaite mettre cette responsabilité en première instance dans celui des organisations.

D'où l'importance capitale de conserver les moyens pour l'assurance collective, et de les ancrer structurellement, pour qu'un nombre aussi élevé que possible d'associations de fait puissent s'y affilier.

3. L'obligation d'assurance (article 6 de la loi relative aux droits des

volontaires)

L'article 5 de la loi relative aux droits des volontaires contient plusieurs éléments que nous évaluerons systématiquement ci-dessous.

Il est essentiel de ne jamais perdre de vue que l'obligation d'assurance est intimement liée, voire même découle, du régime spécifique de responsabilité tel que décrit à l'article 5 de la loi relative aux droits des volontaires.

C'est pourquoi cet article est tellement essentiel.

Article 6 de la loi relative aux droits des volontaires - Assurance volontariat

§ 1er.(§ 1er). Les organisations qui, en vertu de l'article 5, sont civilement responsables des dommages causés par le volontaire contractant, 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.

§ 2. Pour les catégories de volontaires qu'Il détermine, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, étendre la couverture du contrat d'assurance :

1° aux dommages corporels subis par les volontaires lors d'accidents survenus pendant l'exercice du volontariat ou au cours des déplacements effectués dans le cadre de celui-ci (ainsi qu'aux maladies contractées à l'occasion de l'activité de volontariat);

§ 3. Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions minimales de garantie des contrats d'assurance (obligatoire) couvrant le volontariat.

§ 4. Les communes et provinces informent les organisations de l'obligation d'assurance. Le Roi peut spécifier, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités d'exécution du présent paragraphe.

§ 5. Les organisations se verront offrir la possibilité de souscrire, moyennant le paiement d'une prime, une assurance collective répondant aux conditions visées au § 3.

Le Roi fixe les conditions et modalités de cette souscription par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

3.1. Article 6 § 1 : portée de l'obligation d'assurance

Les organisations qui, en vertu de l'article 5, sont civilement responsables des dommages causés par le volontaire contractant, 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.

Il appert clairement de ce premier paragraphe que la préoccupation du législateur était de protéger les volontaires, et ce, en fait, d'une manière plus large que ce que l'on trouve dans certaines interprétations – initiées notamment par un certain nombre d'organisations éventuellement sur base des informations ou avis de la compagnie d'assurance. La loi relative aux droits des volontaires impose en effet aux organisations de souscrire au minimum une assurance responsabilité civile, en leur conseillant implicitement de ne quand même pas perdre de vue d'autres risques potentiellement inhérents au volontariat.

Dans la pratique, nous sommes confrontés aux problèmes suivants :

- La portée de la mention 'une assurance qui couvre au minimum la responsabilité civile de l'organisation' : il est utile de revenir ici sur un certain nombre de points névralgiques déjà évoqués ci-dessus (voir point 2.1.3.) parce qu'ils provoquent bien des malentendus, voire des conflits au sein même des organisations :
 - La problématique de la RC sur le chemin de et vers l'activité est cruciale en l'occurrence : selon l'interprétation du Conseil supérieur des Volontaires, l'article 5 dispose que l'organisation est civilement responsable, sans limiter cette responsabilité davantage que par la mention « dans l'exercice d'activités volontaires ». De nombreuses compagnies d'assurances refusent d'inclure automatiquement dans l'assurance, la RC sur le chemin de et vers l'activité, ... ou acceptent de l'assurer, mais à un prix nettement trop

élevé.

Le Conseil supérieur des Volontaires estime cela inadmissible. L'organisation est et reste civilement responsable, même si elle n'est pas assurée pour le risque en question.

- L'exclusion de la responsabilité contractuelle et le fait que l'assurance contre ce risque ne soit pas obligatoire entraînent des problèmes. Stricto sensu, on peut déduire de la lecture de l'article 5 que l'organisation est civilement responsable, sans aucune distinction entre responsabilité contractuelle et extracontractuelle. Un problème se pose à chaque fois que du matériel ou des instruments appartenant à un volontaire et utilisés pour des activités de volontariat, sont endommagés ou que le volontaire abîme le matériel ou des instruments de l'organisation. L'organisation doit-elle payer ce dommage ? Peut-elle faire appel à la police d'assurance pour ce sinistre ? En général, ce n'est pas le cas.

Le Conseil supérieur des Volontaires attire l'attention sur le fait que l'autorité a le Devoir d'informer clairement et objectivement les organisations travaillant avec des volontaires sur la portée de l'assurance RC. L'autorité peut (voir ci-dessous, point 3.5 évaluation article 6 § 5) prendre elle-même l'initiative d'offrir une police incluant (éventuellement partiellement) la responsabilité contractuelle¹

3.2. Article 6 § 2 : extension possible de l'obligation d'assurance

Pour les catégories de volontaires qu'Il détermine, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, étendre la couverture du contrat d'assurance :

1° aux dommages corporels subis par les volontaires lors d'accidents survenus pendant l'exercice du volontariat ou au cours des déplacements effectués dans le cadre de celui-ci (ainsi qu'aux maladies contractées à l'occasion de l'activité de volontariat);

2° à la protection juridique pour les risques visés au § 1er, [1°, 2°], et au § 2, 1°.

- Si l'on excepte une minorité de volontaires qui sont personnellement quelque peu familiarisés avec le monde des assurances, les volontaires restent en grande majorité, en dépit de l'obligation d'information incombant à leurs organisations, dans l'incertitude quant à savoir s'ils sont assurés contre les dommages corporels (assurance non obligatoire). L'assurance dommages corporels est offerte presque automatiquement principalement dans les secteurs jeunesse et sport (et, en Flandre, elle est obligatoire pour les organisations autonomes travaillant avec des volontaires, actives dans le secteur de l'aide sociale et des soins de santé). Toutefois, dans la majorité des autres secteurs (coopération au développement, artistes amateurs,...), cela ne va pas de soi. Il ressort des données disponibles provenant tant des personnes travaillant sur le terrain que du secteur des assurances, que 90 % des sinistres déclarés concernent des dommages corporels, et donc « seuls » 10 % la responsabilité civile. Ceci ne signifie nullement que le régime spécifique de responsabilité et l'obligation d'assurance qui y est liée, ne seraient pas pertinents, au contraire.

Le Conseil supérieur des Volontaires demande une protection des volontaires plus cohérente. L'autorité pourrait offrir aux organisations la possibilité de souscrire une assurance collective dommages corporels (voir ci-dessous, point 3.5. évaluation article 6 §5). L'autorité fédérale doit également veiller à l'harmonisation avec les Communautés, de manière à pouvoir travailler en complémentarité.

- Alors que dans la pratique, elle revêt une importance non négligeable dans le cas où le volontaire ou l'organisation doit pouvoir se défendre en justice, l'assurance assistance juridique n'est pas obligatoire. Or cette assurance n'entraîne pas un surcoût important.

1. par analogie aux garanties offertes dans l'assurance collective Loterie Nationale offerte par les provinces flamandes

Le Conseil supérieur des Volontaires estime que l'autorité a un rôle important à jouer en la matière, au minimum celui d'informer les personnes travaillant sur le terrain, ou – et ce serait encore mieux – celui de veiller à ce que les organisations se voient offrir la possibilité de souscrire une assurance convenable (par ex. intégrée à la police collective offerte par l'autorité – voir également au point 3.5. évaluation, de l'article 6 § 5).

- L'obligation d'information (article 4 b et c, de la loi relative aux droits des volontaires) impose aux organisations d'informer les volontaires du contrat d'assurance, qu'elle a conclu pour le volontariat (responsabilité civile + autres risques éventuellement couverts). Stricto sensu, la loi relative aux droits des volontaires n'impose nulle part d'attirer l'attention des volontaires sur le fait qu'aucune assurance dommages corporels (si tel est le cas) n'a été souscrite pour les volontaires. Le législateur présume ici, à tort, qu'il est évident pour tout volontaire qu'une assurance RC ne couvre pas automatiquement le volontaire des dommages corporels. Il ressort des questions posées et problèmes rencontrés dans la pratique qu'il s'agit-là d'une supposition erronée.

Le Conseil supérieur des Volontaires redemande à l'autorité de lancer une campagne d'information sur la thématique des assurances. L'autorité fédérale doit dégager les moyens nécessaires à cet effet et se concerter avec les personnes travaillant sur le terrain pour ce qui est de la délimitation du contenu et la concrétisation.

3.3. Article 6 § 3: A.R. conditions minimales

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions minimales de garantie des contrats d'assurance (obligatoire) couvrant le volontariat.

Le Conseil supérieur des Volontaires a émis le 16 octobre 2006 un avis détaillé sur les projets d'arrêtés royaux relatifs, d'une part, aux conditions minimales, et, d'autre part, aux modalités d'une assurance collective volontariat.

En ce qui concerne l'A.R. conditions minimales, un certain nombre de critiques déjà formulées à l'époque, subsistent entièrement :

- l'A.R. conditions minimales est beaucoup trop minimaliste. Depuis l'entrée en vigueur de la loi relative aux droits des volontaires, il est manifeste que cet A.R. ne répond ni à la réalité ni aux besoins des organisations travaillant avec des volontaires. Selon le Conseil supérieur des Volontaires, il est inadmissible que l'autorité qui a développé un cadre légal destiné à protéger les volontaires, autorise que l'A.R. réglant les conditions minimales soit taillé aux mesures du secteur des assurances et non à celles du secteur des volontaires. En pratique, nous avons en effet constaté un certain recul : certains risques qui, avant l'entrée en vigueur de la loi relative aux droits des volontaires, pouvaient être couverts sans augmentation (notoire) de coût, (comme par exemple la RC sur le chemin de et vers l'activité, la portée territoriale qui se voit réduite, passant d'une couverture s'étendant au monde entier à une couverture limitée aux pays de l'Union européenne et à ceux bordant la Méditerranée,...) ont été supprimés des polices ou sont assurés moyennant un surcoût disproportionné. Cela a pour conséquence que ni l'autorité ni le secteur des assurances ne garantit d'une manière responsable une police d'assurance convenable pour toutes les organisations travaillant avec des volontaires. Les grosses organisations qui comptent suffisamment de volontaires et/ou de membres, et qui disposent dès lors d'une solide structure financière occupent une position de force leur permettant d'obtenir de « leur » compagnie

d'assurances de meilleures conditions que les petites organisations qui n'ont quasiment pas d'autre possibilité que de suivre aveuglément l'avis de « leur » assureur. Le fait qu'elles ne sont, en réalité, pas assurées pour un certain nombre de risques essentiels n'apparaît que le jour où elles sont concrètement confrontées à un sinistre non couvert par leur police d'assurance, c.-à-d. trop tard.

Le Conseil supérieur des Volontaires préconise d'adapter l'A.R. conditions minimales de manière à tenir compte des besoins réels sur le terrain du volontariat, via un texte dont le contenu est à la fois solide et adapté aux besoins de protection des organisations et des volontaires auxquels le secteur des assurances (qui, lui, connaît les risques) doit s'adapter et non l'inverse.

L'autorité fédérale a pour mission de veiller à ce que les polices d'assurances offertes correspondent à la réalité du terrain.

- De plus, nous constatons que le contenu donné à l'obligation d'assurance reste plus restrictif que celui du régime spécifique de responsabilité, ce qui provoque des disputes entre organisations et assureurs. Le fait que l'A.R. conditions minimales ait été rédigé de manière très minimaliste y contribue. Ainsi, plus d'une organisation est confrontée à la distinction fictive que les assureurs font maintenant entre 'membres' et 'volontaires', ou à un refus net d'inclure dans la police les personnes qui se décident spontanément à exercer une activité de volontariat. On assiste ainsi à la résurgence de discussions que la loi relative aux droits des volontaires aurait dû éviter. Contrairement aux volontaires, les membres ne jouissent pas de l'immunité. La préférence d'un certain nombre d'assureurs de (faire) régler les sinistres via ce qu'on appelle l'assurance familiale (assurance RC vie privée) persiste. Est-il encore nécessaire de souligner que cela est contraire à l'esprit de la loi relative aux droits des volontaires.

Le Conseil supérieur des Volontaires souligne le fait que ce que l'on a appelé « modelinhoud » (document modèle), présenté par l'autorité flamande, et qui a servi de base au développement des conditions de la police "assurance collective Loterie Nationale"¹ offerte par les provinces belges, doit également notamment être intégré dans l'A.R. conditions minimales. En agissant de la sorte, l'autorité montre qu'elle se porte garante d'une assurance de base satisfaisante pour toutes les organisations travaillant avec des volontaires.

- Les remarques formulées par le Conseil supérieur des Volontaires dans son avis du 16 octobre 2006 (annexé au présent avis), relatives à une interminable liste d'exclusions (souvent inutiles) dans les polices d'assurances des organisations travaillant avec des volontaires, restent d'actualité.

1. Par « Assurance collective Loterie Nationale », expression utilisée systématiquement dans le présent avis par souci de cohérence, il convient d'entendre l'assurance initiée par la Loterie Nationale qui en a rédigé le règlement et qui fournit les fonds – fonds répartis via les Provinces par l'assurance collective gratuite.

3.4. Article 6 § 4: obligation d'information des provinces et communes

Les communes et provinces informent les organisations de l'obligation d'assurance. Le Roi peut spécifier, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités d'exécution du présent paragraphe.

L'information sur le régime d'assurance/responsabilité en matière de volontariat, annoncée par l'autorité fédérale, est restée lettre morte. On est toujours parti du principe selon lequel l'implémentation de la loi relative aux droits des volontaires dans son ensemble et le régime d'assurance/responsabilité en particulier n'entraînerait aucun frais. L'autorité fédérale n'a pris aucune initiative, se contentant de faire passer "la patate chaude" dans le chef des Communautés. La Communauté flamande a lancé un projet spécifique d'information (entre 2007-2009) mais les autres communautés sont malheureusement restées à la traîne.

Les provinces et communes se sont, elles aussi, contentées de prendre quelques mesures. Les

provinces flamandes et Bruxelles (via l'A.S.B.L. Het Punt) ont, sur le plan de la thématique, publié une brochure, organisé des sessions de formation et réalisé un dépliant consacré exclusivement à l'assurance collective gratuite de la Loterie Nationale. La Communauté germanophone et les provinces wallonnes ont également fait le nécessaire, quoique plus tardivement, pour offrir une assurance collective Loterie nationale. Il ressort toutefois de l'évaluation de ces initiatives (voir point 4.1. ci-dessous) et des nombreuses questions auxquelles sont confrontés le Conseil supérieur des Volontaires et les plateformes, que l'information circule encore de manière insuffisante.

Le Conseil supérieur des Volontaires estime que l'autorité fédérale doit prendre ses responsabilités et doit lancer elle-même une initiative de nature à conférer une large notoriété à la thématique « volontariat et assurances ». Il n'est pas correct de mettre toute la charge de l'information « sur les dos » d'autres niveaux de pouvoir, en ne mettant à leur disposition, en contrepartie, ni moyens, ni assistance.

3.5. Article 6 § 5 : assurance collective autorité fédérale

Les organisations se verront offrir la possibilité de souscrire, moyennant le paiement d'une prime, une assurance collective répondant aux conditions visées au § 3.

Le Roi fixe les conditions et modalités de cette souscription par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Dans la pratique, l'assurance collective est restée lettre morte. Bien que, sur le terrain, toutes les organisations n'étaient pas demandeuses d'une telle assurance collective parce que les polices collectives présentent un certain nombre de gros inconvénients (à côté, évidemment de quelques avantages), l'offre formulée par le législateur au paragraphe 5 de l'article 6, était intéressante pour les petites organisations qui ont effectivement attendu l'A.R. pour se mettre en ordre en ce qui concerne l'obligation d'assurance.

Il ya beaucoup à dire sur cette soi-disant assurance collective:

- L'assurance collective fédérale n'a pas vu le jour. Il n'existe à ce jour qu'une sorte d'accord cadre (l'accord collectif) signé par un certain nombre de compagnies d'assurances. Cet accord collectif comprend trois points :
 - les compagnies d'assurance qui l'ont signé s'engagent à fournir des informations et, le cas échéant, à faire une offre aux organisations qui s'adressent à elles ;
 - elles s'engagent à respecter l'A.R. conditions minimales (voir 3.3);
 - elles sont également prêtes à assurer les associations de fait qui ne sont pas soumises à l'obligation d'assurance.

Rien de spectaculaire dans cet engagement. Avant cet accord collectif, il était déjà parfaitement possible de demander des informations à n'importe quel assureur. Le fait que les conditions minimales soient respectées ne peut guère être qualifié de bonne nouvelle (voir ci-dessus point 3.3.). Via cet accord cadre collectif, l'autorité augmente malheureusement encore la possibilité qu'ont les assureurs d'offrir une police moins acceptable que ce que l'on trouvait et trouve encore sur le marché des assurances. Les petites organisations, pour lesquelles ce type d'assurance collective aurait pu représenter un certain soulagement, sont doublement flouées.

Il est normal qu'une ouverture soit faite aux associations de fait (également à celles qui sont soumises à la loi relative aux droits des volontaires, mais non au régime spécifique de responsabilité et donc pas à l'obligation d'assurance). Jusqu'à présent, aucune association de fait n'a rencontré de problème pour assurer ses activités, uniquement à cause de son statut d' 'association de fait'.

Le Conseil supérieur des Volontaires estime que l'autorité fédérale doit, en concertation avec le Conseil supérieur des Volontaires, offrir - contre paiement - une assurance collective. Pour que la loi relative aux droits des volontaires soit intégralement exécutée, certaines pistes doivent être étudiées, en concertation permanente avec et la supervision du Conseil supérieur : par exemple, celle qui consisterait à offrir une assurance de base que les Communautés pourraient étendre en y ajoutant des garanties spécifiques (éventuellement liées au secteur) ; autre piste possible : la reprise

du système de l'assurance collective Loterie Nationale, ce qui présenterait l'avantage d'ancrer structurellement le caractère gratuit de cette assurance,...

Le Conseil supérieur des Volontaires exige plus de clarté de la part de l'autorité fédérale. Il est en effet intolérable qu'une disposition d'un article de loi reste, en pratique, lettre morte. En ce moment, l'autorité fédérale est défaillante.

4. L'assurance collective gratuite Loterie Nationale

Étant donné qu'au fil des différents développements du chapitre assurances dans la loi relative aux droits des volontaires, il n'a pas été possible de trouver un consensus en ce qui concerne la position de toutes les associations de fait, et qu'une grande partie de celles-ci sont exclues du champ d'application des articles 5 et 6 de cette loi, un système additionnel a été mis au point pour tenter de leur offrir quand même une protection.

L'assurance collective Loterie Nationale est dès lors issue d'une **initiative séparée**, et n'a rien à voir avec l'exécution de l'article 6 de la loi. Cette initiative visait en effet à offrir une assurance pour les activités temporaires, occasionnelles (ce qui n'exclut nullement que les organisations qui fonctionnent en permanence ou celles qui ont le statut d'A.S.B.L. puissent également faire appel à cette offre – ce qu'elles font du reste), à donner un stimulant et à sensibiliser à l'importance d'une bonne assurance volontaire.

4.1. Évaluation de l'assurance collective Loterie Nationale

4.1.1. Le contenu intrinsèque de la police

Il n'y a pas grand chose à dire du contenu de cette police, dont les conditions ont été greffées à partir de celles prévues dans le document modèle élaboré en Communauté flamande en concertation avec un certain nombre de compagnies d'assurances. Cette assurance constitue un package de base honnête, incluant responsabilité civile, protection juridique et dommages corporels.

Les compagnies proposant cette police, à savoir, respectivement Dexia en Flandre et Ethias en Wallonie, offrent dès lors une garantie d'assurance plus large que celle prévue dans l'A.R. conditions minimales. En outre les provinces flamandes et la Commission communautaire flamande offrent également une assurance supplémentaire (sous conditions) en ce qui concerne la responsabilité contractuelle; aucune franchise n'est prévue en RC (dommages matériels) et l'assurance couvre la responsabilité de l'organisation pour les dommages provoqués par des préposés avec un véhicule non assuré, dont l'organisation n'est ni propriétaire, ni locataire ni détenteur.

Cette assurance collective Loterie Nationale est bien la preuve qu'il est possible d'offrir de meilleures conditions d'assurance, pour un prix peu élevé, ce qui contraste de manière flagrante avec le contenu minimaliste de l'A.R. conditions minimales (voir ci-dessus, point 3.3).

4.1.2. Le fonctionnement en pratique de l'assurance collective

Le Conseil supérieur des Volontaires s'est informé auprès des provinces de la manière dont fonctionne cette assurance collective dans la pratique. Du côté francophone, presque aucune donnée n'a été communiquée, ce qui s'explique peut-être par l'implémentation tardive (2008) du système due au fait qu'en matière de volontariat, les provinces wallonnes ne peuvent pas s'appuyer sur le même type de structure de soutien que les provinces flamandes.

En Flandre, cette assurance est offerte depuis le 1er juillet 2007. Un seul exercice complet (2008) s'étant écoulé depuis cette entrée en vigueur, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives

en ce qui concerne l'efficacité de cette offre.

- analyse des données

Il ressort des données reçues de Flandre que le taux moyen d'utilisation de cette assurance collective reste limité (en moyenne 28 %, avec des pics pertinents dans le Limbourg et en Flandre occidentale dépassant 40% du montant prévu pour l'assurance). Même en tenant compte de ce que l'offre est encore insuffisamment connue des organisations, on peut se demander si ce système, tel qu'il est conçu actuellement, a un important potentiel de croissance.

Nous pouvons nous référer en l'occurrence, à l'exemple de la Flandre occidentale qui offre une assurance collective depuis l'année 2006, et où l'augmentation du nombre d'organisations est limitée. Il appert des informations reçues de l'Association des Provinces flamandes qu'il a été proposé de consacrer une partie des fonds accordés par la Loterie Nationale à une campagne d'information de grande envergure.

Le Conseil supérieur des Volontaires a la conviction qu'il est nécessaire de diffuser largement les informations relatives à la thématique des assurances, y compris l'assurance collective. Le Conseil supérieur des Volontaires estime que le mieux serait d'organiser cette campagne d'information en concertation étroite avec les Communautés, de manière à ce que les informations soient identiques au niveau de l'ensemble du pays. Le Conseil supérieur des Volontaires est d'avis qu'une campagne d'information ne doit pas porter exclusivement sur l'offre gratuite, mais qu'elle doit également contenir des informations utiles sur le régime spécifique de responsabilité et l'obligation d'assurance pour les organisations et accorder une attention particulière aux risques encourus par les associations de fait.

Le Conseil supérieur des Volontaires précise qu'au cas où des modifications seraient envisagées en ce qui concerne l'affectation des fonds ou le règlement de la Loterie nationale, la question devrait être préalablement soumise au CSV.

- suggestions pour étendre le rayon d'action

L'assurance collective Loterie Nationale s'adresse actuellement prioritairement aux associations de fait et/ou aux initiatives occasionnelles mises sur pied tant par des associations de fait et des A.S.B.L. que par les sections locales de structures plus importantes. Il ressort clairement du rapport de l'association des Provinces flamandes que le nombre d'associations de fait ayant recours à cette assurance est assez élevé, et qu'elles sont assez bien ventilées entre les différents secteurs.

Selon le Conseil supérieur des Volontaires, la suggestion visant à élargir l'offre, de manière à la rendre accessible aux personnes morales de droit public, ne constitue pas une bonne idée. Le but ne peut en effet pas être de voir les autorités (locales) reporter sur d'autres la responsabilité de leurs propres initiatives (comme les jeux de rues, les opérations de nettoyage, etc...initiées par les villes ou communes). Selon nous, cela ne témoignerait pas d'une bonne politique et pourrait générer des effets pervers (comme le montre l'exemple d'une ville qui offrait des assurances pour ses associations locales, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'assurance collective gratuite Loterie Nationale, où elle a promptement supprimé le budget consacré à ces assurances, et orienté les associations vers le nouveau système).

Le Conseil supérieur des Volontaires se prononce négativement sur la proposition visant à modifier le règlement de l'assurance collective Loterie Nationale de manière à la rendre accessible aux personnes de droit public. Il existe en effet d'autres pistes permettant d'utiliser judicieusement les fonds disponibles, par exemple celle qui consisterait à élargir les garanties d'assurances. Il faut également essayer d'identifier les autres besoins des organisations en matière de responsabilité et d'assurance, sans oublier les besoins des organisations qui, avant la loi relative aux droits des volontaires, offraient déjà une protection en matière d'assurance. Une option importante consiste à consacrer une partie des moyens disponibles aux organisations permanentes qui, actuellement, n'ont pas la possibilité de bénéficier de cette offre. Le Conseil supérieur des Volontaires rappelle sa position : toute modification du système requiert l'avis préalable du Conseil.

- Financement

Au cours de la première année (2006), la Loterie Nationale a dégagé 850.000 euro pour le financement de l'assurance gratuite. Ce montant a été augmenté pour passer à 1.000.000 euro en 2007. En 2008, un montant de 850.000 euro a été inscrit au budget.

Il ressort des données en notre possession que seuls 30 à 35 % (au maximum) ont été utilisés, ce qui implique l'existence d'un important surplus, qui n'est pas récupéré par la Loterie Nationale, mais reste géré par les points de coordination (Association des Provinces flamandes et Association des Provinces wallonnes). Les fonds pourraient devoir être exclusivement utilisés pour les assurances.

Selon le Conseil supérieur des Volontaires, il est dommage de constater qu'une grande partie des fonds restent inutilisés, d'autant plus que la société civile avait annoncé dès le démarrage du projet qu'elle souhaitait également obtenir une part du « gâteau ».

La question se pose de savoir comment ces fonds seront finalement affectés ? À cela s'ajoute un autre problème : les fonds de la Loterie Nationale sont répartis sur base annuelle, ce qui n'offre pas de solution structurelle. Compte tenu des péripéties ayant entouré cette assurance en 2008, dans le cadre desquelles le Conseil supérieur des Volontaires a adressé à plusieurs ministres des courriers pour plaider en faveur du maintien de ces fonds, il est essentiel de maintenir cette vigilance en 2009, afin que ces fonds ne soient pas supprimés.

Le Conseil supérieur des Volontaires préconise un ancrage structurel des fonds de la Loterie Nationale affectés à l'offre d'une assurance collective gratuite. En dépit de quelques petites imperfections, ce système est assurément très utile et pertinent.

4.2. Autres points méritant l'attention

Le Conseil supérieur des Volontaires remarque que du côté des organisations travaillant avec des volontaires, il y a plein de questions qui sont apparues et ont été exprimées.

Il est important, non seulement de canaliser ces questions et d'y répondre adéquatement, mais également de prévoir un suivi permanent en la matière. Ceci exigerait un examen approfondi, mais le Conseil supérieur des Volontaires ne dispose pas des moyens nécessaires pour assurer ce monitoring permanent.

Le Conseil supérieur des Volontaires constate également que le secteur des assurances, à l'exception de quelques assureurs avec lesquels une concertation a été possible et sera poursuivie, prend peu de responsabilités dans le dossier du volontariat et des assurances. Cela se manifeste notamment dans la communication entre les organisations et leur propre assureur, où l'on constate que l'assureur, qui est quand même spécialiste en la matière, n'informe pas toujours complètement les organisations sur les conséquences de ce qu'elles choisissent sur le plan des assurances.

Nous insistons pour que l'autorité attire l'attention du secteur des assurances sur son rôle en la matière et l'incite à collaborer de manière correcte et sereine à la mise au point d'une « solution assurance » pour toutes les organisations, quelle que soit leur taille ou leur solidité financière. Ainsi, le secteur des assurances peut s'attaquer à la simplification des polices d'assurances, afin que même les personnes

non familiarisées avec le jargon, comprennent au moins ce qu'elles signent. Ce secteur peut également remplir un rôle d'information auprès des organisations, en ce qui concerne l'essence du régime de responsabilité et l'obligation d'assurance inscrits dans la loi relative aux droits des volontaires. Nous lançons également un appel au secteur des assurances pour qu'il aide les organisations à réaliser une analyse de risque, pour qu'il veille à ce que les organisations travaillant avec des volontaires aient toujours des polices actuelles, et pour qu'il fasse le nécessaire pour que les tarifs appliqués soient équitables eu égard à la solution offerte en matière d'assurance.