RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.949/1
van 10 maart 2023

over

een wetsvoorstel ‘tot uitbreiding van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers tot de verenigingen van mede-eigenaars’
(*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1531/001)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 72.949/1
du 10 mars 2023

sur

une proposition de loi ‘étendant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires aux associations des copropriétaires’
(*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1531/001)

‡LW-BDDXPFJCC-HCJEJQW‡

Op 20 januari 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot uitbreiding van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers tot de verenigingen van mede-eigenaars' (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1531/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 2 maart 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 maart 2023.

*

Le 20 janvier 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'étendant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires aux associations des copropriétaires' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1531/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 2 mars 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 mars 2023.

*

‡LW-BDDXPFJCC-HCJEJQW‡

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN WET

1. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe "de natuurlijke personen die het dagelijks toezicht uitoefenen voor de vereniging van mede-eigenaars" op te nemen in de omschrijving van het begrip "vrijwilliger", in artikel 3, 2°, van de wet van 3 juli 2005 'betreffende de rechten van vrijwilligers', en beoogt op die wijze – zoals door de gemachtigde werd bevestigd – alle bepalingen van die wet van toepassing te maken op de betrokken natuurlijke personen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

2. Het opschrift van een normatieve tekst moet nauwkeurig zijn en het concrete onderwerp ervan vermelden zodat dit voor de bestemmeling van de norm onmiddellijk duidelijk is.[1]

Aangezien het wetsvoorstel beoogt de toepassing van de wet van 3 juli 2005 uit te breiden door de natuurlijke personen die voor de vereniging van mede-eigenaars optreden, op te nemen in de omschrijving van het begrip "vrijwilliger" en de voorgestelde uitbreiding derhalve niet "de verenigingen van mede-eigenaars" maar wel de betrokken natuurlijke personen betreft, zou aan het einde van het opschrift de verwijzing naar "de verenigingen van mede-eigenaars" moeten worden vervangen door een verwijzing naar de nieuwe categorie vrijwilligers.

Artikel 2

3. De vraag rijst welke personen precies worden bedoeld met "de natuurlijke personen die het dagelijks toezicht uitoefenen voor de vereniging van mede-eigenaars".[2] Deze worden in de toelichting bij het wetsvoorstel omschreven als "bewoner[s] [die] vrijwillig mee een oogje in het zeil houd[en] betreffende het reilen en zeilen in het gebouw", "bewoner[s] die vrijwillig [optreden] als 'eerste contactpersoon' binnen een appartementsgebouw" en "bewoner[s] die vrijwillig het dagelijks toezicht in een appartementsgebouw op zich [nemen]". Deze personen "[treden] op als tussenpersoon tussen de andere bewoners en de syndicus" en "[staan] (…) de syndicus bij". In de toelichting bij het voorstel wordt voorts melding gemaakt van taken zoals het toezien op het voorhanden zijn van schoonmaakmiddelen.

Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde nog het volgende mee:

> "Kenmerkend voor vrijwilligerswerk is dat de vrijwilliger onverplicht en onbezoldigd een activiteit verricht voor een organisatie zonder winstoogmerk.

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 14.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

[2] Het betrokken begrip komt als zodanig niet voor in de artikelen 3.86 en volgende van het Burgerlijk Wetboek.

‡LW-BDDXPEJCC-HCJEJQW‡

Onder onverplicht wordt verstaan dat de vrijwilliger vrij is om de taak al dan niet te verrichten. Hij kan op elk moment beslissen om de taak niet langer uit te voeren. Zijn engagement kan niet worden afgedwongen. Er kan in een vereniging van mede-eigenaars (hierna VME) dus ook geen enkele bewoner gedwongen worden om het dagelijks toezicht op zich te nemen of te blijven nemen. Er wordt wel aanvaard dat de organisatie instructies kan geven aan de vrijwilliger hoe hij de taak dient uit te voeren eens hij die heeft aanvaard.

De taak dient ook onbezoldigd te worden verricht. Als de vrijwilliger de taak uitvoert dan doet hij dat niet om te voorzien in zijn levensonderhoud.

Het dagelijks toezicht mag niet verward worden met het dagelijks bestuur zoals wij dit kennen in het vennootschaps- en verenigingsrecht. De natuurlijke persoon die het dagelijks toezicht uitoefent bij een vereniging van mede-eigenaars stelt geen daden van beheer voor de VME. Hij vertegenwoordigt juridisch de VME niet. Het dagelijks toezicht moet letterlijk genomen worden (toezien, controle). Een VME kan van een syndicus niet verwachten dat hij het reilen en zeilen binnen een gebouw dagelijks in het oog houdt. Hij woont er normaal niet. Bovendien is het beroep van syndicus een knelpuntberoep. De syndicus kan t.a.v. de VME dezelfde persoon blijven maar dat is niet het geval voor de werknemer die voor de syndicus het gebouw beheert. Bij elke personeelswissel moet de nieuwe beheerder zich inwerken.

Een vrijwilliger in een VME stelt in eerste plaats materiële handelingen. In het wetsvoorstel worden als voorbeelden gegeven het in het oog houden of de vuilnisbakken buiten en terug binnen worden gezet. Hij volgt op of de poetsbeurten worden gedaan. Hij is het aanspreekpunt voor andere bewoners wanneer de garagepoort, brander of lift niet werkt. Vaak is het maar een kleinigheid door op een veiligheidsknop te drukken om de werking te herstellen of de garagepoort open te zetten via een noodvergrendeling. Doordat hij het gebouw kent, staat hij de syndicus bij door bijvoorbeeld uitleg te geven aan de aannemers. Wanneer er werken dienen uitgevoerd te worden, kunnen aannemers bij hem aanbellen om binnen gelaten te worden, enz.. Hetzelfde geldt voor het toegang verlenen tot het gebouw aan organisaties voor de uitvoering van keuringen (lift, brandblusapparaten). In kleinere gebouwen zorgt hij ervoor dat de poetsvrouw of -man over de nodige schoonmaakmiddelen beschikt. Als de taken niet uitbesteed zijn, gebeurt het onderhoud van de gemeenschappelijke delen via een rolbeurt of door één bewoner. Hetzelfde geldt voor het buitenzetten en binnenhalen en/of reinigen van de gemeenschappelijke vuilbakken. Eventueel is een bewoner bereid een kleine voortuin te onderhouden.

De taken en diensten van een vrijwilliger binnen een VME kunnen dus zeer divers zijn maar zijn normaal enkel materiële handelingen."

Uit zowel de toelichting bij het wetsvoorstel als de bijkomende verduidelijking door de gemachtigde valt af te leiden dat de personen die in artikel 2 van het voorstel worden bedoeld niet zozeer controle- of toezichtstaken vervullen, maar wel dat ze materiële handelingen en taken uitvoeren voor de vereniging van mede-eigenaars.

Omwille van de rechtszekerheid en om er geen onduidelijkheid over te laten bestaan dat met het wetsvoorstel geen afbreuk wordt gedaan aan de in artikel 3.89, § 5, van het Burgerlijk Wetboek opgesomde taken van de syndicus, zouden de woorden "het dagelijks toezicht uitoefenen", die in de voorgestelde aanvulling van artikel 3, 2°, van de wet van 3 juli 2005 voorkomen, het best worden weggelaten en worden vervangen door een verwijzing naar de uitvoering van materiële handelingen en taken, of door een gelijkaardige omschrijving. De verwijzing naar het "dagelijks toezicht" is immers niet enkel onduidelijk, maar is bovendien

‡LW-BDDXPEJCC-HCJEJQW‡

misleidend in het licht van de materiële taken en de diensten waarvoor de betrokken vrijwilligers instaan en die de indieners van het wetsvoorstel voor ogen hebben.

4. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel valt af te leiden dat de indieners uitsluitend bewoners van het gebouw waarbinnen de taken worden uitgevoerd onder de toepassing van de wet van 3 juli 2005 willen laten vallen. Die bedoeling kan worden geacht een legitiem oogmerk na te streven, namelijk te vermijden dat een oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om vrijwilligers in te zetten,[3] maar zou duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht in de tekst van de voorgestelde aanvulling van artikel 3, 2°, van de voornoemde wet van 3 juli 2005, die daartoe zou moeten worden vervolledigd.

*

[3] Zoals bv. in de situatie waarin eenzelfde persoon voor een groot aantal onroerende goederen zou worden aangeduid als "vrijwilliger", waardoor die taken voor de betrokken persoon een hoofdzakelijke activiteit zouden uitmaken. Zie in dit verband ook de memorie van toelichting bij de wet van 3 juli 2005: "Het wettelijk toekennen van rechten aan vrijwilligers, mag niet betekenen dat vrijwilligerswerk misbruikt kan worden als een goedkoop alternatief voor betaald werk of afbreuk kan doen aan de sociale rechten van werknemers" (*Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 499/1, 12).

‡LW-BDDXPEJCC-HCJEJQW‡

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'inscrire « les personnes physiques qui gèrent le quotidien d'un immeuble pour l'association des copropriétaires » dans la définition de la notion de « volontaire », à l'article 3, 2°, de la loi du 3 juillet 2005 'relative aux droits des volontaires', et entend ainsi – comme l'a confirmé le délégué – rendre applicables aux personnes physiques concernées toutes les dispositions de cette loi.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

2. L'intitulé d'un texte normatif doit être précis et en mentionner l'objet concret, afin que le destinataire de la norme puisse le cerner immédiatement [1].

Dès lors que la proposition de loi vise à étendre l'application de la loi du 3 juillet 2005 en inscrivant dans la définition de la notion de « volontaire » les personnes physiques qui agissent pour l'association des copropriétaires et que l'extension proposée ne concerne donc pas « les associations des copropriétaires », mais bien les personnes physiques visées, il faudrait remplacer la référence aux « associations des copropriétaires », à la fin de l'intitulé, par une référence à la nouvelle catégorie de volontaires.

Article 2

3. La question se pose de savoir quelles sont précisément les personnes visées par « les personnes physiques qui gèrent le quotidien d'un immeuble pour l'association des copropriétaires » [2]. Les développements de la proposition de loi définissent ces dernières comme étant des « habitant[s] [qui] s'occupe[nt] également, sur une base volontaire, des petits problèmes qui peuvent se poser quotidiennement [dans un immeuble] », des « résident[s] qui [agissent] volontairement [...] [en tant que] 'personne de contact' au sein de l'immeuble », et des « habitant[s] qui gère[nt] volontairement le quotidien d'un immeuble à appartements ». Ces personnes sont « l'intermédiaire entre les autres habitants et le syndic » et « assiste[nt] le syndic ». Les développements de la proposition mentionnent par ailleurs des tâches telles que prévoir à l'avance du matériel et des produits de nettoyage.

Invité à fournir des précisions sur ce point, le délégué a encore communiqué ce qui suit :

> « Kenmerkend voor vrijwilligerswerk is dat de vrijwilliger onverplicht en onbezoldigd een activiteit verricht voor een organisatie zonder winstoogmerk.
>
> Onder onverplicht wordt verstaan dat de vrijwilliger vrij is om de taak al dan niet te verrichten. Hij kan op elk moment beslissen om de taak niet langer uit te voeren. Zijn

[1] *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 14.1, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

[2] La notion en question ne figure pas en tant que telle dans les articles 3.86 et suivants du Code civil.

‡LW-BDDXPEJCC-HCJEJQW‡

engagement kan niet worden afgedwongen. Er kan in een vereniging van mede-eigenaars (hierna VME) dus ook geen enkele bewoner gedwongen worden om het dagelijks toezicht op zich te nemen of te blijven nemen. Er wordt wel aanvaard dat de organisatie instructies kan geven aan de vrijwilliger hoe hij de taak dient uit te voeren eens hij die heeft aanvaard.

De taak dient ook onbezoldigd te worden verricht. Als de vrijwilliger de taak uitvoert dan doet hij dat niet om te voorzien in zijn levensonderhoud.

Het dagelijks toezicht mag niet verward worden met het dagelijks bestuur zoals wij dit kennen in het vennootschaps- en verenigingsrecht. De natuurlijke persoon die het dagelijks toezicht uitoefent bij een vereniging van mede-eigenaars stelt geen daden van beheer voor de VME. Hij vertegenwoordigt juridisch de VME niet. Het dagelijks toezicht moet letterlijk genomen worden (toezien, controle). Een VME kan van een syndicus niet verwachten dat hij het reilen en zeilen binnen een gebouw dagelijks in het oog houdt. Hij woont er normaal niet. Bovendien is het beroep van syndicus een knelpuntberoep. De syndicus kan t.a.v. de VME dezelfde persoon blijven maar dat is niet het geval voor de werknemer die voor de syndicus het gebouw beheert. Bij elke personeelswissel moet de nieuwe beheerder zich inwerken.

Een vrijwilliger in een VME stelt in eerste plaats materiële handelingen. In het wetsvoorstel worden als voorbeelden gegeven het in het oog houden of de vuilnisbakken buiten en terug binnen worden gezet. Hij volgt op of de poetsbeurten worden gedaan. Hij is het aanspreekpunt voor andere bewoners wanneer de garagepoort, brander of lift niet werkt. Vaak is het maar een kleinigheid door op een veiligheidsknop te drukken om de werking te herstellen of de garagepoort open te zetten via een noodvergrendeling. Doordat hij het gebouw kent, staat hij de syndicus bij door bijvoorbeeld uitleg te geven aan de aannemers. Wanneer er werken dienen uitgevoerd te worden, kunnen aannemers bij hem aanbellen om binnen gelaten te worden, enz.. Hetzelfde geldt voor het toegang verlenen tot het gebouw aan organisaties voor de uitvoering van keuringen (lift, brandblusapparaten). In kleinere gebouwen zorgt hij ervoor dat de poetsvrouw of -man over de nodige schoonmaakmiddelen beschikt. Als de taken niet uitbesteed zijn, gebeurt het onderhoud van de gemeenschappelijke delen via een rolbeurt of door één bewoner. Hetzelfde geldt voor het buitenzetten en binnenhalen en/of reinigen van de gemeenschappelijke vuilbakken. Eventueel is een bewoner bereid een kleine voortuin te onderhouden.

De taken en diensten van een vrijwilliger binnen een VME kunnen dus zeer divers zijn maar zijn normaal enkel materiële handelingen ».

Il se déduit tant des développements de la proposition de loi que des explications complémentaires fournies par le délégué que les personnes visées à l'article 2 de la proposition ne remplissent pas tant des tâches de contrôle et de surveillance, mais bien qu'elles exécutent des actes et des tâches matériels pour l'association des copropriétaires.

Dans un souci de sécurité juridique et afin de ne laisser subsister aucune ambiguïté quant au fait que la proposition de loi ne porte pas atteinte aux tâches des syndics énumérées à l'article 3.89, § 5, du Code civil, mieux vaudrait omettre les mots « gèrent le quotidien d'un immeuble », dans l'ajout proposé dans l'article 3, 2°, de la loi du 3 juillet 2005, et de les remplacer par une référence à l'exécution d'actes et tâches matériels, ou par une définition similaire. En effet, non seulement la référence au « quotidien » est peu claire, mais elle peut en outre prêter à confusion au regard des tâches matérielles et des services dont sont chargés les volontaires concernés et que les auteurs de la proposition de loi envisagent.

‡LW-BDDXPEJCC-HCJEJQW‡

4. Il découle des développements de la proposition de loi que les auteurs veulent ne faire entrer dans le champ d'application de la loi du 3 juillet 2005 que les habitants de l'immeuble dans lequel les tâches sont exécutées. Cette intention peut être réputée poursuivre un objectif légitime, à savoir éviter un usage impropre de la possibilité d'avoir recours à des volontaires [3], mais il faudrait l'exprimer plus clairement dans le texte de l'ajout proposé de l'article 3, 2°, de la loi précitée du 3 juillet 2005, qui devrait être complété dans ce sens.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[3] Comme par ex. dans la situation dans laquelle une même personne serait désignée comme « volontaire » pour un grand nombre d'immeubles, ces missions constituant de ce fait une activité principale pour la personne concernée. Voir à cet égard également l'exposé des motifs de la loi du 3 juillet 2005 : « Ce n'est pas parce que les bénévoles se voient conférer des droits par la loi que l'on peut user et abuser du bénévolat comme une alternative bon marché au travail rémunéré ou que l'on peut porter atteinte aux droits sociaux des travailleurs » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-04, n° 499/1, p. 12).

‡LW-BDDXPEJCC-HCJEJQW‡