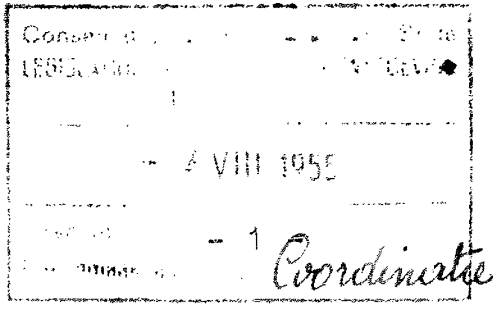


ML. L. 4854/1/V.

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 20e Juli 1955 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende het Speciaal Onderstandsfonds", heeft de 27e Juli 1955 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, le 20 juillet 1955, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "relatif au Fonds Spécial d'Assistance", a donné le 27 juillet 1955 l'avis suivant :

Doel van het voorontwerp, is de bepalingen aangaande het onderhoud en verplegen op kosten van de openbare besturen, van behoeftige geesteszieken, abnormale kinderen, behoeftige doofstommen, blinden, verminkten, lijders aan gezwellen of aan een kwaal van tuberculeuze oorsprong, in overeenstemming te brengen met de toestand ontstaan uit het feit dat sedert 1949 alle desbetreffende uitgaven door de Staat worden gedragen.

Te dien einde worden de wettelijke bepalingen die betrekking hebben op de door de bestendige deputaties beheerde gemene fondsen opgeheven. Deze gemene fondsen werden gestijfd door bijdragen van de gemeenten en voorzagen voor de helft in de kosten van onderhoud en verpleging van deze behoeftigen. Het voorontwerp brengt onder de benaming "Speciaal Onderstandsfonds" een nieuw Fonds tot stand, dat bedoelde kosten in hun geheel op zich neemt; dit Fonds wordt beheerd door de Minister tot wiens bevoegdheid de openbare onderstand behoort en beschikt over de kredieten die de Staat verleent.

Het voorontwerp vervangt de in artikel 19 van de wet van 27 November 1891 bedoelde provinciale bestuurscommissies door provinciale commissies van advies. Het stelt een commissie van het Speciaal Onderstandsfonds in, die tegelijkertijd uitspraak doet over de behoeftigheid en over de aard van de kwaal of van de gebrekkigheid en in eerste aanleg beslist of het Fonds de kosten van onderhoud en verpleging op zich neemt; het geeft aan de Koning de bevoegdheid om daarover in laatste aanleg uitspraak te doen.

.../...

Terwijl in de regeling van de wet van 27 November 1891 de gemeente van het domicilie van onderstand de aanvraag aan de gouverneur van de provincie toezendt, kunnen, volgens het voorontwerp, niet alleen de ondersteunende commissie van openbare onderstand, maar ook "de belanghebbende personen" de aanvraag om bijdrage van het Speciaal Fonds aan de gouverneur doen toekomen.

Artikel 16 van het voorontwerp maakt een einde aan een bevoegdheid van volle rechtsmacht van de Raad van State, zoals zij voortvloeit uit artikel 10, 3°, van de wet van 23 December 1946.

\+

\+ \+

In de huidige organisatie van de openbare onderstand, in de jurisdictionele waarborgen voor de belanghebbenden en in de bevoegdheid van de Raad van State brengt het voorontwerp aanzienlijke innovaties aan.

I. Volgens de wet van 27 November 1891 is geen openbare onderstand denkbaar buiten het toedoen van de commissie van openbare onderstand. Volgens het voorontwerp zullen de belanghebbenden zich rechtstreeks tot het Speciaal Onderstandsfonds, met andere woorden tot de Staat, kunnen wenden, met voorbijgaan van de plaatselijke overheid. Over de aanvraag zal de commissie van het Speciaal Onderstandsfonds en, in geval van hoger beroep, de Koning uitspraak doen. Wordt de aanvraag verworpen en beslist de belanghebbende de bevoegde commissie van openbare onderstand om steun te verzoeken, dan beschouwt deze

.../...

commissie zodanige aanvraag als een nieuwe aanvraag.

II. Wat de jurisdictionele waarborgen betreft werd de kennisneming van geschillen inzake openbare onderstand door de wetten van 28 November 1818, 18 Februari 1845, 14 Maart 1876 en 27 November 1891 opgedragen aan de provinciale deputaties, in eerste aanleg, en aan de Koning, in eerste en laatste aanleg of in hoger beroep. Krachtens artikel 10, 3°, van de wet van 23 December 1946 is de bevoegdheid van de Koning ter zake op de Raad van State overgegaan.

Het belang van deze laatste hervorming werd onderstreept in het verslag, dat de Hr Kluyskens namens de commissie van de Kamer der Volksvertegenwoordigers op 20 Mei 1937 heeft uitgebracht (zitting 1936-1937, nr 299) : "zij -deze bevoegdheid - zal een kostbare waarborg vormen voor de bij deze geschillen betrokken burgers ...".

Volgens het voorontwerp zal de commissie van het Speciaal Onderstandsfonds in eerste aanleg beslissen in de plaats van de bestendige deputatie.

Tegen de beslissingen van die commissie zal geen hoger beroep open staan bij de Raad van State, doch bij de Koning.

Het ontwerp schaft aldus de bij de wet van 23 December 1946 verleende waarborg af van de tussenkomst van een onafhankelijk rechtscollege dat uitspraak doet in hoger beroep.

Men kan zich afvragen of deze hervorming in de lijn ligt van de ontwikkeling van de nationale wetgeving die erop gericht is aan de burgers grotere waarborgen te verlenen tegen de mogelijke willekeur van de bestuursorganen.

.../...

III. Ofschoon de Raad van State bij toepassing van artikel 9 van de wet van 23 December 1946 nog bevoegd is om zich over de wettelijkheid van deze beslissingen uit te spreken, toch schaft het voorontwerp ter zake de bevoegdheid van volle rechtsmacht af, die artikel 10, 3°, van de wet van 23 December 1946 aan de Raad van State toekent. Het voorontwerp zal derhalve een terugslag hebben op de evolutie van deze instelling.

\+ + +

Naar het oordeel van de Raad van State zou het verkieslijker zijn de bepalingen van de wet van 27 November 1891 inzake verpleging van behoeftige geesteszieken enz., namelijk de artikelen 16, 17, 18, 19 en 20 van deze wet, te vervangen door de bepalingen van het voorontwerp, in plaats van de wijziging tot stand te brengen door een wet die los staat van de wet op de openbare onderstand.

\+

\+ +

Artikel 1 is overbodig : het bevat geen enkele rechtsregel en komt op hetzelfde neer als artikel 14 van het voorontwerp. Het zou best vervangen worden door een bepaling betreffende "de oprichting van het Speciaal Onderstandsfonds".

Wat in artikel 3, 4°, tussen haakjes staat, moet worden geschrapt.

.../...

§ 2 bepaalt : "De Koning kan de categorieën van behoeftige zieken waarvoor de kosten van onderhoud, behandeling en opleiding door het Speciaal Fonds gedragen worden, vermeerderen of beperken". Krachtens artikel 16, laatste lid, van de wet van 27 November 1891 kan de Koning "de tussenkomst van het gemeen fonds, de provincie en de Staat op advies van de Hoge Raad van onderstand tot andere categorieën van behoeftigen uitbreiden". Wanneer men deze twee teksten vergelijkt, stelt men vast dat het voorontwerp aan de Koning veel ruimere bevoegdheden toekent dan de wet van 1891 , terwijl het advies van de Hoge Raad van onderstand wordt afgeschaft.

In artikel 4, eerste lid, dienen de woorden "de steun verlenende commissies" vervangen te worden door : "de ondersteunende commissies van openbare onderstand". Anderzijds is het begrip "belanghebbende personen" niet duidelijk en behoeft derhalve nadere toelichting. Volgens hetgeen de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, zou het hier gaan om de belanghebbende zelf, zijn wettige vertegenwoordiger en elkeen die tegenover hem een onderhoudsplicht heeft ; de tekst behoort in die zin te worden aangevuld.

Uit het tweede lid blijkt dat het bewijs van de inzending van de aanvraag moet kunnen worden geleverd ; wil men dienaangaande betwistingen voorkomen, dan zou die inzending per aangetekende brief moeten geschieden.

In artikel 7 dient het slot van het eerste lid in overeenstemming te komen met artikel 4, eerste lid.

.../...

Artikel 8 zou men best in twee paragrafen onderverdelen, de eerste handelende over de oprichting, samenstelling en werking van de commissie (eerste vier leden), en de tweede over haar bevoegdheid (vijfde tot achtste lid).

In het laatste lid van genoemd artikel, dat betrekking heeft op de wijziging door de commissie van haar beslissingen, wordt met geen woord gesproken over de procedure die in dat geval zal worden gevolgd.

De artikelen 9 en 10 dienen in overeenstemming te worden gebracht met artikel 4, eerste lid.

In artikel 9 ware het woord "bekendmaking" te vervangen door : "kennisgeving".

De strekking van artikel 12 is niet duidelijk omschreven. Volgens de verklaring van de gemachtigde ambtenaar, is artikel 2 van de wet van 27 November 1891, dat aangeeft in welke gevallen de ondersteunende commissie terugbetaling vanwege de commissie van het domicilie van onderstand kan bekomen, niet van toepassing wanneer de bijdrage van het Speciaal Fonds wegens niet-behoeftigheid is geweigerd. De bedoeling van de Regering zou duidelijker in de tekst tot uiting moeten komen.

In artikel 13 zijn de woorden "en al de uitvoeringsmodaliteiten die er uit voortvloeien" overbodig.

.../...

In artikel 14 zouden de wijzigingsteksten moeten worden ingevoegd onmiddellijk na het artikel van de wet van 27 November 1891 dat zij wijzigen.

Het laatste lid van artikel 15 is onvolledig en overigens overbodig, gezien de artikelen 4 en volgende van het ontwerp. In de eerste twee leden trouwens, is de enige wijziging in artikel 33 van de wet van 17 November 1891 het schrappen, in het tweede lid, van de woorden "een gemeend fonds, een provincie". Hierbij weze opgemerkt dat de laatste zin van artikel 33, tweede lid, niet overgenomen is.

Artikel 16, dat artikel 10, 3°, van de wet van 23 December 1946 houdende instelling van een Raad van State wijzigt, maakt het noodzakelijk, dat de Minister van Binnenlandse Zaken het ontwerp medeondertekent

\+

\+ \+

Het voorontwerp geeft bovendien aanleiding tot tal van opmerkingen betreffende de vorm, zowel wat de Nederlandse als de Franse tekst en de overeenstemming tussen beide teksten betreft.

Gelet op de uiterst korte termijn binnen welke hij over dit voorontwerp van advies moet dienen, is het de Raad van State niet mogelijk in nadere bijzonderheden hieromtrent te treden.

L'avant-projet a pour objet d'adapter les dispositions concernant l'entretien et le traitement, aux frais des pouvoirs publics, des indigents atteints d'aliénation mentale, des enfants anormaux, des sourds-muets, des aveugles, des indigents estropiés et des indigents atteints de tumeurs ou d'une affection d'origine tuberculeuse, à la situation résultant du fait que, depuis 1949, toutes les dépenses y afférentes sont supportées par l'Etat.

A cet effet, il abroge les dispositions légales relatives aux fonds communs, gérés par les députations permanentes. Ces fonds communs étaient alimentés par des contributions des communes et intervenaient pour moitié dans les frais d'entretien et de traitement de ces indigents. L'avant-projet crée un fonds nouveau, sous la dénomination "Fonds spécial d'assistance", qui supporte la totalité des frais précités ; ce Fonds est géré par le Ministre qui a l'assistance publique dans ses attributions, et bénéficie des crédits alloués par l'Etat.

L'avant-projet remplace les commissions administratives provinciales, visées à l'article 19 de la loi du 27 novembre 1891, par des commissions consultatives provinciales. Il institue une commission du Fonds spécial d'assistance qui, statuant à la fois sur l'indigence et sur la nature de l'affection ou de l'infirmité, décide en première instance si les frais d'entretien et de traitement sont supportés par le Fonds; il confère au Roi le pouvoir de statuer en dernier ressort.

Alors que dans le système de la loi du 27 novembre 1891 la demande est transmise par la commune du domicile de secours au gouverneur de sa province, l'avant-projet prévoit que la demande d'intervention du Fonds spécial peut être introduite auprès du gouverneur non seulement par la commission d'assistance publique secourante, mais également par "les personnes intéressées".

.../...

Par son article 16, l'avant-projet met fin à une compétence de pleine juridiction du Conseil d'Etat telle qu'elle résulte de l'article 10, 3°, de la loi du 23 décembre 1946.

\+

\+ +

En ce qui concerne l'organisation actuelle de l'assistance publique, les garanties juridictionnelles dont les intéressés jouissent et la compétence du Conseil d'Etat, l'avant-projet comporte d'importantes innovations.

I. Dans le système de la loi du 27 novembre 1891 tout secours public requiert l'intervention de la commission d'assistance publique. Dans le système de l'avant-projet les intéressés pourront s'adresser directement au Fonds spécial d'assistance, c'est-à-dire à l'Etat, en dehors de toute intervention de l'autorité locale. Il sera statué sur cette demande par la commission du Fonds spécial d'assistance et, en cas d'appel, par le Roi. Si la demande est rejetée et que l'intéressé décide de s'adresser à la commission d'assistance publique compétente pour lui demander un secours, celle-ci traitera cette demande comme une demande nouvelle.

II. En ce qui concerne les garanties juridictionnelles, la connaissance des différends en matière d'assistance publique a été confiée par les lois des 28 novembre 1818, 18 février 1845, 14 mars 1876 et 27 novembre 1891 aux députations permanentes en premier ressort, et au Roi, en premier et dernier ressort ou en appel. L'article 10, 3°, de la loi du 23 décembre 1946 a transféré au Conseil d'Etat le pouvoir que détenait le Roi en cette matière.

.../...

L'importance de cette dernière réforme a été mise en évidence par M. Kluyskens, dans le rapport fait le 20 mai 1937 au nom de la Commission de la Chambre des Représentants (session 1936-1937, n° 299) en ces termes : "il - ce pouvoir - constituera une garantie précieuse pour les citoyens, intéressés dans ces litiges ...".

D'après l'avant-projet, la commission du Fonds spécial d'assistance statuera en premier ressort, en lieu et place de la députation permanente.

Les décisions de cette commission ne seront pas susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat, mais devant le Roi.

Ainsi le projet supprime la garantie de l'intervention d'une juridiction indépendante statuant en appel, garantie créée par la loi du 23 décembre 1946.

On peut se demander si cette réforme est dans la ligne de l'évolution de la législation nationale qui tend à accorder aux administrés des garanties accrues contre l'arbitraire éventuel des organes de l'administration.

III. Bien que le Conseil d'Etat demeure juge de la légalité de ces décisions par application de l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946, il n'en demeure pas moins que l'avant-projet supprime, en la matière, la compétence de pleine juridiction attribuée au Conseil d'Etat par l'article 10, 3°, de la loi du 23 décembre 1946. L'avant-projet aura, dès lors, des répercussions sur l'évolution de cette institution.

+

+ +

.../...

Le Conseil d'Etat estime qu'il serait préférable de remplacer les dispositions de la loi du 27 novembre 1891 relatives au traitement des indigents atteints d'aliénation mentale, etc.., notamment les articles 16, 17, 18, 19 et 20 de cette loi, par les dispositions de l'avant-projet qui y seraient insérées, plutôt que de réaliser la modification par une loi distincte de la loi sur l'assistance publique.

\+

\+ +

L'article 1er est superflu ; il ne contient aucune règle de droit et fait double emploi avec l'article 14 de l'avant-projet. Il pourrait utilement être remplacé par une disposition relative "à la création du Fonds spécial d'assistance".

A l'article 3, 4°, la mention figurant entre les paranthèses doit être supprimée.

Le § 2 dispose que "le Roi peut étendre ou restreindre les catégories de malades indigents dont les frais d'entretien, de traitement et d'éducation sont pris en charge par le Fonds spécial". En vertu de l'article 16, dernier alinéa, de la loi du 27 novembre 1891 le Roi peut étendre "l'intervention du Fonds commun, de la province et de l'Etat ..... à d'autres catégories d'indigents, sur avis du Conseil supérieur de l'assistance". Il résulte de la comparaison de ces deux textes que l'avant-projet accorde au Roi des pouvoirs bien plus larges que la loi de 1891, tout en supprimant l'avis du Conseil supérieur de l'assistance.

.../...

A l'article 4, alinéa ler, les mots "commissions secourantes" devraient être remplacés par "commission d'assistance publique secourante". D'autre part,la notion "personnes intéressées" n'est pas claire et devrait être explicitée. D'après les déclarations du fonctionnaire délégué, il s'agirait de l'intéressé lui-même, de son représentant légal ou de toute personne tenue envers lui à l'obligation alimentaire ; le texte devrait être complété dans ce sens.

Il résulte de l'alinéa 2 que la preuve de l'envoi de la demande doit pouvoir être fournie ; pour éviter des contestations à ce sujet, cet envoi devrait se faire sous pli recommandé à la poste.

A l'article 7 il convient de mettre l'alinéa ler in fine en concordance avec l'article 4, alinéa ler.

L'article 8 pourrait avantageusement être subdivisé en deux paragraphes, le premier concernant la création, la composition et le fonctionnement de la commission (alinéas ler à 4),et le deuxième concernant sa compétence (alinéas 5 à 8).

Le dernier alinéa de cet article concernant la modification, par la commission, de ses décisions passe sous silence la procédure à suivre dans cette éventualité.

Les articles 9 et 10 devraient être mis en concordance avec l'article 4, alinéa ler.

Dans la version néerlandaise de l'article 9 le mot "bekendmaking" doit être remplacé par "kennisgeving".

.../...

La portée de l'article 12 n'est pas nettement délimitée. Il résulte des déclarations du fonctionnaire délégué que l'article 2 de la loi du 27 novembre 1891, qui détermine les cas où la commission secourante peut obtenir le remboursement de la part de la commission du domicile de secours, ne sera pas applicable lorsque l'intervention du Fonds spécial aura été refusée pour défaut d'indigence. L'intention du Gouvernement devrait être exprimée d'une façon plus précise dans le texte.

A l'article 13 les mots "et toutes les modalités d'exécution qui en découlent" sont superflus.

A l'article 14 les textes modificatifs devraient être insérés immédiatement après l'article de la loi du 27 novembre 1891 qu'ils modifient.

Le dernier alinéa de l'article 15 est incomplet et d'ailleurs superflu, compte tenu des articles 4 et suivants de l'avant-projet. Quant aux deux premiers alinéas, la seule modification qu'ils apportent à l'article 33 de la loi du 27 novembre 1891 consiste dans la suppression, à l'alinéa 2, des mots "un fonds commun, une province". Il y a lieu de remarquer que la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 33 n'est pas reprise.

L'article 16, qui modifie l'article 10, 3°, de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat, rend nécessaire le contreseing du Ministre de l'Intérieur.

\+

\+ \+

L'avant-projet soulève encore de nombreuses observations quant à la forme et à la concordance des textes français et néerlandais. Le délai extrêmement bref qui lui a été imparti, n'a pas permis au Conseil d'Etat de détailler ses remarques sur ce point.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : Messieurs :	D. DECLEIRE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	A. MAST, H. BUCH,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	G. PIQUET,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. DECLEIRE.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de H. DECLEIRE.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) G. PIQUET.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) D. DECLEIRE.