

VVV.

L.4799/1.

- 1 - 1

Coördinatie-
bureau

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 13e Juni 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 voorontwerp van wet "betreffende het Speciaal Fonds voor Onderstand", heeft de 17e Juni 1955 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisie par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, le 13 juin 1955, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "relatif au Fonds Spécial d'Assistance", a donné le 17 juin 1955 l'avis suivant :

Het voorontwerp strekt er toe de wetsbepalingen betreffende het onderhoud en de verpleging, op kosten van de openbare besturen, van behoeftige geesteskranken, abnormale kinderen, doofstommen, blinden, verminkten en lijders aan gezwellen of aan een kwaal voortkomende van de tering, in overeenstemming te brengen met de toestand ontstaan uit het feit dat sedert 1949 al de hiermede verband houdende uitgaven ten bezware komen van de Rijksbegroting .

Dienvolgens heft het de wetsbepalingen op die betrekking hebben op het door de bestendige deputatie beheerd gemeen fonds, dat gestijfd werd door bijdragen van de gemeenten en dat voor de helft bijdroeg in de kosten van onderhoud en verpleging van bedoelde behoeftigen ; het richt bovendien een nieuw fonds op, "Speciaal Fonds voor onderstand" geheten, dat de op de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin voor deze uitgaven uitgetrokken kredieten zal ontvangen.

Het vervangt voorts de in artikel 19 van de wet van 27 November 1891 bedoelde provinciale bestuurscommissies door provinciale commissies voor advies, stelt een commissie van het Speciaal Fonds voor onderstand in welke in eerste instantie zal beslissen of het fonds de kosten van onderhoud en verpleging op zich neemt, en verleent aan de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin bevoegdheid om in laatste instantie hierover uitspraak te doen.

+

+ +

.../...

De uitspraak over de geschillen inzake openbare onderstand werd bij de wetten van 28 November 1818, 18 Februari 1845, 14 Maart 1876 en 27 November 1891 opgedragen aan de provinciale deputaties, in eerste instantie, en aan de Koning, in eerste en laatste instantie of in beroep. Krachtens artikel 10 van de wet van 23 December 1946 heeft de Raad van State de bevoegdheid van de Koning in deze aangelegenheden overgenomen. Daardoor werd voor het eerst met de beslechting in laatste aanleg van die geschillen een lichaam belast dat, in tegenstelling met de provinciale deputatie en de Regering, er geen enkel administratief of politiek belang bij had. Het gewicht hiervan werd onderstreept in het verslag uitgebracht op 20 Mei 1937 door de heer Kluyskens namens de commissie van de Kamer der Volksvertegenwoordigers (zittijd 1936-1937, nr 299) : "zij -deze bevoegdheid - zal een kostbare waarborg vormen voor de bij deze geschillen betrokken burgers ...".

Volgens de door het voorontwerp in het vooruitzicht gestelde regeling zal, in eerste aanleg, de commissie van het Speciaal Fonds voor onderstand beslissen in de plaats van de bestendige deputatie.

Tegen de beslissingen van die commissie zal geen beroep open staan bij de Raad van State, doch alleen bij de Minister, welke die beslissingen bovendien van ambtswege zal kunnen wijzigen.

In weerwil van de verklaring in de memorie van toelichting, luidens welke de nieuwe regeling "het verdedigingsrecht van de belanghebbenden, de gemeente van de onderstandwoonst of deze die de plaatsing gedaan heeft niet zal schaden", ontnemt het voorontwerp, althans in laatste instantie, aan de in deze geschillen betrokken partijen de waarborgen die het optreden van een onafhankelijk rechtsprekend college biedt.

Men kan bezwaarlijk beweren dat zulks in de lijn ligt van de jongste evolutie van de Belgische wetgeving, die zich integendeel beweegt in de richting van meer gebondenheid van de administratieve overheid aan de rechtsregelen en van grotere waarborgen aan de geadministreerden tegenover mogelijke willekeur van de bestuursorganen.

Een recente uiting van die strekking vindt men op een zeer verwant gebied, namelijk in de artikelen 9 en 10 van de wet van 15 Maart 1954 tot wijziging en aanvulling van de wet van 10 Juni 1937, betreffende de toekenning van tegemoetkomingen aan gebrekkigen en verminkten en er mede gelijkgestelde personen. Wanneer krachtens deze laatste wet (artikelen 10 en 11) een speciale commissie over de aanvragen om tegemoetkoming beschikte en tegen haar beslissingen beroep open stond bij de Minister, wordt voortaan, krachtens de wet van 15 Maart 1954, de beslissing in eerste instantie genomen door de Minister en in tweede instantie door een commissie van beroep.

+
+ +

Bij de uitwerking van de procedure volgens welke tot het Speciaal Fonds gerichte aanvragen onderzocht zullen worden, schijnen de stellers van het voorontwerp het verschil tussen de nieuwe en de vroegere toestand uit het oog te hebben verloren.

In het systeem van de wet van 27 November 1891 wordt het bericht van de opneming in een gesticht aan de gouverneur gegeven door de ondersteunende gemeente wanneer deze gemeente tevens domicilie van onderstand is.

Is dit niet het geval, dan geeft de ondersteunende gemeente kennis van de opneming aan de gemeente van het domicilie van onderstand, die vervolgens de aanvraag moet indienen bij de gouverneur der provincie waarin zij is gelegen. De kosten kwamen vroeger immers gedeeltelijk ten bezware van die provincie en van het aldaar bestaande gemeen fonds.

Deze voorschriften inzake kennisgeving worden overgenomen door het voorontwerp, ofschoon daartoe geen reden is.

De bij de aanvraag tot het bekomen der Rijksbijdrage rechtstreeks betrokken overheden zijn thans de ondersteunende gemeente en de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin. De provincie waar de behoeftige zijn domicilie van onderstand heeft, is bij de zaak hoegenaamd niet betrokken; men ziet derhalve niet in waarom de gouverneur en de commissie voor advies van deze provincie nog moeten tussenbeide komen.

Wat nu de gemeente van het domicilie van onderstand betreft, deze heeft onrechtstreeks belang bij de zaak, aangezien de ondersteunende gemeente haar, zo de Rijksbijdrage geweigerd wordt, om terugbetaling zou kunnen verzoeken in de gevallen bepaald bij artikel 2 van de wet van 27 November 1891 ; zij mag dus niet onkundig worden gelaten van de aanvraag. Daaruit volgt evenwel niet dat zij er mede moet belast worden de procedure in te zetten met al de gevaren voor vertraging die daaraan verbonden zijn.

Voorts zij opgemerkt dat het voorontwerp geen voorziening treft voor het geval dat de behoeftige geen domicilie van onderstand heeft.

+
+ +

Het wil de Raad van State voorkomen, dat het een vergissing is de nieuwe regeling tot stand te doen komen door een wet die los staat van de wet op de openbare onderstand, in plaats van eenvoudig de bepalingen dezer wet op het stuk van verpleging en opneming van behoeftige geesteskranken, enz... door nieuwe, in dezelfde wet ingevoegde bepalingen, te vervangen.

Men ziet immers het belang niet in van een verdere versnippering van de teksten betreffende de openbare onderstand, waardoor de begrippen van ondersteunende gemeente en van gemeente van het domicilie van onderstand in twee onderscheiden wetten zullen voorkomen.

+
+ +

Het voorontwerp moet van het gebruikelijke formulier worden voorafgegaan en vermelden door welke Ministers de tekst wordt voorgedragen.

+
+ +

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. Het zou best volledig worden omgewerkt.

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 le budget de l'Etat.

A cet effet, il abroge les dispositions légales relatives au fonds commun géré par la députation permanente et qui était alimenté par des contributions des communes et intervenait pour moitié dans les frais d'entretien et de traitement de ces indigents; il crée ensuite, sous la dénomination "Fonds spécial d'assistance", un fonds nouveau, qui bénéficiera des crédits prévus pour ces dépenses au budget du Ministère de la Santé publique et de la Famille.

En outre, 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 décide en première instance si les frais d'entretien et de traitement sont pris en charge par le Fonds, et il confère au Ministre de la Santé publique et de la Famille le pouvoir de statuer en dernier ressort.

+

+

+

.../...

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 de la loi du 23 décembre 1946 a transféré au Conseil d'Etat le pouvoir que détenait le Roi en cette matière.

C'est ainsi que, pour la première fois, le soin de trancher ces différends en dernière instance a été confié à un organe qui, à l'opposé des députations permanentes et du Gouvernement, n'y avait aucun intérêt ni administratif ni politique. L'importance de cette transformation 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 la réglementation projetée, 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 de recours au Conseil d'Etat; le seul recours organisé est un recours au Ministre, lequel pourra par ailleurs réformer d'office ces décisions.

Malgré l'affirmation de l'exposé des motifs, suivant laquelle la nouvelle réglementation ne porte aucune atteinte "au droit de la défense des intéressés, de la commune du domicile de secours ou de celle qui a fait le placement", l'avant-projet prive, tout au moins en dernier ressort, les parties intéressées dans ces litiges, des garanties que leur offre une juridiction indépendante.

L'on pourrait difficilement soutenir qu'un tel procédé est conforme à l'évolution la plus récente de la législation belge, qui s'engage au contraire dans la voie d'une sujétion grandissante de l'autorité administrative aux règles du droit et tend à accorder aux administrés des garanties plus importantes contre l'arbitraire éventuel des organes de l'administration.

Cette tendance s'est tout récemment manifestée dans un domaine très proche, notamment dans les articles 9 et 10 de la loi du 15 mars 1954 modifiant et complétant la loi du 10 juin 1937 relative à l'octroi d'allocations aux estropiés, mutilés et personnes assimilées. Alors qu'en vertu de cette dernière loi (articles 10 et 11) il était statué sur les demandes d'allocations par une commission spéciale dont les décisions étaient susceptibles de recours auprès du Ministre, cette décision est, en vertu de la loi du 15 mars 1954, prise à l'avenir en première instance par le Ministre, et en deuxième instance par une commission d'appel.

+

+

+

En fixant la procédure d'examen des demandes adressées au Fonds spécial, les auteurs de l'avant-projet semblent avoir perdu de vue la différence qui existe entre la situation ancienne et la situation nouvelle.

Dans le système de la loi du 27 novembre 1891, l'avis d'admission dans un établissement ou institut est transmis au gouverneur par la commune secourante si elle est en même temps la commune du domicile de secours.

.../...

Si tel n'est pas le cas, la commune secourante avise de l'admission la commune du domicile de secours, laquelle est tenue ensuite d'introduire la demande auprès du gouverneur de sa province. Les dépenses étaient, en effet, supportées en partie par cette province et par son fonds commun.

Ces prescriptions concernant l'envoi de l'avis sont, sans raison, reprises dans l'avant-projet.

Les autorités directement intéressées à la demande d'intervention de l'Etat sont actuellement la commune secourante et l'Etat belge, représenté par le Ministre de la Santé publique et de la Famille. La province dans laquelle l'indigent a son domicile de secours n'est nullement intéressée à l'affaire; on n'aperçoit, dès lors, plus la raison de l'intervention du gouverneur et de la commission consultative de cette province.

Quant à la commune du domicile de secours, elle possède un intérêt indirect puisque, au cas où l'Etat refuse d'intervenir, la commune secourante pourrait lui réclamer le remboursement dans les cas prévus à l'article 2 de la loi du 27 novembre 1891; elle ne peut donc être laissée dans l'ignorance de la demande. Il n'en résulte cependant pas qu'elle doive être chargée d'entamer la procédure, avec tous les risques de retard que cela comporte.

En outre, il convient d'observer que l'avant-projet ne prévoit pas le cas de l'indigent n'ayant pas de domicile de secours.

Le Conseil d'Etat considère qu'il serait erroné de vouloir réaliser la nouvelle réglementation par une loi distincte de la loi sur l'assistance publique, plutôt que de remplacer simplement les dispositions de cette loi relatives au traitement et à l'hospitalisation des indigents atteints d'aliénation, etc ... par des dispositions nouvelles qui y seraient insérés.

L'on n'aperçoit pas, en effet, l'intérêt qu'il pourrait y avoir à éparpiller davantage les textes relatifs à l'assistance publique, avec la conséquence que les notions de commune secourante et de commune du domicile de secours figureraient dans deux lois distinctes.

+

+ +

L'avant-projet devrait être précédé de la formule habituelle et mentionner les Ministres chargés de le déposer.

+

+ +

L'avant-projet soulève, en outre, de nombreuses observations quant à la forme et la concordance des textes français et néerlandais. Il serait préférable de le remanier complètement.

Le délai extrêmement bref qui lui a été imparti n'a pas permis au Conseil d'Etat de détailler ses remarques sur ce point.

VVV.

- 13 -

L.4799/1.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. SUTENS,
Messieurs:

eerste-voorzitter,
premier président,

H. BUCH,
K. MEES,

raadsheren van State,
conseillers d'Etat,

J. CYPRES,

adjunct-griffier,
greffier adjoint,

griffier.
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. SUTENS. Het verslag werd uitgebracht door de H. BAEYENS, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. SUTENS. Le rapport a été présenté par M. BAEYENS, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. CYPRES.

(get.) J. SUTENS.