

Chambre des Représentants

Kamer der Volksvertegenwoordigers

15 OCTOBRE 1946.

PROPOSITION DE LOI

modifiant les articles 4 et 6
de la loi du 8 juin 1945
sur l'assistance publique.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 10 mars 1925, organique de l'Assistance Publique, prévoit en son article 4 la possibilité pour le Roi de créer des Commissions intercommunales. L'article 6 autorise deux ou plusieurs commissions d'assistance publique à s'associer pour fonder et entretenir des services ou établissements spéciaux d'assistance.

Il résulte de l'examen de ces textes que des commissions intercommunales ne peuvent être décrétées que sur la proposition des Conseils communaux intéressés, les Commissions d'assistance et la Députation Permanente entendues, et que la loi organique ne trace que quelques règles générales fort incomplètes au sujet du fonctionnement et de l'administration de ces intercommunales.

Ces lacunes de la loi auraient pu et auraient dû être réparées par des conventions conclues entre les communes intéressées. Les Conseils communaux n'ont pas fait usage de cette faculté. Cette carence des pouvoirs locaux peut paraître regrettable en ce qui concerne les petites communes, dont les ressources sont insuffisantes pour remplir toutes leurs obligations en matière d'assistance publique. De là naquit, dans l'esprit de certains législateurs, l'idée des « intercommunalisations forcées », c'est-à-dire des Commissions intercommunales décrétées par arrêté royal, sans l'accord préalable et même contre la volonté des Communes intéressées.

15 OCTOBER 1946.

WETSVOORSTEL

tot wijziging van artikelen 4 en 6
der wet van 8 Juni 1945
op den openbaren onderstand.

TOELICHTING

MEVROUWEN, MIJNE HEEREN,

De wet van 10 Maart 1925 tot regeling van den openbaren onderstand, voorziet in artikel 4 de mogelijkheid voor den Koning Intercommunale commissiën op te richten. Artikel 6 machtigt twee of meer commissiën van openbaren onderstand om bijzondere diensten of inrichtingen van onderstand tot stand te brengen of in stand te houden.

Uit het onderzoek van die teksten blijkt, dat de oprichting van die intercommunale commissiën slechts kan bevolen worden op voorstel van de betrokken gemeenteraden, nadat de commissiën van onderstand en de Bestendige Deputatie gehoord zijn, en dat de organieke wet slechts eenige algemeene en zeer onvolledige regelen aangeeft nopens de werking en het bestuur van die intercommunales.

Die leemten van de wet hadden kunnen en hadden moeten aangevuld worden, door overeenkomsten tusschen de betrokken gemeenten. De gemeenteraden hebben van dit recht geen gebruik gemaakt. Dit in gebreke blijven van de plaatselijke besturen kan betreuenswaardig schijnen, wat de kleine gemeenten betreft, waarvan de hulpmiddelen onvoldoende zijn om al hun verplichtingen inzake openbaren onderstand na te komen. Daaruit ontstond, in den geest van sommige wetgevers, de gedachte aan « gedwongen intercommunalisaties », d.w.z. Intercommunale commissiën bij Koninklijk besluit bevolen, zonder het voorafgaand accoord en zelfs tegen den wil der betrokken gemeenten in.

G.

Divers projets et propositions de loi furent déposés, dans ce sens, sur le bureau des Chambres. Un projet gouvernemental de 1938 permettait de contraindre des Communes, qui n'en prenaient pas l'initiative, à faire partie de Commissions intercommunales. Il convient de noter que les travaux préparatoires de ce projet de loi établissaient que cette contrainte ne pourrait s'appliquer qu'à des Communes se trouvant dans l'impossibilité de se conformer à la loi de 1925, c'est-à-dire d'assurer d'une manière convenable et suffisante leurs obligations d'assurance et de secours.

La guerre et l'occupation ennemie empêchèrent le vote de ce projet.

L'idée en fut reprise, après la libération du pays, par l'honorable docteur Marteaux, Ministre de la Santé Publique, qui obtint du Parlement le vote de la loi du 8 juin 1945. Tout comme le projet de 1938, le nouveau texte légal comporte essentiellement une modification profonde des articles 4 et 6 de la loi organique du 10 mars 1925.

L'article 4 nouveau est ainsi conçu : « La création d'une Commission intercommunale est décrétée par le Roi, soit sur la proposition des Conseils communaux intéressés, soit d'office. Dans les deux cas, les Commissions d'assistance et la Députation Permanente seront entendues ... »

Et l'article 6 nouveau stipule : « Soit sur la proposition des Conseils communaux intéressés, soit d'office, le Roi peut, la Députation Permanente entendue, autoriser deux ou plusieurs commissions d'assistance d'une même province à s'associer pour fonder et entretenir des services ou des établissements spéciaux d'assistance »

La loi de 1945 — comme celle de 1925 — envisage donc la création de deux espèces d'intercommunales : l'intercommunale à but général, dans laquelle les Commissions d'assistance publique locale disparaissent, et l'intercommunale à but spécial, qui ne soumet que certains services (les hôpitaux, par exemple) à l'administration de la Commission intercommunale.

Si l'on s'en tient à la lettre du nouveau texte légal, on constate que, par une contradiction inexplicable et paradoxale, le Roi peut autoriser mais non imposer la création d'intercommunales à but spécial (article 6), alors qu'il peut créer d'office des Commissions intercommunales à but général (article 4).

Mais, à côté de la lettre, il y a l'esprit de la loi, l'intention réelle du législateur qui, en l'espèce, s'écarte sensiblement de la rigidité du texte. A cet égard, il y a lieu de signaler que le projet, qui devint la loi du 8 juin 1945, fut présenté par le Gouvernement de l'époque comme un prolongement pur et simple du projet avorté de 1938. C'est tellement vrai que les travaux parlementaires reprirent les rapports qui avaient été rédigés et déposés en 1938.

Verschillende wetsontwerpen en -voorstellen werden, in dien zin, bij het bureau van de Kamers ingediend. Een Regeeringsontwerp van 1938 liet toe, gemeenten, die daartoe niet het initiatief namen, te dwingen van de intercommunale commissiën deel uit te maken. Er dient opgemerkt dat, tijdens de voorbereidende werkzaamheden van dit wetsontwerp, voorzien werd dat die dwang slechts van toepassing zou kunnen zijn op gemeenten, die in de onmogelijkheid verkeerden zich te schikken naar de wet van 1925, d.w.z. hun verplichtingen inzake onderstand en hulp op een behoorlijke en voldoende wijze na te komen.

De oorlog en de vijandelijke bezetting verhinderden de aanneming van dit ontwerp.

Na de bevrijding van het land, werd dit denkbeeld weer opgenomen door den achtbaren Dr. Marteaux, Minister van Volksgezondheid, die van het Parlement de aanneming verkreeg van de wet van 8 juni 1945. Evenals het ontwerp van 1938, bevat de nieuwe wettekst hoofdzakelijk een diepgaande wijziging van de artikelen 4 en 6 van de organieke wet van 10 Maart 1925.

Het nieuw artikel 4 luidt als volgt : « De oprichting van een intercommunale commissie wordt gelast door den Koning, hetzij op voorstel van de betrokken gemeenteraden, hetzij van ambtswege : in beide gevallen, worden de commissiën van onderstand en de Bestendige Deputatie gehoord... »

Het nieuw artikel 6 bepaalt : « De Koning kan, hetzij op voorstel van de betrokken Gemeenteraden, hetzij van ambtswege, de Bestendige Deputatie gehoord, aan twee of meer Commissiën van onderstand, behoorende tot een en dezelfde provincie, machtiging verleenen zich te vereenigen om bijzondere diensten of inrichtingen van onderstand op te richten en te onderhouden... »

De wet van 1945 beoogt dus — zooals deze van 1925 — de oprichting van twee soorten van intercommunales : de intercommunale met algemeen doel, waarin de plaatselijke Commissiën van openbaren onderstand verdwijnen, en de intercommunale met bijzonder doel, die slechts sommige diensten (de hospitalen, bij voorbeeld) aan het bestuur van de intercommunale Commissie onderwerpt.

Indien men zich aan de letter van den nieuwen wettekst houdt, stelt men vast dat, door een onverklaarbare en paradoxale tegenstrijdigheid, de Koning machtiging kan verleenen tot de oprichting van intercommunales met bijzonder doel maar deze niet kan opdringen (art. 6), terwijl hij intercommunale Commissiën met algemeen doel, van ambtswege, kan oprichten (art. 4).

Maar, nevens de letter van de wet, is er ook de geest van de wet, de werkelijke bedoeling van den wetgever, die, in dit geval, merkbaar afwijkt van de strakheid van den tekst. In dit opzicht, dient er op gewezen dat het ontwerp, dat de wet werd van 8 juni 1945, door de toenmalige regeering werd voorgesteld als een eenvoudige verlenging van het in 1938 vervallen ontwerp. Dit is zoo waar, dat men, bij de parlementaire werkzaamheden, de verslagen overnam die in 1938 werden uitgebracht en ingediend.

Il ne pouvait donc faire de doute que la loi nouvelle ne s'appliquerait qu'aux Communes qui ne seraient pas capables de faire face à leurs obligations en matière d'assistance, c'est-à-dire aux petites communes. Mais il n'est jamais entré dans l'esprit du législateur de 1945 que le Gouvernement pourrait imposer l'intercommunalisation à des villes ou des grandes communes qui remplissent convenablement et complètement ces obligations.

S'il en est autrement, c'est que la loi du 8 juin 1945 est mal faite, et alors, *il faut la changer*. C'est à cela d'ailleurs qu'il faudra se résoudre, ne fût-ce que pour empêcher l'actuel Ministre de la Santé Publique de réaliser les projets qu'il a conçus et qu'il veut faire aboutir, en dépit des oppositions qu'il rencontre dans les milieux intéressés.

Dès 1944, l'honorable docteur Marteaux invita les Communes de l'agglomération bruxelloise, dont les Commissions d'assistance possèdent des hôpitaux, à réaliser *volontairement* l'intercommunalisation de leurs établissements hospitaliers et à lui soumettre, dans un délai très bref, un projet définitif dans ce sens.

Dans l'intervalle, le Parlement vota la loi du 8 juin 1945. Le Gouvernement s'abstint de signaler que, contrairement au vœu nettement exprimé par le législateur de 1938, il se proposait de faire usage de la loi aussi bien pour les grandes villes que pour les petites communes. Grâce à cette réticence, la loi fut votée sans discussion.

Aussitôt qu'il fut muni de cette arme puissante, l'honorable Ministre de la Santé Publique sollicita l'avis des Commissions d'assistance de l'agglomération bruxelloise au sujet de la création d'une intercommunale *à but spécial*, pour les hôpitaux, hospices et orphelinats. Il se basait sur l'article 6 de la loi de 1925 modifiée par celle de 1945.

Devant l'hostilité *quasi unanime* des Commissions d'assistance consultées et puisque la loi du 8 juin 1945 ne lui permettait pas d'imposer la création d'intercommunales à but spécial, l'honorable Ministre renonça à son projet sous cette forme.

Aujourd'hui il revient à la charge. Mais, cette fois, c'est l'article 4 de la loi qu'il invoque, avec l'intention bien arrêtée de décréter *d'office* une intercommunale à but général entre toutes les communes de l'agglomération bruxelloise.

A l'exception de la ville de Bruxelles, qui voit dans ce projet ministériel le moyen de soulager la Commission d'Assistance Publique de la capitale des difficultés inextricables dans lesquelles elle se débat, tous les faubourgs sont délibérément hostiles au projet tel qu'il est présenté.

En droit, les Commissions d'assistance intéressées estiment avec raison que la loi du 8 juin 1945 ne permet pas l'intercommunalisation forcée. Il ressort, en effet, des travaux préparatoires, que cette loi vise uniquement les petites communes impuissantes à remplir les devoirs que leur impose l'Assistance publique.

En fait, la création d'une Commission intercommunale

Het kon dan ook geen twijfel lijden, dat de nieuwe wet slechts zou worden toegepast op de gemeenten die niet zouden in staat blijken hun verplichtingen inzake onderstand na te komen, d.w.z. op de kleine gemeenten. Maar het lag nooit in de bedoeling van den wetgever van 1945, dat de regeering de intercommunalisatie zou kunnen *opdringen* aan steden of groote gemeenten die die verplichtingen behoorlijk en volledig vervullen.

Indien het anders is, bewijst dit dat de wet van 8 Juni 1945 slecht werd opgemaakt, en dan *dient zij veranderd*. Men zal daar toch moeten toe besluiten, al was het maar om den huidige Minister van Volksgezondheid te beletten de plannen, die hij ontworpen heeft en die hij, in weerwil van het verzet dat hij in de betrokken kringen ontmoet, wil doordrijven, te verwezenlijken.

Reeds van 1944 af, noodigde de achtbare Dr. Marteaux de Gemeenten der Brusselsche agglomeratie, waarvan de Commissiën van onderstand hospitalen bezitten, uit om de intercommunalisatie van hun hospitaalinstellingen *vrijwillig* te verwezenlijken en hem onverwijld een definitief ontwerp in dien zin voor te leggen.

Intusschen werd de wet van 8 Juni 1945 door het Parlement aangenomen. De Regeering onthield er zich van er op te wijzen, dat zij, in strijd met den uitdrukkelijken wensch van den wetgever van 1938, voornemens was gebruik te maken van de wet, zoowel voor de groote steden als voor de kleine gemeenten.

Zoodra hij over dit machtig wapen beschikte, verzocht de achtbare Minister van Volksgezondheid om het advies van de Commissiën van onderstand van de Brusselsche agglomeratie aangaande de oprichting van een intercommunale *met bijzonder doel* voor de hospitalen, godshuizen en weeshuizen. Hij steunde daarbij op artikel 6 van de wet van 1925, gewijzigd door deze van 1945.

Tegenover de *bijna eensgezinde* tegenkanting van de geraadpleegde commissiën van onderstand, en vermits de wet van 8 Juni 1945 hem niet toeliet de oprichting van intercommunales met bijzonder doel *op te dringen*, zag de achtbare Minister van zijn plan onder dien vorm af.

Thans doet hij een nieuwe poging. Maar, ditmaal, beroept hij zich op artikel 4 van de wet, met de vaste bedoeling om, *van ambtswege*, een intercommunale met algemeen doel te bevelen tusschen alle gemeenten van de Brusselsche agglomeratie.

Met uitzondering van de stad Brussel, die in het ministerieel ontwerp het middel ziet om de hopeloos verwarde moeilijkheden, waarmede de Commissie van Openbaren Onderstand van de hoofdstad te kampen heeft, op te lossen, staan alle voorsteden uitgesproken vijandig tegenover het ontwerp zooals het werd voorgelegd.

In rechte, zijn de betrokken Commissiën van onderstand terecht van oordeel, dat de wet van 8 Juni 1945 de gedwongen intercommunalisatie niet toelaat. Uit de voorbereidende werkzaamheden van die wet, blijkt inderdaad dat zij alleen doelt op de kleine gemeenten, die niet bij machte zijn om de plichten, die de Openbare Onderstand hun oplegt, te vervullen.

In feite, zou de oprichting van een intercommunale com-

dans l'agglomération bruxelloise serait inhumaine et négligerait un élément psychologique de très grande importance. La spécialisation des hôpitaux aurait pour résultat d'isoler les malades, de les écarter de leur milieu familial et de les priver des visites réconfortantes de leurs parents et de leurs amis. Pour les hospices, la transplantation d'un vieillard dans un milieu qui n'est pas le sien serait encore plus funeste. C'est ignorer l'aspect humain du problème que de vouloir placer un vieillard dans un hospice qui l'isole de tout ce qui lui est cher.

Ni l'intérêt des malades ni celui de la science médicale ne seraient satisfaits d'un système où les divers spécialistes requis auraient leurs services dispersés et établis dans des hôpitaux différents, parfois distants les uns des autres de plusieurs kilomètres.

D'autre part, l'expérience prouve qu'une administration locale est mieux à même de surveiller et de gérer les établissements peu nombreux qui dépendent d'elle qu'une administration fortement centralisée.

Au point de vue financier, l'exemple du Grand-Bruxelles prouve que la centralisation des services ne se traduit pas par une diminution appréciable des charges.

On se demande également pourquoi Bruxelles et ses faubourgs devraient servir de « cobayes » pour une expérience hasardeuse. Pourquoi ne pas tenter cette expérience là où il y a moyen de bâtir sans démolir, comme par exemple dans la province de Luxembourg, où il n'existe pas un seul hôpital public ?

Enfin, le projet fait bon marché, une fois de plus, de l'autonomie communale. On sait, en effet, que les communes n'exerceront aucun contrôle sur la gestion de cette intercommunale dont elles devront cependant supporter les charges financières.

En conclusion, la sagesse et le bon sens commandent d'étudier ce problème à fond et sans aucun parti pris. Il faut l'envisager sur le plan national. Il faut surtout éviter que dans une matière aussi complexe et aussi délicate, le gouvernement — quel qu'il soit — puisse légiférer par voie d'arrêté royal, sans le concours et la participation du Parlement.

La vraie solution consiste à créer une commission d'étude ayant pour mission d'examiner, dans toute son ampleur, le problème de l'Assistance Publique et de l'organisation hospitalière en Belgique.

Mais, en attendant, il faut priver le gouvernement des pouvoirs exorbitants que lui confèrent les articles 4 et 6 de la loi du 8 juin 1945, qui modifie arbitrairement la loi organique du 10 mars 1945.

Il ne faut pas qu'à la faveur de ces dispositions légales, dont la lettre est trop rigide, un ministre partisan de l'intercommunalisation, puisse imposer celle-ci et la décréter

missie in de Brusselsche agglomeratie onmenselijk zijn en een psychologisch element van groot belang verwaarlozen. De specialisatie van de hospitalen zou ten gevolge hebben de zieken te isoleeren, hen te verwijderen uit hun gewoon midden en hen te berooven van de opbeurende bezoeken van bloedverwanten en vrienden. Wat de godshuizen betreft, zou de overplanting van een bejaard man in een midden dat niet het zijne is, nog treuriger gevolgen hebben. Een bejaard man in een godshuis te willen plaatsen, waar hij, afgezonderd leeft van alles wat hem dierbaar is, dit is het menscheijk aspect van het vraagstuk negeeren.

Noch de zieken, noch de geneeskundige wetenschap zouden belang hebben bij een stelsel, waarin de diensten van de onderscheidene specialisten zouden verspreid zijn en ondergebracht in verschillende hospitalen, die soms kilometers van elkander verwijderd liggen.

Anderzijds, heeft de ondervinding bewezen, dat een plaatselijk bestuur beter in staat is toezicht te houden op de weinig talrijke instellingen die er van afhangen en het beheer er van te verzekeren, dan een sterk gecentraliseerde administratie.

In financieel opzicht, bewijst het voorbeeld van Groot-Brussel, dat de centralisatie van de diensten geen merkbare vermindering van de lasten met zich brengt.

Men vraagt zich eveneens af, waarom Brussel en zijn voorsteden als « proefkonijnen » zouden moeten dienen voor een gewaagde proefneming. Waarom die proef niet gewaagd, waar men nog kan opbouwen zonder te moeten afbreken, zooals, bij voorbeeld, in de provincie Luxemburg, waar nog geen enkel openbaar hospitaal bestaat ?

Ten slotte, springt het ontwerp, eens te meer, lichtvaardig om met de gemeentelijke zelfstandigheid. Men weet, inderdaad, dat de gemeenten geen enkele controle zullen uitoefenen op het beheer van die intercommunale, terwijl zij er nochtans de financieele lasten zullen van te dragen hebben.

Tot besluit kunnen wij zeggen, dat de wijsheid en het gezond verstand eischen, dat dit vraagstuk grondig en zonder vooringenomenheid worde bestudeerd. Men moet het op nationaal plan beschouwen. Er moet vooral worden vermeden dat, in een zoo ingewikkelde en kiesche zaak, de Regeering — welke deze ook weze — wetten zou kunnen uitvaardigen bij Koninklijk besluit, zonder de medewerking en de deelneming van het Parlement.

De werkelijke oplossing moet gezocht worden in de oprichting van een studiec ommissie, met de opdracht het vraagstuk van den Openbaren Onderstand en de organisatie van het ziekenhuiswezen in België, in zijn vollen omvang, te onderzoeken.

Maar, in afwachting, moet men aan de Regeering de buitensporige machten ontnemen, die haar door de artikelen 4 en 6 der wet van 8 juni 1945, die de organieke wet van 10 Maart 1925 willekeurig wijzigt, worden verleend.

Het mag niet gebeuren dat, onder begunstiging van die wetsbepalingen, die, naar de letter opgevat, veel te strak zijn, een Minister, voorstander van de intercommunalisa-

d'office, contre la volonté des Commissions d'assistance publique et des Conseils communaux intéressés.

Toutefois, comme l'intercommunalisation forcée peut se justifier pour certaines petites communes incapables ou impuissantes à remplir la tâche qui leur incombe en matière d'assistance et de secours, la présente proposition de loi n'interdit l'intercommunalisation d'office que pour les grandes villes, faisant partie d'une agglomération de communes. Pour celles-là, la création d'une Commission intercommunale restera subordonnée à l'accord préalable des communes intéressées.

tie, deze zou kunnen opdringen en van ambtswege gelasten, tegen den wil in van de betrokken Commissiën van openbaren onderstand en gemeenteraden.

Daar, evenwel, de gedwongen intercommunalisatie kan gerechtvaardigd worden voor sommige kleine gemeenten, die niet in staat of niet bij machte zijn om de taak die, inzake hulp en onderstand, op hen rust, te vervullen, verbiedt deze wet slechts de intercommunalisatie van ambtswege voor de groote steden, die deel uitmaken van een agglomeratie van gemeenten. Voor deze zal de oprichting van een intercommunale commissie afhankelijk blijven van de voorafgaande instemming van de betrokken gemeenten.

Charles JANSSENS.

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE PREMIER.

L'article 4 de la loi du 8 juin 1945 est complété comme suit : « Les Commissions d'assistance publique des Communes dont la population dépasse 50.000 habitants et qui font partie d'une agglomération de communes ne pourront être intercommunalisées d'office ».

ART. 2.

L'article 6 de la loi du 8 juin 1945 est complété comme suit : « Les services ou établissements spéciaux des Commissions d'assistance publique des Communes dont la population dépasse 50.000 habitants et qui font partie d'une agglomération de communes ne pourront être associés d'office ».

WETSVOORSTEL

EERSTE ARTIKEL.

Artikel 4 der wet van 8 Juni 1945 wordt aangevuld als volgt : « De Commissiën van openbaren onderstand van de Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners en die deel uitmaken van een agglomeratie van gemeenten, kunnen niet van ambtswege geïntercommunaliseerd worden ».

ART. 2.

Artikel 6 der wet van 8 Juni 1945 wordt aangevuld als volgt : « De bijzondere diensten of inrichtingen van de Commissiën van openbaren onderstand van de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners en die deel uitmaken van een agglomeratie van gemeenten, kunnen niet van ambtswege vereenigd worden ».

Charles JANSSENS,
Arthur GILSON,
Joseph BRACOPS.