
Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 1^{er} MAI 1896.

Projet de loi relatif à l'organisation d'établissements hospitaliers
intercommunaux.

EXPOSÉ DES MOTIFS.

MESSIEURS,

L'obligation des communes en matière de bienfaisance comporte en principe le devoir d'assurer le service hospitalier sur leur territoire au même titre que l'assistance à domicile.

C'est pourquoi la loi du 27 novembre 1891, relative à l'assistance médicale gratuite, leur prescrit diverses mesures, en vue notamment de suppléer à l'absence ou à l'insuffisance d'établissements hospitaliers, en leur laissant toutefois la liberté absolue d'apprécier s'il y a lieu d'ériger elles-mêmes des établissements de ce genre.

Bien peu, en effet, possèdent les ressources suffisantes pour créer des hospices et des hôpitaux. Pour la plupart d'entre elles, d'ailleurs, les sacrifices qu'elles devraient s'imposer de ce chef seraient hors de toute proportion avec les besoins réels et le nombre restreint de leurs indigents qu'elles pourraient hospitaliser leur rendrait cette charge plus lourde encore.

Beaucoup, cependant, désireuses de pouvoir organiser en commun un service hospitalier que séparément elles sont impuissantes à établir, se sont adressées à l'autorité supérieure pour obtenir l'autorisation de s'associer dans ce but.

Malheureusement, notre régime légal actuel ne permet pas les associations de communes, en vue d'exécuter des obligations essentiellement communales ni de confier une partie de l'assistance publique à un organisme autre que ceux que la loi a expressément désignés à cet effet.

Le Gouvernement, convaincu de l'incontestable utilité de ces associations, et désirant vivement encourager et favoriser l'initiative des communes, a l'honneur de soumettre à vos délibérations un projet de loi tendant à

autoriser celles-ci à s'associer pour la création d'établissements hospitaliers intercommunaux.

Ce projet ne préjuge en rien la solution des graves questions relatives à la réorganisation de la bienfaisance publique dont l'étude a été confiée à la Commission instituée par l'arrêté royal du 5 avril 1898. Il n'a d'autre but que de combler, en attendant, une lacune évidente de notre législation charitable. Il laisse intactes les dispositions essentielles de celle-ci et n'y introduit que le nombre restreint de règles strictement nécessaires pour donner l'existence légale aux institutions nouvelles.

L'article 1^{er} énonce le principe du projet de loi. Il permet aux communes de s'entendre pour posséder, organiser et administrer en commun des établissements hospitaliers, de quelque nature qu'ils soient, mais il ne leur en impose pas l'obligation. Elles sont libres de s'associer si leur intérêt le leur commande; aucune ne peut y être contrainte, aucune non plus ne peut être introduite au sein de leur association sans leur consentement.

Les conventions que les communes concluront entre elles en vue de la création d'établissements hospitaliers intercommunaux seront soumises à l'avis des députations permanentes des provinces dont ces communes relèvent et à l'approbation du Roi.

Les institutions créées par les associations des communes seront, comme les hospices civils et les bureaux de bienfaisance, investies de la personnalité civile et auront la capacité de recevoir, d'acquérir, de posséder et d'aliéner.

L'article 2 les soumet d'une façon générale au régime établi par la législation actuelle pour les hospices communaux, pour autant qu'il leur soit applicable. Le projet ne déroge à ce régime que dans les cas d'absolue nécessité et dans les limites strictement nécessaires.

Dans l'état présent de notre législation charitable, les commissions administratives des hospices civils et des bureaux de bienfaisance sont composées de cinq membres. Le projet (art. 5) laisse aux communes la liberté de composer à leur gré le cadre de leurs commissions intercommunales. Il n'apporte à cette liberté que deux restrictions. Afin d'éviter que le nombre des membres de ces commissions soit trop restreint ou qu'une seule et même personne soit chargée de représenter dans leur sein des communes dont les intérêts peuvent éventuellement être opposés, le projet fixe à cinq le minimum du nombre des membres dont pourront être composées les commissions intercommunales et exige que chacune des communes associées soit représentée par un délégué au moins.

Le projet ne limite pas autrement le nombre des membres des commissions intercommunales, mais le Gouvernement, appelé à approuver les projets d'associations de communes, veillera à ce qu'il soit en rapport avec les nécessités d'une bonne administration et ne puisse entraver la marche régulière et la prompte expédition des affaires.

Les commissions administratives des hospices civils communaux sont, aux termes des dispositions en vigueur, renouvelées par cinquième tous les ans, de sorte que, le nombre de leurs membres étant de cinq, la durée du mandat

de chacun d'eux est de cinq ans (sauf toutefois l'exception prévue pour les cinq premières années qui suivent l'institution de la commission).

Bien que ce terme de cinq ans qui, à l'époque où il fut fixé d'abord, (16 messidor an VII) concordait avec la durée des fonctions des administrateurs municipaux, puisse paraître arbitraire aujourd'hui, il semble préférable de le maintenir. (Art. 4).

Il est impossible, en effet, à raison de la diversité des situations qui pourront se produire, de déterminer la durée du mandat d'après le nombre des membres des commissions intercommunales, ce nombre devant naturellement varier de commission à commission d'après le nombre de communes associées et l'importance des intérêts de chacune d'elles dans l'institution commune.

Mieux vaut donc mettre la durée du mandat des membres des commissions intercommunales en harmonie avec celle du mandat des membres des commissions administratives des hospices communaux, et laisser aux communes la faculté de régler elles-mêmes, sous l'approbation du Roi, l'ordre de sortie en vue du renouvellement, dans chaque cas particulier, de manière toutefois à ce que chaque membre reste en fonctions pendant cinq ans.

L'article 3 maintient aussi le mode de nomination établi par l'article 84 de la loi communale, en donnant toutefois le droit de présentation des candidats à la commission administrative des hospices civils, ou, à défaut d'hospices, au bureau de bienfaisance de la commune qui a des délégués à nommer.

Cette modification se justifie par la raison que la commission intercommunale, composée de membres appartenant à diverses communes, est moins à même que les administrations locales de faire un choix convenable et qu'il paraît juste d'ailleurs de laisser à ceux dont les intérêts particuliers doivent être représentés, le soin de désigner les personnes qu'ils considèrent comme les plus aptes à soutenir et à défendre ces intérêts.

Le projet (art. 6) modifie encore la disposition de l'article 84 de la loi communale en ce qui concerne le droit de proposer la révocation. Il donne celui-ci à la commission intercommunale elle-même concurremment avec le conseil communal de la commune dont le délégué est en cause. Ici l'intérêt de l'institution intercommunale est en jeu tout autant que l'intérêt particulier de la commune et il convient que l'une et l'autre aient au même titre le droit de demander l'exclusion d'un membre indigne.

Dans la plupart des cas, les communes associées n'auront sans doute qu'un nombre fort restreint de délégués, le plus ordinairement même un seul. Il importe cependant qu'elles soient représentées aux assemblées de la commission intercommunale. C'est dans ce but que l'article 7 du projet prévoit la nomination de membres suppléants chargés de remplacer les membres effectifs en cas de maladie ou d'empêchement.

Il va de soi toutefois qu'ils ne sont pas destinés à reprendre ou à continuer les fonctions du membre effectif qu'ils suppléent au cas où le mandat de celui-ci vient à cesser.

L'article 91 de la loi communale donne au collège des bourgmestre et échevins la surveillance des hospices et des bureaux de bienfaisance, mais il confère en même temps au bourgmestre, comme chef de la commune, des

prérogatives et un droit de contrôle personnels. Le bourgmestre peut assister aux réunions quand il le juge convenable, et dans ce cas il préside l'assemblée et y a voix délibérative.

Le projet ne touche pas au droit de surveillance du collège des bourgmestre et échevins, mais il modifie la disposition de la loi communale relative aux prérogatives du bourgmestre. Il est, en effet, manifestement impossible de donner celles-ci à chacun des bourgmestres faisant partie de l'association. Le projet ne les destitue pas complètement cependant de tout droit de contrôle. Il leur permet (art. 8), en dehors de leur participation, comme présidents du collège échevinal, à la surveillance exercée par celui-ci, d'assister, quant ils le jugent convenable, mais avec voix consultative seulement, aux assemblées des commissions intercommunales.

De ce que les bourgmestres n'auront pas voix délibérative dans les réunions des commissions intercommunales, il résulte qu'à l'inverse de ce qui existe pour les commissions administratives des hospices communaux, ils ne pourront être considérés comme membres de droit de ces commissions et qu'il n'y aura aucune incompatibilité entre leurs fonctions de bourgmestre et celles de membres élus des commissions intercommunales.

Ces garanties de contrôle paraissent suffisantes.

Les actes des administrations locales de bienfaisance sont soumis, suivant leur nature ou d'après la classification administrative des communes, à l'avis ou à l'approbation, soit des conseils communaux, soit des députations permanentes, soit du Roi.

Le projet, dans son article 9, adopte pour les actes des commissions intercommunales les règles établies pour les actes des commissions d'hospices communales.

Il est à prévoir cependant que, chacun des actes des commissions intercommunales pour lesquels la loi exige l'avis ou l'approbation des conseils communaux ou des députations permanentes devant, suivant le cas, être soumis à tous les conseils communaux intéressés ou à des députations permanentes différentes, des conflits pourront surgir soit entre conseils communaux soit entre députations permanentes.

Le projet confère aux députations permanentes le pouvoir de statuer, sauf recours au Roi, sur les désaccords qui pourraient naître entre conseils communaux et au Roi celui de statuer sur les désaccords entre les députations permanentes.

Afin d'éviter les lenteurs que pourrait entraîner la nécessité de soumettre à l'avis ou à l'approbation de plusieurs conseils communaux ou de plusieurs députations permanentes, le projet dispose que ces collèges devront se prononcer endéans les quinze jours. Ce délai expiré, il sera passé outre par l'autorité appelée à statuer définitivement et les approbations ou autorisations seront considérées comme acquises.

Il convient qu'en règle générale le siège de l'administration des hospices intercommunaux soit fixé au lieu même de la situation de l'établissement, mais les associations de communes peuvent fonder plusieurs établissements situés dans des localités différentes; ceux-ci peuvent aussi être situés dans

des localités étrangères aux communes associées et éloignées d'elles. L'article 10 du projet laisse aux communes la faculté de déroger à la règle sous réserve de l'approbation royale. Cette faculté n'est de nature à porter préjudice à personne.

Comme les hospices et les bureaux de bienfaisance, les hospices intercommunaux doivent avoir un caractère de perpétuité. Mais, de même que la loi abandonne aux communes le pouvoir de s'associer et de régler librement entre elles les conditions de leur association, de même aussi il convient de leur laisser, toujours sous réserve de l'approbation royale, la faculté d'en demander la dissolution.

Les intérêts communs qui ont donné naissance à l'institution intercommunale peuvent venir à disparaître; des communes peuvent se trouver dans une situation telle qu'il ne leur soit plus possible de contribuer aux charges de l'établissement; des communes peuvent ne s'associer qu'en vue d'une œuvre répondant à des nécessités passagères ou momentanées: il peut se présenter enfin telles circonstances qui rendent le maintien de l'institution inutile ou trop onéreux.

Le projet leur permet de demander la dissolution de l'accord si la majorité des communes associées y consent. (Art. 11.)

Les communes peuvent aussi assigner une durée déterminée à leur accord. A l'expiration du terme fixé, l'association sera dissoute de plein droit, à moins que les communes n'en proposent la prolongation.

Mais, avant l'expiration de ce terme, il ne leur sera permis de proposer la dissolution de leur accord que si toutes y consentent.

Si le projet exige ici le consentement unanime, c'est qu'il s'agit d'engagements formels, pris de commun accord et en toute liberté par les communes les unes envers les autres et qui ne peuvent dès lors être rompus que de commun accord aussi.

La loi autorisant la dissolution des associations intercommunales, il est indispensable qu'elle dispose en même temps au sujet de la destination à donner aux biens appartenant à ces associations.

Or ces biens, ayant été donnés pour une œuvre hospitalière, font partie du patrimoine de la bienfaisance et ne peuvent être affectés à un autre service.

C'est pour ce motif que le projet (art. 12) les attribue, sous réserve des droits des tiers, aux hospices ou, à défaut de ceux-ci, aux bureaux de bienfaisance des communes associées.

La loi détermine aussi le mode de répartition de ces biens entre les diverses communes. Elle fixe la base d'après laquelle le partage devra s'opérer. Cette base, c'est l'intervention pécuniaire de la commune dans l'organisation et dans l'entretien de l'institution hospitalière intercommunale. C'est la plus rationnelle et la plus équitable.

Le Ministre de la Justice,

V. BEGEREM.

PROJET DE LOI.

 Léopold II,

ROI DES BELGES.

À tous présents et à venir, Salus.

Sur la proposition de Notre Ministre de la Justice,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre de la Justice est chargé de présenter en Notre Nom, aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

ARTICLE PREMIER.

Deux ou plusieurs communes peuvent être autorisées par le Roi, la Députation permanente entendue, à s'unir pour fonder et entretenir des établissements hospitaliers qui jouissent de la personnification civile.

ART. 2.

Ces établissements sont administrés par une commission intercommunale et sont soumis, sauf dérogation dans la présente loi, à toutes les dispositions légales qui régissent les hospices civils communaux.

ART. 3.

La composition de la commission internationale est arrêtée par les communes intéressées, sous l'approbation du Roi, la Députation permanente entendue.

Toutefois, le nombre de membres de la commission intercommunale ne peut être inférieur à cinq et chaque commune est représentée par un délégué au moins.

ART. 4.

La durée du mandat des membres de la commission intercommunale est fixée à cinq ans.

La commission intercommunale se renouvelle par la sortie, au 1^{er} janvier de chaque année, des membres les plus anciens en rang.

L'arrêté royal approuvant l'association des communes fixe, sur la proposition de celles-ci, le nombre de membres qui sortiront chaque année.

ART. 5.

Chacun des conseils communaux nomme les membres chargés de le représenter au sein de la commission intercommunale, sur deux listes doubles de candidats, présentées, l'une par le collège des bourgmestre et échevins, l'autre par la commission des hospices civils ou à son défaut, par le bureau de bienfaisance.

ART. 6.

Les membres de la commission intercommunale peuvent être révoqués par la Députation permanente de la province à laquelle appartient la commune qu'ils représentent, sur la proposition du conseil de cette commune ou de la Commission intercommunale elle-même.

ART. 7.

Les membres de la commission intercommunale ont des suppléants chargés de les remplacer en cas d'empêchement ou d'absence.

Les règles relatives à la nomination, à la révocation ainsi qu'à la durée et au renouvellement du mandat des membres de la commission intercommunale sont applicables aux membres suppléants.

ART. 8.

Pour l'application de la présente loi, le troisième alinéa de l'article 91 de la Loi communale est remplacé par la disposition suivante :

« Le bourgmestre de chaque commune associée peut assister avec voix consultative aux réunions de la commission ».

ART. 9.

Les avis, approbations ou autorisations imposés par la loi doivent être donnés par tous les conseils communaux inté-

ressés et les Députations permanentes des provinces sur le territoire desquelles les communes sont situées.

Les actes soumis aux conseils communaux ou aux Députations permanentes en vertu du paragraphe précédent et à l'égard desquels aucune décision n'est prise par ces collèges dans le délai de quinzaine, seront considérés comme ayant été approuvés ou autorisés par eux.

En cas de désaccord entre les conseils communaux, il est statué par la Députation permanente, sauf recours au Roi, dans les huit jours de la notification.

En cas de désaccord entre les Députations permanentes, il est statué par le Roi.

ART. 10.

L'administration a son siège dans la localité où est situé l'établissement, à moins qu'il n'en soit autrement disposé par les communes, sous l'approbation du Roi.

ART. 11.

L'arrêté royal approuvant l'association des communes peut, sur la proposition de celles-ci, en déterminer la durée.

Avant l'expiration du terme fixé, l'association ne peut être dissoute que du consentement de toutes les communes.

Si aucun terme n'a été fixé, l'association peut être dissoute, sur la proposition de la majorité des communes.

La dissolution est prononcée par arrêté royal, les Députations permanentes entendues.

ART. 12.

En cas de dissolution de l'association, ses biens sont dévolus, sous la réserve des droits des tiers, aux administrations locales de bienfaisance, en proportion de l'intervention pécuniaire de ces administrations et des communes dans la création et l'entretien des établissements hospitaliers intercommunaux.

Donné à Bruxelles, le 1^{er} mai 1896.

LÉOPOLD.

Par le Roi :

Le Ministre de la Justice,

V. BEGEREM.

