

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

13 FÉVRIER 2004

Proposition de loi modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale en vue de supprimer en principe la possibilité pour le CPAS de récupérer les frais exposés au titre de l'aide sociale dans le cadre de l'admission de personnes âgées en maison de repos

(Déposée par M. Frank Creyelman et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Il arrive régulièrement, dans notre société, que la pension et le patrimoine propres d'une personne âgée admise en maison de repos ne suffisent pas à couvrir les frais de cet hébergement, qui s'élèvent actuellement en moyenne à 30 à 40 euros par jour(1), suppléments non compris. En pareil cas, le CPAS fait l'avance d'une partie ou de l'ensemble des frais. Cette contribution est toutefois conditionnelle et, dans les cas prévus par et en vertu de la loi, le CPAS peut, ou plus exactement doit, récupérer ces frais auprès des débiteurs légaux d'aliments.

Pour qu'il puisse y avoir récupération, il faut que les revenus et le patrimoine propres de la personne âgée ne lui permettent pas de s'acquitter elle-même de

(1) Des voix se font du reste entendre actuellement, dans le secteur concerné, en vue d'adapter la facture à la hausse.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

13 FEBRUARI 2004

Wetsvoorstel tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn met het oog op de principiële afschaffing van de terugvorderingmogelijkheid door het OCMW van de kosten gemaakt voor maatschappelijke dienstverlening in het kader van de opname van ouderen in een rusthuis

(Ingediend door de heer Frank Creyelman c.s.)

TOELICHTING

In onze samenleving doet het zich regelmatig voor dat een bejaarde in een rusthuis wordt opgenomen en niet in staat is om de kosten van deze opname te vergoeden uit het eigen pensioen en vermogen omdat de kosten voor rusthuizen momenteel gemiddeld schommelen tussen 30 en 40 euro per dag (1) (zonder supplementen). In dergelijke gevallen zal het OCMW een deel of het geheel van de kosten voor haar rekening nemen bij wijze van voorschot. Deze bijdrage in de kosten is evenwel voorwaardelijk en het OCMW kan, meer nog, moet de kosten in de bij en krachtens de wet bepaalde gevallen verhalen op de wettelijke onderhoudsplichtigen.

De voorwaarde voor de terugvordering is dat de bejaarde de rusthuisfactuur zelf niet kan betalen uit eigen inkomsten en vermogen, maar eveneens dat de

(1) Er gaan momenteel overigens alweer stemmen op vanuit de betreffende sector om de factuur aan te passen in de hoogte.

la facture du séjour en maison de repos, mais aussi que le débiteur d'aliments bénéficie d'un revenu imposable supérieur à 14 162,35 euros.

Les auteurs proposent de supprimer purement et simplement, en principe, l'obligation faite au CPAS de récupérer les frais d'hébergement auprès des débiteurs légaux d'aliments, y compris les frais exposés dans les établissements du centre lui-même.

Les auteurs de la présente proposition n'ignorent pas que l'on peut invoquer plusieurs arguments à l'encontre d'une suppression totale de l'obligation alimentaire dans cette matière spécifique.

On objecte notamment parfois que cette suppression démotiverait les débiteurs d'aliments qui, à l'heure actuelle, font spontanément preuve de solidarité avec les membres de leur famille, dispensant ainsi le CPAS d'intervenir. Il n'est pas exclu, en effet, selon certains, que ces débiteurs ne soient plus disposés à supporter volontairement les frais d'hébergement d'une personne âgée de leur famille résidant en maison de repos si l'obligation de récupération imposée au CPAS cessait d'être applicable. Les auteurs sont d'avis que cet argument est un peu forcé ou, à tout le moins que l'on en surestime la portée.

Quelqu'un qui, dans le régime actuel, se montre spontanément disposé à aider une personne âgée à faire face à certains frais par solidarité familiale, ne sera pas par définition enclin à remettre en question son geste de générosité sociale pour le motif que cette obligation alimentaire particulière n'existerait plus. Cette solidarité familiale spontanée est en effet souvent une attitude qui prévaut comme telle, indépendamment des possibilités que le législateur a prévues dans les régimes de sécurité sociale.

Un autre argument, souvent entendu, concerne le danger de voir des personnes âgées se rendre délibérément, et le cas échéant frauduleusement, insolvables dès lors qu'elles auraient la garantie, ainsi que leurs débiteurs d'aliments, que le CPAS interviendra dans le règlement de la facture du séjour en maison de repos, une fois l'obligation alimentaire définitivement supprimée. La solidarité collective devrait prendre le relais de la solidarité familiale.

L'argument n'est valable que dans l'hypothèse où la personne âgée et le(s) débiteur(s) d'aliments sont de mauvaise foi. Cette façon d'agir suppose en effet, chez les intéressés, la volonté de « profiter socialement ». Les auteurs considèrent que les dispositions de la loi doivent être conçues avant tout en fonction des personnes véritablement démunies et de leurs « débiteurs légaux d'aliments » qui sont confrontés à une facture de séjour en maison de repos qu'ils ne sont pas en mesure de payer, de manière précisément à éviter les situations intolérables et les drames sociaux. Il y a donc lieu d'adopter comme principe que les frais

onderhoudsplichtige een belastbaar inkomen heeft dat hoger is dan 14 162,35 euro.

De indieners stellen de principiële algehele afschaffing voor van de terugvorderingverplichting van het OCMW ten laste van de wettelijke onderhoudsplichtigen met betrekking tot de kosten voor huisvesting met inbegrip van deze die gemaakt zijn in de inrichtingen van het centrum.

De indieners van dit voorstel zijn er zich terdege van bewust dat er enkele argumenten contra de volledige afschaffing van de onderhoudsplicht in deze bijzondere materie denkbaar zijn.

Zo wordt er wel eens opgeworpen dat de onderhoudsplichtigen die momenteel spontaan solidair zijn met familieleden, zonder OCMW-steun dus, zullen gedemotiveerd geraken. Het is immers niet louter denkbeeldig, volgens sommigen, dat zij niet langer bereid zullen worden gevonden om vrijwillig de kosten voor de opvang van een bejaard familielid in een rusthuis te dragen wanneer de terugvorderingsplicht van het OCMW vervalt. Dit argument lijkt volgens de indieners enigszins ver gezocht of minstens in omvang te worden overschat.

Immers, wie onder het huidige stelsel spontaan bereid is bejaarden bij te staan voor bepaalde kosten om redenen van familiale solidariteit, is niet per definitie geneigd zijn sociaal vrijmoedig gedrag op de helling te zetten omwille van het verdwijnen van deze bijzondere onderhoudsplicht. Deze spontane familiale solidariteit is immers vaak een « houding » die los staat van de mogelijkheden die de wetgever via stelsels van sociale bijstand heeft voorzien.

Een ander vaak gehoord argument is het risico van het doelbewuste en/of bedrieglijk « onvermogen maken » van bejaarden wanneer zij en hun onderhoudsplichtigen zich ervan kunnen verzekeren dat het OCMW toch financieel zal bijspringen in de betaling van de kosten voor de rusthuisfactuur, eens de onderhoudsplicht definitief verdwenen is. De aandacht wordt van verschoven van de familiale solidariteit naar de collectieve solidariteit.

Deze stelling is houdbaar in de veronderstelling dat zowel de bejaarde als de onderhoudsplichtige(n) te kwader trouw zijn. Deze handelwijze vereist immers het opzet om zogenaamd « sociaal te profiteren ». De indieners houden zich voor dat wettelijke maatregelen in de eerste plaats moeten worden gemaakt op maat van de echte hulpbehoevenden en hun « wettelijke onderhoudsplichtigen » die te kampen hebben met een onbetaalbare rusthuisfactuur precies om sociale wantoestanden en drama's te voorkomen. Het principe van de afschaffing van de terugvordering van kosten voor maatschappelijke dienstverlening in ver-

de l'aide sociale liés à une facture de séjour en maison de repos ne seront pas recouverts.

Afin toutefois d'éviter les abus, les auteurs proposent que l'on accorde accessoirement au Roi le pouvoir de fixer les règles et les conditions devant permettre aux CPAS d'apprécier dans quels cas une personne âgée a été (s'est) rendue délibérément insolvable dans le but d'empêcher le CPAS de récupérer auprès des débiteurs d'aliments les frais de l'aide sociale couvrant la facture du séjour en maison de repos.

L'obligation alimentaire peut ainsi être supprimée en principe, mais le CPAS aura encore la faculté, dans les cas exceptionnels d'abus, de procéder à la récupération des frais auprès des anciens débiteurs d'aliments. Si elle peut paraître contradictoire, la thèse défendue ici ne l'est cependant pas du tout.

On supprime bel et bien, en principe, l'obligation alimentaire pour les frais découlant de l'admission en maison de repos, mais on prévoit que le CPAS pourra apporter un correctif à la règle et décider d'exiger des personnes qui ne sont plus redevables de la facture au titre de débiteurs particuliers d'aliments qu'elles s'en acquittent en vertu de leur obligation alimentaire générale de droit civil, selon les conditions déterminées par le Roi.

Quoi qu'il en soit, les auteurs sont d'avis que la question de l'abus social ne se pose pas, en réalité, en la matière.

Lorsqu'on sait en effet que, dans le cadre de la sécurité sociale, le régime actuel des pensions repose sur un système de répartition et non sur un système de capitalisation, et que par ailleurs les débiteurs d'aliments paient souvent eux-mêmes des cotisations sociales considérables sur le travail qu'ils exercent, lesquelles sont à leur tour immédiatement utilisées pour payer les pensions des retraités d'aujourd'hui, et notamment celles de leurs parents ou beaux-parents, on peut se demander à juste titre si, à l'heure actuelle, les débiteurs ne sont pas contraints de payer doublement: une première fois au travers des cotisations de sécurité sociale et une seconde fois au travers du recouvrement des avances consenties par le CPAS sur la facture du séjour en maison de repos.

Les auteurs de la présente proposition et le parti auquel ils appartiennent estiment que les charges sociales qui pèsent sur le travail sont déjà très élevées dans notre pays et qu'il est injuste que des gens qui ont payé toute leur vie des cotisations astronomiques aux pouvoirs publics soient contraints, par ces mêmes pouvoirs publics, en raison de l'obligation de recouvrement qui incombe aux CPAS en vertu de la législa-

tion de l'aide sociale, de payer à nouveau les mêmes charges sociales. Cette situation est inacceptable et le législateur doit intervenir pour y remédier. Le législateur doit donc décider que la facture de l'aide sociale liée à une facture de séjour en maison de repos ne sera pas recouverte.

Om evenwel misbruiken te voorkomen vragen de indieners dat aan de Koning bijkomend de bevoegdheid wordt verleend om die regels en voorwaarden vast te stellen die de OCMW's moeten toelaten om te oordelen in welke gevallen er sprake is van een bewust onvermogen van de bejaarde met het oog op het bekomen van een situatie waarin de OCMW's de kosten voor maatschappelijke dienstverlening met betrekking tot de rusthuisfactuur niet kunnen terugvorderen van de onderhoudsplichtigen.

Op die manier kan de onderhoudsplicht principieel worden afgeschaft, doch zal in uitzonderlijke gevallen van misbruik het OCMW alsnog kunnen terugvorderen van de voormalige onderhoudsplichtigen. Deze stelling mag dan wel contradictoir klinken, ze is het beslist niet.

De onderhoudsplicht in verband met de kosten van de rusthuisopname wordt wel degelijk principieel afgeschaft, maar er wordt evenwel voorzien in een correctiemogelijkheid waarin het OCMW kan beslissen de niet langer bijzonder onderhoudsplichtigen met betrekking tot de rusthuisfactuur toch aan te spreken op hun algemene burgerrechtelijke onderhoudsplicht onder de voorwaarden door de Koning bepaald.

Hoe dan ook menen de indieners dat er een en ander valt te zeggen voor het feit dat de discussie over « sociaal misbruik » zich in deze bijzondere materie eigenlijk niet stelt.

Immers, wanneer we weten dat het huidige pensioenstelsel in de sociale zekerheid gebaseerd is op een systeem van repartitie en niet van kapitalisatie en dat de onderhoudsplichtigen vaak zelf heel wat sociale bijdragen betalen op de door hen gepresteerde arbeid, bijdragen die op hun beurt onmiddellijk worden aangewend voor de gepensioneerden van vandaag, onrechtstreeks hun eigen ouders of schoonouders, dan kan men zich terecht de vraag stellen of de onderhoudsplichtigen heden niet verplicht worden tot tweemaal toe te betalen. De eerste maal via de gewone sociale zekerheidsbijdragen en de tweede maal door de terugvordering van de door het OCMW toegekende voorschotten op de rusthuisfactuur.

De indieners en hun partij zijn van oordeel dat de sociale lasten op de arbeid meer dan voldoende hoog zijn in ons land en dat het als onbillijk voorkomt dat mensen die heel hun leven torenhoge bijdragen hebben betaald aan de overheid door diezelfde overheid, middels de invorderingsplicht van de OCMW's in de huidige wetgeving, worden gedwongen bij te passen voor de kosten van rusthuisopname van

tion actuelle, de suppléer aux frais de séjour en maison de repos de créanciers âgés d'aliments, alors que les pensions de bon nombre de personnes âgées sont souvent déraisonnablement modiques.

Car c'est précisément là que le bât blesse. Des études montrent que la pension moyenne d'une personne âgée se situe entre 600 et 900 euros, alors que la facture de séjour en maison de repos s'élève à un montant oscillant autour des 1 300 euros par mois [environ 1 100 euros pour le prix de la journée(1) et 200 euros pour les suppléments(2)].

Les auteurs estiment dès lors qu'il convient de chercher une solution structurelle au problème social posé par les coûteuses factures des maisons de repos et que la suppression de principe de l'obligation alimentaire dans ce dossier particulier est de nature à nous amener à réfléchir à un financement différent, meilleur ou plus élevé des pensions, à une réduction du prix moyen de la journée en maison de repos et au rôle que les pouvoirs locaux jouent en la matière, par le biais du CPAS. La suppression de l'obligation alimentaire aura pour effet de mettre en lumière la question de la modicité des pensions et du coût élevé de la journée en maison de repos.

Les auteurs constatent ensuite que, dans l'état actuel de la législation, le CPAS ne peut procéder au recouvrement auprès des débiteurs légaux d'aliments que pour autant que leur revenu net imposable dépasse un montant déterminé. Selon les auteurs, cette exonération n'est équitable qu'en apparence.

En apparence parce que les plus déçus par cette exonération *a priori* sont ceux qui tombent tout juste en dehors de son champ d'application. Pour dire les choses simplement, un tel système signifie que quelqu'un dont le revenu net imposable dépasse de 1 euro le montant exonéré est peut-être « plus riche » de 1 euro que les débiteurs d'aliments « exonérés », mais que sa situation sociale et financière n'est pas pour autant foncièrement meilleure. Une mesure d'exonération de type barémique est toujours artificielle et tout juste bonne pour l'un, mais tout juste mauvaise pour l'autre.

Il y a, par ailleurs, encore un certain nombre d'autres arguments à faire valoir à l'encontre des possibilités de récupération du CPAS.

Tout d'abord, la récupération coûte très cher aux CPAS eux-mêmes. Les auteurs se demandent dans quelle mesure un pouvoir local qui se respecte peut trouver justifié de dépenser pour la récupération des avances versées par le CPAS plus d'argent que le

bejaarde onderhoudsgerechtigden, nu de pensioenen van menig bejaarde vaak onrealistisch laag zijn.

Precies hier stelt zich het grootste probleem. Studies wijzen uit dat het gemiddelde pensioen van een bejaarde tussen de 600 en 900 euro schommelt, terwijl de rusthuisfactuur rond een bedrag van 1 300 euro per maand schommelt [ongeveer 1 100 euro dagprijs(1) + 200 euro supplementen(2)].

De indieners menen dan ook dat er structureel naar een oplossing voor het sociale probleem van de onbetaalbare rusthuisfacturen moet worden gezocht en dat de principiële afschaffing van de onderhoudsplicht in dit bijzonder dossier een instrument en een hefboom is om na te denken over een andere, betere of grotere financiering van de pensioenen, het drukken van de gemiddelde dagprijzen van de rusthuizen en de rol van de lokale overheid, middels het OCMW, in deze materie. De afschaffing van de onderhoudsplicht brengt immers de problematiek ten gronde aan de orde, namelijk deze van de te lage pensioenen en de te hoge dagprijzen van rusthuizen.

Vervolgens stellen de indieners vast dat in de huidige stand van de wetgeving een vrijgesteld bedrag als netto belastbaar inkomen moet voorkomen dat het OCMW kan terugvorderen van de wettelijke onderhoudsplichtigen. Deze vrijstelling is volgens de indieners slechts ogenschijnlijk rechtvaardig.

Ogenschijnlijk, omdat door een dergelijke *a priori* vastgestelde vrijstelling de personen die her net «buiten» vallen het zwaarst worden ontgoocheld. Eenvoudig gesteld betekent een dergelijke regeling immers dat wie 1 euro meer als netto belastbaar inkomen heeft dan het vrijgestelde bedrag wel 1 euro «rijker» is dan de wel «vrijgestelde» onderhoudsplichtigen, maar daarom is zijn sociale en financiële situatie wezenlijk niet beter. De barema-vrijstellingsmaatregel is immers altijd kunstmatig en nét goed voor de een, doch nét niet goed genoeg voor de ander.

Er zijn dan nog een aantal argumenten in te brengen tegen de terugvorderingmogelijkheden van het OCMW :

Allereerst is er de hoge terugvorderingskost voor de OCMW's zelf. Het is de indieners niet duidelijk in welke mate een zichzelf respecterende lokale overheid het verantwoord vindt meer geld uit te geven aan de recuperatie van de door het OCMW betaalde voor-

(1) Pour se faire une idée de ce qu'il faut en tout cas entendre par là, on consultera www.wvc.vlaanderen.be/rusthuisinfofoon/vragen/kostprijs.htm

(2) Source: chiffres provenant d'une étude du «Gezinsbond»: «Actuele standpunten en dossiers».

(1) Voor een idee wat daaronder in elk geval moet worden begrepen: www.wvc.vlaanderen.be/rusthuisinfofoon/vragen/kostprijs.htm

(2) Bron: cijfers uit een studie van de «Gezinsbond»: «Actuele standpunten en dossiers».

montant auquel celles-ci s'élèvent. Une telle politique est manifestement inefficace.

Ensuite, cette matière qui relève du CPAS est spécifiquement locale, ce qui soulève ici aussi la question de l'équité. C'est la politique suivie par le pouvoir local qui détermine dans quelle mesure les avances sont récupérées. Il se peut donc que telle commune soit plus « sévère » que telle autre.

Enfin, il y a bien sûr aussi la question de l'inégalité entre les débiteurs d'aliments. Les CPAS procèdent au recouvrement en fonction, d'une part, du nombre de débiteurs d'aliments et, d'autre part, de leurs revenus nets imposables respectifs. Cet élément peut être à l'origine de sérieuses querelles familiales qui, à leur tour, compromettent la solidarité au sein de la famille.

Eu égard à toutes ces raisons, les auteurs préconisent la suppression de principe de l'obligation alimentaire en ce qu'elle concerne le remboursement, visé à l'article 97, alinéa 1^{er}, 4^o, des avances versées par le CPAS. Pour cette partie de leur obligation alimentaire, les débiteurs d'aliments seront ainsi définitivement à l'abri de mesures politiques locales choquantes, inéquitables et nuisibles aux bons rapports familiaux.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 98, § 2, premier tiret, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, est complété par la disposition suivante :

« , à l'exception des frais visés à l'article 97, alinéa 1^{er}, 4^o, sauf dans les cas où la personne âgée s'est volontairement rendue insolvable au profit des débiteurs d'aliments dans le but de pouvoir bénéficier de l'intervention au titre de ces frais ».

schotten, dan de waarde van de voorschotten zelf. Een dergelijke politiek is manifest inefficiënt.

Vervolgens is deze OCMW-materie een uitgerekend lokale aangelegenheid en stelt zich ook hier het probleem van de billijkheid. Het beleid van een lokale overheid zal bepalen in welke mate voorschotten zullen worden teruggevorderd. De ene gemeente treedt aldus mogelijk « strenger » op dan de andere.

Tenslotte is er natuurlijk nog het probleem van de ongelijkheid tussen onderhoudsplichtigen onderling. In functie van het aantal onderhoudsplichtigen enerzijds en hun onderscheiden netto belastbare inkomens anderzijds, wordt door de OCMW's teruggevorderd. Dit laatste kan tot heuse familiale twisten aanleiding geven, twisten die op hun beurt de familiale solidariteit in het gedrang brengen.

Om al deze redenen vragen de indieners de principiële afschaffing van de onderhoudsplicht in zover zij betrekking heeft op het terugbetalen van de door het OCMW voorgeschoten bedragen als bedoeld in artikel 97, eerste lid, 4^o. De onderhoudsplichtigen zijn wat dit deel van hun onderhoudsplicht betreft dan definitief bevrijd van aanstootgevende, onbillijke en voor de familiebanden schadelijke lokale beleidsmaatregelen.

Frank CREYELMAN.
Wim VERREYCKEN.
Anke VAN DERMEERSCH.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 98, § 2, eerste streepje, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, wordt aangevuld als volgt :

« , met uitzondering van de kosten bepaald bij artikel 97, eerste lid, 4^o, behoudens in die gevallen waarin de bejaarde zich bewust heeft onvermogen gemaakt ten bate van de onderhoudsplichtigen met het oogmerk te kunnen genieten van deze kosten ».

Art. 3

L'article 100bis, § 1^{er}, de la même loi est complété par la disposition suivante:

«d) les cas dans lesquels les centres publics d'action sociale peuvent décider, en vertu de l'article 98, § 2, de récupérer à charge des débiteurs d'aliments les frais visés à l'article 97, alinéa 1^{er}, 4^o, s'il devait s'avérer que la personne âgée s'est volontairement rendue insolvable au profit des débiteurs d'aliments dans le but de pouvoir bénéficier de l'intervention au titre de ces frais. Le Roi exerce cette attribution par voie d'arrêté délibéré en Conseil des ministres.»

Art. 4

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

18 décembre 2003.

Art. 3

Artikel 100bis, § 1, van dezelfde wet, wordt aangevuld als volgt:

«d) de gevallen waarin de openbare centra voor maatschappelijk welzijn mogen oordelen om op grond van artikel 98, § 2, de kosten bedoeld in artikel 97, eerste lid, 4^o, te verhalen op de onderhoudsplichtigen indien mocht blijken dat de bejaarde zich bewust heeft onvermogen gemaakt ten bate van de onderhoudsplichtigen met het oogmerk te kunnen genieten van deze kosten. De Koning oefent deze bevoegdheid uit bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.»

Art. 4

Deze wet treedt in werking op de dag van haar bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

18 december 2003.

Frank CREYELMAN.
Wim VERREYCKEN.
Anke VAN DERMEERSCH.