

(A)

(N^o 77.)

SENAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 18 MAI 1859.

Rapport des Commissions de l'Intérieur et de la Justice réunies chargées d'examiner le Projet de Loi portant une nouvelle rédaction, par voie interprétative, de l'art. 84 de la loi communale.

(Voir les N^{os} 119, 164 et 178 de la Chambre des Représentants, et le N^o 42 du Sénat.)

Présents: MM. D'OMALIUS-D'HALLOY, Président; le Baron VAN DE WOESTYNE, le Comte DE ROBIANO, le Comte DE RIBAUCCOURT, DE BLOCK, le Baron DE CESVE DE ROSÉE, CORBISIER, DE THUIN, HANSENS, le Baron DE RASSE, le Chevalier DU TRIEU DE TERDONCK, le Baron D'ANETHAN, LONHIENNE, DE PITTEURS-HIEGAERTS, FR. VERGAUWEN, le Baron GILLÉS, DE PÉLICHY, FORGEUR et le Baron H. DELLAFAILLE, Rapporteur.

MESSIEURS,

Le Projet de Loi dont vous êtes saisis a pour objet d'interpréter le deuxième numéro de l'art. 84 de la loi communale. Cette disposition, empruntée aux anciens règlements arrêtés par le roi Guillaume, est conçue dans les termes suivants :

« Le Conseil nomme :

» 1^o Les employés, etc.

» 2^o Les membres des administrations des hospices et des bureaux de bienfaisance... Il n'est pas dérogé, par les dispositions qui précèdent, aux actes de fondation qui établissent des administrateurs spéciaux. »

Cette même disposition est devenue, depuis dix ans, le sujet d'une controverse. Deux interprétations lui sont données. D'une part, on tient qu'il en résulte pour tout individu la faculté d'établir, avec l'autorisation du Gouvernement, des fondations charitables avec administrateurs spéciaux. De l'autre, on affirme que la réserve : *Il n'est pas dérogé, etc.*, a pour unique but, celui de maintenir le régime et l'organisation exceptionnelle de certains établissements autorisés sous l'Empire. Dans ce sens, l'article 84, comme les articles 68 et 40 des règlements pour les villes et les campagnes, dont il est la reproduction, ratifierait le passé et rétablirait, pour l'avenir, la législation française. — C'est cette dernière interprétation qu'on nous demande de consacrer.

Il importe, Messieurs, de commencer par bien déterminer l'objet et les limites de la tâche que nous avons à remplir. Puisqu'il s'agit d'*interpréter* une loi, nous n'avons pas à examiner le mérite de sa disposition; nous avons uniquement à rechercher ce que, à tort ou à raison, le législateur a voulu. Toute autre question serait oiseuse.

Pour constater le sens de la loi, il faut consulter :

1° L'état de la législation de 1814 à 1836 ;

2° Le caractère donné par le Gouvernement à la proposition qu'il a faite aux Chambres ;

3° Les débats législatifs ;

4° L'interprétation pratique donnée à la loi après sa promulgation.

Établissons d'abord les faits.

Le Gouvernement des Pays-Bas laissa dix ans la législation charitable dans l'état où il l'avait trouvée. Les premiers règlements communaux de 1817 conservèrent purement et simplement aux régences le droit de nommer les administrateurs des hospices et des bureaux de bienfaisance. Ce fut en 1824 que les nouveaux règlements restreignirent par une réserve le droit communal.

L'art. 68 du règlement des villes portait :

« Le conseil communal nomme les membres des administrations des hospices publics et des établissements de charité et de l'administration générale des pauvres de la ville, *pour autant qu'il n'ait pas été décidé autrement à cet égard par les actes de fondation.* »

Une disposition analogue est prise dans les règlements pour les campagnes.

L'exécution pratique de ces règlements paraît avoir offert quelque hésitation. L'Exposé des motifs du projet de loi qui nous est soumis cite deux arrêtés, du 21 mars 1827 et du 25 mai 1828, qui semblent peu favorables à la faculté de créer des administrateurs spéciaux ; mais, par contre, on connaît neuf arrêtés portés par le roi Guillaume et approuvant des institutions d'administrateurs spéciaux. Sous le Gouvernement national de 1830 à 1836, l'exécution fut uniforme et 16 fondations, créées avec administrateurs spéciaux, furent autorisées.

Tel était l'état des choses lors de la discussion de la loi communale.

La proposition du Gouvernement, en ce qui concerne l'objet dont il s'agit, était conçue dans les termes suivants :

Le conseil nomme :

« 1° Les employés etc.

» 2° Les membres des administrations et des hospices publics, ou établissements de charité et de l'administration générale des pauvres, pour autant qu'il n'ait pas été décidé autrement par les actes de fondation. »

C'était la reproduction de l'art. 68 du règlement des villes. Quant au sens de cette disposition, le Ministre de l'intérieur a maintes fois défini celui qu'il lui attribuait. Il la considérait comme continuant la législation de 1824, et se trouve en accord constant sur sa portée avec la section centrale.

Passons aux débats législatifs. — Quelle est la pensée qui dicte à la section centrale les conclusions qu'elle présente à la Chambre des Représentants, saisie la première du Projet de loi? Nous laisserons parler la section elle-même.

Par l'organe de son rapporteur (M. Dumortier), elle dit :

« Le n° 2, relatif aux établissements de charité, a donné lieu aux observations de plusieurs sections ; dans le vague de ses termes, la nomination de tous les établissements de charité indistinctement serait confiée aux conseils de régence. D'accord avec les 4^{me}, 5^{me} et 6^{me} sections, nous avons restreint ce droit aux membres des bureaux des hospices et de bienfaisance, seules administrations fondées par la loi. Si dans certains hospices, la volonté des fondateurs appelle certaines personnes pour les administrer, cette volonté, qui est la loi des établissements, sera toujours respectée comme sacrée. »

Elle propose, en conséquence, la rédaction suivante :

« Le Conseil nomme :

» 1° Les, etc.

» 2° Les membres des administrations des hospices et des bureaux de bienfaisance, à moins qu'il n'ait été décidé autrement par les actes de fondation. »

Cette disposition, la même que celle du projet ministériel, en diffère seulement en ce qu'elle formule le droit communal en termes moins extensibles.

Comme le Ministre, la Section centrale entend maintenir le régime de 1824. Cette volonté, et la force qu'elle donne avec le ministre, aux anciens règlements, ressortiront des débats.

Nous avons maintenant à consulter la discussion.

M. Pollenus critique le second § sous le rapport de sa rédaction. « On pourrait en inférer, dit-il, que des particuliers auraient le droit de nommer des membres des bureaux d'hospice et de bienfaisance. »

M. Dumortier, rapporteur, fait observer que l'expression critiquée est celle même du Gouvernement, et il définit ainsi la pensée de la Section centrale.

» Le but que nous nous sommes proposés avant toute a été de respecter les intentions du fondateur, si le fondateur entend que l'établissement soit administré par tel ou tel de ses parents, ou que l'administrateur soit nommé par un de ses parents. Une telle décision est la loi de l'établissement; elle est la condition sous laquelle le legs a été fait. Vous ne pouvez changer ce que le testateur a fait à cet égard. Sa volonté est une loi à laquelle on ne peut déroger. Je pense donc qu'il y a lieu de maintenir la disposition du Gouvernement, afin qu'il n'y ait aucun doute, car il y en aurait si cette disposition n'était pas dans la loi. »

M. Pollenus reconnaît que ces explications assignent au § le but de sanctionner les nominations d'administrateurs spéciaux faites pour gérer une dotation spéciale et non celui d'attribuer à des particuliers le droit de déléguer une fonction publique; mais il soutient que l'expression ne rend pas l'idée du rapporteur. « On confond, dit-il, le droit de nommer l'administrateur d'un établissement spécial et le droit de conférer la qualité de membre de l'administration des hospices et des bureaux de bienfaisance. »

M. Dubus fait observer que l'ancien règlement pour les villes, conçu dans les mêmes termes, n'a donné lieu à aucune difficulté pratique et qu'il peut exister telle ou telle localité où il n'y ait que des établissements privés de bienfaisance. Toutefois, il accueillerait une rédaction moins générale et se rallie à la suivante : « Il n'est pas dérogé, par cette disposition, aux actes de fondation qui établissent des administrateurs spéciaux. »

Le Ministre de l'Intérieur (M. de Theux) rappelle que la disposition critiquée dans la rédaction par M. Pollenus est la même que celle des règlements existants pour les villes et les campagnes. « Puisque, dit-il, on ne veut pas d'innovation, il n'y a rien de mieux à faire que d'adopter la disposition du Gouvernement. Nous resterons ainsi dans les termes où nous nous trouvons, et il n'y aura aucune espèce de doute sur l'application de la loi. »

M. Pollenus propose de dire : « Il n'est pas dérogé au droit des fondateurs de nommer des administrateurs spéciaux par des actes de fondation. »

M. Dumortier croit que cette proposition *ne stipule que pour l'avenir*, et il veut que le passé soit également respecté. Il propose de dire : « Il n'est pas dérogé par les dispositions qui précèdent aux actes de fondation qui établissent des administrateurs spéciaux. » — M. Pollenus se rallie à cette rédaction, qui a passé dans la loi.

M. Gendebien admet la création d'administrateurs spéciaux pour un établissement complet. Il conçoit très-bien que, dans ce cas, « on ne puisse pas ôter au fondateur le droit d'établir des administrateurs spéciaux, mais il n'approuve pas qu'on laisse cette faculté pour des petites dispositions faites en faveur des hospices et des bureaux de bienfaisance. »

M. Dumortier répond « qu'on ne saurait accepter un legs sans sa condition, à moins de violer toute espèce de droit. »

M. de Brouckere critique la rédaction de la Section centrale. Il trouve l'amendement de M. Dumortier mieux conçu, mais inutile et étranger à la question. « Il ne s'agit pas de régler quels seront les biens à placer sous la régie des hospices et des bureaux de bienfaisance, il s'agit simplement de savoir qui nommera les membres de ces administrations. A quoi bon venir ainsi ajouter un § qui ne sert qu'à maintenir la législation existante quant à l'administration de certains biens légués à de certaines conditions? C'est une chose fort inutile, qui ne se trouve pas à sa place dans cet article. » Il propose de dire : « Les membres des administrations des hospices et des bureaux de bienfaisance » et de rayer le surplus.

M. Pollenus répond : « Il est utile et nécessaire de reconnaître aux particuliers le droit de nommer des administrateurs spéciaux, d'autant plus que si on ne reconnaissait pas ce droit, on pourrait dire que la disposition générale, non limitée, qui accorde aux Conseils la nomination des membres des administrations de charité est exclusive du droit que nous reconnaissons aux particuliers de confier la gestion de leurs dotations à des administrations particulières. Je crois qu'il faut mettre à côté de la règle générale la reconnaissance du droit particulier sur lequel nous sommes tous d'accord. L'honorable M. de Brouckere ne conteste pas ce droit de nommer des administrateurs spéciaux. Comme je viens de le dire, il est utile et nécessaire de formuler ce droit dans la loi. »

M. Fallon fait observer que l'inconvénient signalé par M. Gendebien n'existe pas, nul particulier ne pouvant fonder sans autorisation royale, ni faire de stipulations contraires aux lois.

M. Dubus croit qu'il serait très-dangereux de supprimer la réserve admise aux droits des conseils communaux : « Car on en tirerait la conséquence que nous en sommes revenus à une époque réellement déplorable pour notre pays, celles où toutes les fondations ont été dépouillées de leurs adminis-

» trations particulières, où toutes ont été confondues dans une administration
 » commune. Apr ès l'invasion française, tous les biens de fondation se trou-
 » vaient menacés de spoliation; une loi avait été jusqu'à réunir au domaine ce
 » qui servait à doter les fondations particulières. Cette loi fut révoquée sans
 » avoir jamais été mise à exécution dans notre pays. En France, toutes les
 » administrations particulières furent réunies dans une administration com-
 » mune que l'on créa à cet effet.

» On n'y respecta en aucune manière la volonté des fondateurs. On dé-
 » tourna les revenus de fondations de leur destinations péciale. Le résultat a
 » été de détourner les particuliers de leurs intentions bienfaisantes dans la
 » persuasion où ils étaient qu'elles ne seraient pas respectées; ils ont vu en
 » perspective un gouvernement spoliateur, qui appliquerait leurs legs à des
 » fins différentes de celles qu'ils avaient en vue et en ferait servir les revenus
 » aux besoins du trésor public. Aussi, pour donner aux fondateurs la garan-
 » tie que désormais leurs volontés seraient respectées, dans les règlements
 » qui ont été posés en ce pays en 1817 et plus tard en 1824, on a ajouté à
 » l'article relatif à la nomination des membres des administrations de charité
 » ces mots : *pour autant qu'il n'aurait pas été décidé autrement par les actes de*
 » *fondation.*

» C'était annoncer au pays que les intentions des fondateurs seraient
 » respectées. Voulez-vous lui annoncer maintenant que vous allez rétrograder
 » vers une époque contre laquelle il n'y a qu'une voix? Et n'est-ce pas le faire
 » que de passer sous silence la garantie qu'avaient les fondateurs de l'accom-
 » plissement de leurs dernières volontés? »

M. de Brouckere, ayant persisté dans son opinion sur l'inutilité de la dis-
 position, M. Fallon fait observer que la suppression de cette clause restric-
 tive inviterait les administrations publiques à prendre part à la gestion des
 établissements particuliers.

M. Dellafaille répond à M. de Brouckere : « Après avoir posé la règle, il me
 » semble qu'il faut poser l'exception. Le droits actuels restent en vigueur,
 » voilà la règle générale.

» Les règlements de 1819 et de 1824 ont pour objet de faire respecter les
 » intentions des fondateurs. Or, c'est l'article de ces règlements que nous
 » avons reproduit. Il me paraît indifférent que la Chambre adopte la rédac-
 » tion de M. Dumortier ou celle de la Section centrale, mais, pour éviter tout
 » doute, je crois qu'il est nécessaire d'adopter l'une ou l'autre. »

M. Gendebien, se fondant sur ce que le testateur ne tiendrait le droit de
 disposer de ses biens que de la loi, soutient le système qu'il a développé :
 savoir le maintien du droit des particuliers de nommer des administrateurs
 spéciaux quand il s'agit d'établissements complets, et sa suppression en ce
 qui touche les dons et legs faits aux hospices et aux bureaux de bienfaisance.
 Il craint de voir s'introduire dans ce pays des abus qu'il dit exister en Hol-
 lande.

M. Dumortier répond que la première condition d'une loi est d'être juste,
 et que la crainte d'abus éventuels doit disparaître en présence de l'art. 90,
 qui confère au Collège le droit de visite et de surveillance sur les établisse-
 ments de charité, et la mission expresse de veiller à ce que la volonté des
 fondateurs soit suivie.

M. de Biesme, tout en admettant que des abus ne sont pas impossibles, se rallie à l'amendement de M. Dumortier, dans la crainte de voir diminuer les libéralités si l'on ne respecte pas la volonté du fondateur. « J'ai été, dit-il, frappé » d'un fait qui s'est passé sous le gouvernement français. L'administration de » tous ces établissements lui était alors dévolue. Eh bien, alors, il y avait » fort peu de fondations, très-peu de legs et de donations. Depuis, au con- » traire, que le gouvernement hollandais avait permis les administrations » séparées, il y a eu beaucoup de legs en faveur des hospices et des bureaux » de bienfaisance. »

La discussion se termina par l'adoption de l'amendement de M. Dumortier.

Elle se rouvrit, dix-huit mois plus tard, en 1836, lorsque la Chambre discuta de nouveau le projet amendé par le Sénat.

M. Jullien demande la suppression des mots : *Il n'est pas dérogé, par les dispositions qui précèdent, aux actes de fondation qui établissent des administrateurs spéciaux.*

« Cette disposition, dit-il, ne peut avoir d'objet, puisque la loi, de quelque » manière que vous la conceviez, ne peut avoir d'effet rétroactif, ne peut » obliger que pour l'avenir, ne peut régler les donations que pour l'avenir. »

M. Jullien croit que la disposition est inutile, et que l'art. 910 du Code civil suffit, s'il ne s'agit que de l'avenir. « Si dans la fondation il y a, dit-il, une » condition qui impose à cette fondation un administrateur autre que celui » des hospices, le Gouvernement examinera s'il veut ou non accepter cette » donation avec cette condition; s'il pense qu'elle doit déranger l'exécution » des lois sur les hospices, il n'acceptera pas. Si, au contraire, le Gouverne- » ment trouve que, malgré cette stipulation qui impose à la fondation un » administrateur autre que celui des hospices, la donation peut être acceptée; » il l'acceptera en se soumettant à la condition qui l'accompagne, parce que » la volonté du donateur doit être sacrée. »

M. Jullien craint que la disposition n'ait un effet rétroactif, qui permette aux héritiers des anciennes familles donatrices et aux établissements ecclésiastiques de venir réclamer la gestion des fondations dont ils avaient été originairement constitués les administrateurs, et qui sont aujourd'hui attribuées aux hospices et aux bureaux de bienfaisance. « Je crois, ajoute-t-il » plus loin, qu'il faut respecter la volonté des donateurs. Je crois que dans » les provinces, dans les villes où l'on a admis que tel ou tel hospice serait » administré par un administrateur autre que l'administration des hospices, » il n'y a pas d'inconvénient à laisser subsister cet usage. Mais si la disposition » n'a pas d'autre portée que de régler l'avenir, elle est inutile. Et quant à lui » donner une autre portée, je crois que c'est impossible. Une loi ne peut » avoir d'effet rétroactif. »

Le Ministre de l'intérieur renvoie M. Jullien aux règlements des villes et des campagnes, pour lui prouver qu'il s'agit tout simplement de continuer la législation existante. Et quant à la suppression du § argué d'inutilité, en ce qui concerne l'avenir, il dit : « Je crois que le retranchement proposé aurait pour » effet, non pas de conserver le droit actuel, mais de frustrer la volonté des » fondateurs, contrairement aux dispositions en vigueur. Telle n'a pas été, » sans doute, son intention. »

M. Dubus développe les mêmes arguments, et, abordant la supposi-

tion, d'effet rétroactif faite par M. Jullien, il dit à ce sujet : « Il ne peut être » ici question que des fondations faites sous l'empire des dispositions qui auto- » risent les fondations semblables ; car si une fondation a été faite sous » l'empire d'une loi qui n'autorisait pas ces conditions, le fondateur n'aurait » pas pu les stipuler ou le Souverain les aurait considérées comme contraires » aux lois, et la fondation n'aurait pas eu lieu. Il n'y a donc pas danger de » voir donner à la disposition un effet rétroactif ; ce n'est pas une législation » nouvelle qu'on propose, mais le maintien de la législation existante. » Précisant ensuite le sens et la portée de la nouvelle rédaction, destinée à rendre plus claire la disposition des anciens règlements, il lui assigne comme unique but celui de faire une exception à la règle générale de l'article, en ce qui concerne les actes de fondation établissant des administrations spéciales, bien entendu qu'il s'agit d'actes approuvés par l'autorité compétente.

Nous lisons dans la réplique de M. Jullien : « La Chambre aura remarqué » que je n'ai pas soutenu qu'on pouvait transgresser la volonté des donateurs » quand ils avaient imposé pour l'administration de leurs legs un autre admi- » nistrateur que les hospices. J'ai dit, au contraire, que quand cette disposi- » tion se trouvait dans une donation, elle était sacrée, et qu'on ne pouvait » pas y déroger ; qu'il fallait accepter ou refuser ; mais que, pour l'avenir, si » des donations renfermaient de semblables dispositions, le Gouvernement » était à même d'accepter ou de rejeter. Voilà quelle était ma pensée et ce » que j'ai dit textuellement. » Et plus loin : « Puisque je vois que la loi ne » peut avoir d'effet rétroactif et qu'elle ne s'appliquera qu'aux donations ac- » tuellement gérées par des administrations spéciales et faites sous l'empire » de lois qui le permettaient, pour ne pas faire perdre de temps à la Chambre, » je retire ma proposition. »

Au Sénat, la loi a été pareillement discutée deux fois. Ni dans les deux rapports, ni dans les deux discussions, il n'a été fait d'observations critiques sur le § de l'art. 84, qui a passé sans débats.

Cette loi fut, après sa promulgation, exécutée publiquement et sans réclamations, pendant douze ans, dans le sens d'une faculté assurée aux particuliers de créer, sous l'approbation du Gouvernement, des fondations avec administrateurs spéciaux. Ce fut après 1848 que surgit la nouvelle interprétation.

Puisque le législateur de 1836 a voulu conserver la disposition du règlement de 1824, il y a lieu d'examiner la portée réelle de cette législation et celle que le législateur belge lui attribuait en fait.

Remarquons d'abord, Messieurs, que la légalité, parfois contestée, de ce règlement est indifférente à la question. Au fond, nous le croyons très-légal, puisqu'il était même pris en vertu du pouvoir constituant attribué pour cet objet à son auteur ; mais ne l'eût-il pas été, rien n'empêchait le pouvoir législatif de lui emprunter et de consacrer dans la loi communale toute disposition jugée utile.

Relativement au sens de ces actes du roi Guillaume, la majorité de vos Commissions réunies pense que l'article 68 du règlement des villes et celui qui lui correspond dans le règlement du plat pays, ont eu pour but et pour effet de modifier la législation française et de donner aux citoyens la faculté d'établir, sous l'approbation royale, des administrateurs spéciaux de leurs fondations.

Et d'abord le texte même appuie cette interprétation ; tel est évidemment son sens naturel.

Mais, dit-on, il ne s'agit que des fondations existantes.

Si telle avait été l'intention du gouvernement des Pays-Bas, il aurait exprimé clairement cette restriction d'une restriction qu'il formule, au contraire, d'une manière générale. Il aurait rappelé, pour les provinces méridionales, l'arrêté du 16 fructidor an xi et le décret du 31 juillet 1806.

Ou il aurait dit : sauf les exceptions légalement établies ; ce qui excluait toute exception non fondée sur un acte ayant force de loi.

Ou, mieux encore, il aurait simplement maintenu les dispositions des règlements de 1817, qui, dans le sens du Gouvernement lui-même, conservaient la législation française sans autres exceptions que celles que Napoléon avait décrétées.

Entendue comme elle l'est dans le projet qui nous occupe, la disposition de l'art. 68 du règlement devient énigmatique ; car, ajoutée à la législation existante, elle emporte l'idée d'une modification et, par la généralité de ses termes, elle embrasse l'avenir, tandis que le décret de 1806, auquel on veut la réduire, ne concerne que le passé.

Entendue dans notre sens, elle devient très-claire et très-logique.

L'exposé des motifs lui-même nous fournit la preuve que le roi Guillaume ne répugnait pas à l'idée de relâcher les liens de la centralisation (pages 54 et 55). Dans son arrêté du 10 décembre 1823, relatif à la nomination des membres et à la comptabilité des administrations de bienfaisance, il se réserve de déterminer les exceptions qui pourraient être équitables dans quelques lieux à raison des actes de fondation des constitutions dont il s'agit.

Quoiqu'il en soit, on doit inférer que le roi Guillaume, conservant dans son ensemble une législation qu'il eut été imprudent de bouleverser, a voulu accorder aux fondateurs plus que ne leur donnait le décret de 1806 : 1° de ce que la restriction ajoutée aux dispositions des règlements précédents, qui maintenaient le décret dans son intégrité, aurait été oiseuse et équivoque si elle avait eu un autre but que celui d'innover ; 2° de ce qu'elle diffère du décret de 1806. Ce dernier acte rend aux fondateurs et à leurs seuls héritiers le simple droit de *concourir* à la gestion de leurs fondations, pour jouir de ces droits *concurrentement* avec les administrateurs publics, tandis que le règlement de 1824 soustrait la qualité même d'administrateur à la nomination communale pour la laisser à ceux qu'eût désigné les actes de fondation, et sans restreindre, comme le décret, ce droit aux fondateurs et à leurs seuls héritiers.

L'exécution donnée au règlement favorise aussi notre interprétation. On cite, il est vrai, deux arrêtés qui semblent lui être contraires, mais on peut leur en opposer neuf autres qui la consacrent. En supposant que des circonstances particulières n'aient pas fait considérer, à tort ou à raison, les dispositions de ces fondateurs comme sortant des termes du règlement ; en supposant que le gouvernement des Pays-Bas ait, en effet, oscillé dans son interprétation pratique, il faudrait encore chercher son opinion définitive dans sa jurisprudence habituelle plutôt que dans deux décisions exceptionnelles. Quant au gouvernement belge, sa manière de comprendre et d'exécuter le règlement, de 1830 à 1836 a été uniforme et dans le sens favorable au droit

des fondateurs. Seize institutions d'administrateurs spéciaux ont eu lieu pendant cette période.

Lorsque l'organe du gouvernement belge, chef du ministère qui avait eu la bienfaisance dans ses attributions jusqu'en août 1834, déclarait à la Chambre des Représentants, en 1834 et 1836, qu'il entendait maintenir la législation existante, il ne lui attribuait, il ne pouvait lui attribuer que le sens que lui-même lui avait toujours donné. Et ce sens, il l'explique clairement à plusieurs reprises.

Il accepte la rédaction de la Section centrale, dont l'intention, toute favorable au droit permanent des fondateurs, est évidente. Loin de combattre les orateurs qui assignent cette même portée à la législation qu'on veut continuer, il s'associe à eux. Il répond à M. Jullien, qui veut retrancher la réserve comme inutile pour l'avenir : « Je crois que le retranchement proposé aurait pour effet, non » pas de conserver le droit actuel, mais de *frustrer la volonté des fondateurs*, » **CONTRAIREMENT AUX DISPOSITIONS EN VIGUEUR.** »

Point de doute, donc, que ce Ministre (M. de Theux) n'ait compris et soutenu la disposition transférée du règlement dans l'art. 84, comme attribuant aux fondateurs le droit permanent d'établir pour leurs libéralités des administrateurs spéciaux, sous l'agrément du Gouvernement. Il s'en est d'ailleurs expliqué, depuis, de la manière la plus positive et, tout récemment encoer dans la discussion que le projet actuel a subi à la Chambre des Représentants.

Il est évident, pour la majorité de vos Commissions, que la Chambre des Représentants, en 1834 et 1836, a compris et voulu la même chose.

Remarquons d'abord que cette Chambre ne traitait pas une matière qui lui fut peu familière. Elle comptait beaucoup de jurisconsultes distingués dans le barreau et la magistrature et bon nombre de fonctionnaires de l'ordre administratif, bourgmestres, commissaires d'arrondissement, gouverneurs, tous bien au fait d'une législation qu'ils voyaient fonctionner chaque jour et à l'exécution de laquelle eux-mêmes prenaient une part active. Eh bien! les débats nous offrent partout l'interprétation favorable aux fondateurs, nulle part celle qui tend à la centralisation exclusive.

Le rapport de la Section centrale est d'une clarté incontestable. Si elle propose un changement de rédaction, c'est pour empêcher que des termes trop vagues ne laissent supposer que la nomination, dans tous les établissements de charité indistinctement, est confiée aux conseils communaux, tandis que ce droit doit se restreindre aux bureaux des hospices et des bureaux de bienfaisance fondés par la loi. « Si, dans certains hospices, la volonté des » fondateurs appelle certaines personnes pour les administrer, cette volonté, » *qui est la loi des établissements, sera toujours respectée comme sacrée.* »

Cette intention de la Section centrale est catégoriquement développée dans le cours des débats. Le premier but de la Section, dit M. Dumortier, en sa qualité de rapporteur, a été de respecter les intentions du fondateur, si le fondateur entend que l'établissement soit *administré* par tel ou tel de ses parents, ou que l'administrateur soit nommé par un de ses parents. — Il y a loin de ce régime à celui du décret de 1806, qui restreignait aux fondateurs et à leurs héritiers seulement, non le droit d'*administrer* leurs fondations, mais le droit bien inférieur de *concourir* à l'administration étrangère de ces mêmes fondations.

Plus tard, le même M. Dumortier combat une rédaction proposée par M. Pollenus, par le motif que cette proposition ne stipule *que pour l'avenir*, et dans le but hautement avoué de garantir à la fois et le passé et l'avenir, il propose... la rédaction qui a passée dans la loi.

Où la section centrale a voulu formuler une législation différente de celle de l'Empire, ou bien les mots n'ont plus leur signification usuelle.

Dans le cours des débats, aucun orateur ne met en doute que l'article en discussion, sanctionnant ce qui existait alors (en droit, suivant nous, et au moins en fait), n'assure aux fondateurs, dans l'avenir comme au passé, la faculté d'établir, avec autorisation royale des administrateurs spéciaux. Les citations qui précèdent vous montrent que MM. Pollenus, Dumortier, Dubus, Fallon, Dellafaille, Desmanet de Biesme, ont assigné ce but et cet effet à la loi de la manière la plus claire. Les orateurs qui ont combattu l'article sous certains rapport, même sous celui de l'étendue de ses effets, n'ont point d'autre opinion sur la portée de la disposition, telle qu'elle est proposée et qu'elle est devenue loi.

Ainsi M. de Brouckere, soutenant l'inutilité de la disposition : *il n'est pas dérogé*, etc., se fonde sur ce qu'il est oiseux de dire qu'on maintient ce qui existe « quant à l'administration de certains biens légués à de certaines conditions; » et plus tard, quand M. Pollenus lui objecte que la suppression de cette clause ferait conclure qu'on veut à l'avenir refuser à tout fondateur le droit de nommer des administrateurs spéciaux des biens qu'il voudra léguer à une administration de bienfaisance, il répond : « oui, ceux qui raisonneront » mal tireront cette conséquence, mais tout homme qui prendra pour base » le bon sens ne raisonnera pas comme l'honorable M. Pollenus. Nous ne » disons rien, par conséquent nous ne changeons rien. Si nous ne disons » rien on ne pourra pas inférer que nous ayons voulu dire quelque chose. »

Le but assigné à la proposition par M. Pollenus, par la Section centrale et par l'auteur de l'amendement, était de garantir, et au passé et au futur, le droit de nommer des administrateurs spéciaux. Puis, donc, que M. de Brouckere trouve cette proposition inutile, par le motif qu'elle ne sert qu'à maintenir la législation existante, il s'ensuit nécessairement qu'il trouvait le droit établi déjà par le règlement de 1824 et indépendamment de la nouvelle loi communale.

M. Gendebien trouve la concession faite aux fondateurs trop large et ne l'admet que pour les établissements complets. Loin donc de croire erronée la portée bien clairement assignée à l'article, il l'accepte telle que le Ministre, la Section centrale et les autres orateurs l'ont déterminée, puisque au lieu de la taxer d'innovation ou de fausse interprétation, il demande seulement qu'on la restreigne et l'admet pour les établissements complets. Or, ces établissements ne sont pas plus favorisés par le décret de 1806 que les dons ou legs de moindre valeur faits aux établissements communaux.

Ce n'est point du chef d'innovation que M. Jullien critique la proposition. Comme M. de Brouckere, il la croit inutile pour l'avenir. Au fond, il suppose si bien la faculté de nommer des administrateurs spéciaux déjà établie, qu'il croit l'art. 910 du Code civil suffisant pour régler cet objet. S'il est fait une fondation avec pareille clause, « ayant un administrateur autre que celui des » hospices » le Gouvernement examinera et statuera selon qu'il appréciera.

La crainte de M. Jullien est que cette disposition ne serve de prétexte pour rétroagir sur le passé, en fournissant aux héritiers des anciens fondateurs le moyen de réclamer les fondations aujourd'hui confiées aux hospices.

Plus tard, il se défend d'avoir contesté l'inviolabilité des intentions des fondateurs qui établissent des administrateurs spéciaux. Il regarde, au contraire, leur volonté comme sacrée et leur libéralité conditionnelle comme devant être acceptée ou rejetée dans ses termes : « J'ai dit, continue-t-il..... que, » *pour l'avenir*, si des donations renfermaient de semblables dispositions, le » Gouvernement était à même d'accepter ou de rejeter. » Puis, rassuré sur l'effet rétroactif de la loi, il retire sa proposition. Évidemment M. Jullien comprenait l'article comme maintenant au futur une faculté qu'il considérait, à tort ou à raison, comme résultant déjà du Code civil.

Tous les orateurs, même ceux qui critiquaient la disposition sous l'un ou l'autre rapport, ont considéré la restriction mise au droit communal comme consacrant, comme normale et permanente, la faculté d'instituer des administrateurs spéciaux. Nul ne les a contredit et cet assentiment négatif concourt à déterminer l'opinion générale.

Aucun doute n'était possible ni sur le but de la proposition, défini jusqu'à satiété, ni sur l'attribution d'une volonté pareille au législateur de 1824. Et si l'on s'était trompé, si la bienfaisance était demeurée sous l'empire des lois françaises, si la Chambre avait voulu conserver ou reprendre le régime impérial, cette erreur n'aurait-elle pas été relevée? Il n'est déjà pas croyable que, dans une Chambre, qui comptait tant d'hommes compétents, tous ceux qui ont pris la parole (et ceux-là surtout qui avaient dû le plus étudier la loi) auraient versé dans une commune erreur. Il est encore moins à supposer que nul, parmi les autres, n'aurait eu l'avisement d'avertir ses collègues que le Ministre, la Section centrale et les orateurs faisaient fausse route; qu'on attribuait aux règlements une valeur qu'ils n'avaient pas; que la proposition, rédigée par M. Dumortier, constituait, dans le but qui lui était assigné, une grave innovation.

Il faut en conclure que tous alors considéraient la législation française comme étant et devant rester modifiée.

Pour la majorité des vos Commissions réunies, il est indubitable, Messieurs, que la Chambre des Représentants a très-sciemment voté cet article, dont l'effet lui était d'ailleurs clairement expliqué, dans l'intention de conserver aux fondateurs futurs la faculté d'établir des administrateurs spéciaux sous l'agrément du Roi.

Au Sénat, où le but de la restriction ne pouvait être un mystère, puisque, en 1836, l'article subissait l'épreuve parlementaire pour la quatrième fois; au Sénat, où siégeaient aussi des fonctionnaires de tout grade de l'ordre administratif, cette disposition n'a été l'objet d'aucune remarque critique. Et chose remarquable, les deux Commissions comptaient parmi leurs membres l'honorable M. de Haussy, qui devait, douze ans plus tard, introduire une autre interprétation. Dans de pareils termes, la signification de cet assentiment n'est pas douteuse.

La loi est adoptée et promulguée. Le ministère exécute l'art. 84 dans le sens incontesté qu'il lui a donné, et cette exécution demeure uniforme pendant douze années sous des ministres forts différents en fait d'opinions, mais tous

hommes d'un mérite incontestable. Un seul doute s'élève, mais cette difficulté se résout par le retour du Ministre, qui hésite à l'opinion de celui qui devait le mieux connaître la valeur de l'article, puisqu'il avait porté le fardeau de la discussion. Ce débat tourne donc, par son issue, à l'avantage de notre opinion.

Cette exécution est publique et fréquente. De 1836 à 1848, quarante-quatre fondations avec administrateurs spéciaux sont autorisées, et, bien que tous les actes ministériels fussent sévèrement contrôlés par une opposition nullement indulgente, ces autorisations ne sont pas contestées. L'opinion de leur illégalité n'était pas née avant 1848, au moins dans les régions parlementaires.

La volonté du pouvoir législatif est donc indubitable pour la majorité de vos Commissions réunies, et, dès lors, nous pourrions nous arrêter ici; mais il n'est pas inutile de vous faire remarquer, Messieurs, que notre opinion a, de plus, la sanction de l'ordre judiciaire jusque dans son degré le plus élevé.

Il importe, Messieurs, de nous prémunir contre l'influence que pourrait exercer sur nous une question plus vaste, mais étrangère au débat: celle qui concerne le mode d'administration de la bienfaisance publique. Elle viendra sans doute à son temps. Alors toutes les opinions, demeurées, entières se feront jour et, quand la loi aura prononcé, l'opinion vaincue, respectant les pouvoirs publics, devra se résigner jusqu'à ce qu'elle en obtienne la réforme par les moyens légaux de la libre discussion. Aujourd'hui, il s'agit uniquement de savoir ce que le législateur de 1836 a voulu, et, comme nous vous l'avons dit en commençant, c'est la réalité du fait, non le mérite de la loi, qui doit nous déterminer.

La majorité de vos deux Commissions réunies est intimement persuadée que le pouvoir législatif de 1835, consacrant une dérogation aux lois françaises, a voulu garantir aux fondateurs la faculté d'établir des administrateurs spéciaux, sous l'approbation du Roi. Elle ne saurait donc vous proposer d'adopter le Projet de loi qui donne à l'art. 84 le sens opposé.

Cette résolution a été prise à la majorité de douze voix contre quatre. Un membre s'est abstenu de voter. M. Forgeur, n'ayant point assisté à la séance dans laquelle le vote a eu lieu, déclare que son avis est conforme à celui de la minorité.

Le Sénat a renvoyé à notre examen cinq pétitions, émanées d'habitants de Grimberghe, de Lombeek-Notre-Dame, d'Eecloo, d'Adegem et de Sainte-Marie-Hoorebeke.

Toutes demandent, entr'autres objets, le maintien de la liberté de la charité. Celles de Grimbergen, Lombeek-Notre-Dame et Sainte-Marie-Hoorebeke expriment, en outre, le vœu que vous rejetiez le Projet de loi soumis à votre discussion.

Le régime de la charité n'est pas aujourd'hui directement en cause, et la solution de la question soumise à nos débats est indépendante de la nature des vœux des pétitionnaires et de nos propres opinions.

Votre Commission, quoique ne trouvant dans ces requêtes aucun élément nouveau de conviction, vous propose de les déposer sur le bureau pendant la discussion, et ensuite au greffe, en attendant que la loi prévue à laquelle elles se rapportent principalement parvienne à votre ordre du jour.

Le Rapporteur,
Baron H. DELLAFAILLE.

Le Président,
D'OMALIUS.