

SÉNAT DE BELGIQUE

RÉUNION DU 8 JUILLET 1921

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi sur la réforme de la bienfaisance publique.

*(Voir les n°s 61, 186 (session de 1919-1920); 291, 360, 387 et les Ann.
parl. de la Chambre des Représentants, séances des 16 et 22 juin 1921;
le n° 157 du Sénat.)*

Présents : MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA, président : BRAUN.
CARTON, DE BECKER REMY, DUBOST et le baron ORBAN DE XIVRY,
rapporteur.

MESSIEURS,

Au lendemain de la publication de la loi accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, loi qui, en fait, crée et organise le statut juridique de la bienfaisance privée, il importe que la loi réformant la bienfaisance publique, votée par la Chambre des Représentants dans sa séance du 22 juin 1921, entre elle-même, aussi promptement que possible, en vigueur. C'est l'un des motifs pour lesquels votre Commission de la Justice a cru devoir faire particulièrement diligence dans l'examen de cette question afin de permettre au Sénat de se prononcer avant les vacances parlementaires.

L'urgence et la nécessité de cette grande réforme ont été soulignées par l'honorable Ministre d'État, M. Bertrand, qui a ouvert, en la séance du 16 juin dernier, la discussion générale sur cet objet en constatant que la proposition a une importance considérable et que la réforme du régime de la bienfaisance est demandée depuis longtemps par le pays. Il manifestait hautement sa satisfaction de la voir enfin réalisée et en prenait texte afin de rendre hommage, disait-il, « à notre honorable et toujours jeune collègue, M. Visart de Bocarmé, pour son heureuse initiative et la persévérance qu'il a eue de faire inscrire cette proposition en ordre utile à l'ordre du jour ».

Cet hommage si mérité, rendu à l'auteur de la loi, a rencontré une approbation unanime sur tous les bancs de la Chambre; votre Commis-

sion s'y associe et nous ne doutons pas que le Sénat tout entier se joigne à nous pour féliciter le vaillant Bourgmestre de Bruges qui, depuis cinquante-trois ans, se dépense sans compter à la Chambre des Représentants pour le bien du pays et, en particulier, pour l'amélioration de nos institutions communales et pour le développement scientifique de notre sylviculture.

Jamais réforme présentée au Parlement n'a été étudiée avec plus de soin que celle sur laquelle nous sommes aujourd'hui appelés à nous prononcer.

Réclamée par notre honorable collègue, M. le Ministre d'État Liebaert, au cours d'une interpellation qu'il adressa, en 1895, au Ministre de la Justice d'alors, M. Begerem, l'étude du régime de la bienfaisance publique fut confiée, par arrêté royal du 3 avril 1895, à une commission à laquelle fut dévolue une mission très étendue.

Elle était chargée non seulement de la réforme et de la réorganisation de la bienfaisance publique, mais encore de l'examen et de l'étude de toutes les questions relatives à la prévoyance, aux associations ouvrières, aux caisses de retraite, etc.

Au cours des travaux de la Commission de bienfaisance, le champ d'action de celle-ci fut successivement limité et nettement déterminé ; les travaux, terminés le 4 avril 1900, furent résumés dans un magistral rapport dû à son très distingué secrétaire, M. Cyrille Van Overbergh.

Profitant des loisirs dont l'ennemi avait gratifié son patriotisme et son énergie, le vénérable bourgmestre de Bruges reprit, sous l'occupation, l'étude de la question. Les développements de la proposition de loi qu'il déposa à la Chambre le 22 janvier 1920, marquent le souvenir de cette période au cours de laquelle nous attendions avec confiance la reconstitution de notre indépendance et la paix, appelées, comme le disait l'honorable M. Visart de Bocarmé à nous mettre à même « de réaliser les améliorations et les progrès auxquels la Belgique aspirait plus que jamais. Convaincu que l'heure viendra où nous pourrons reprendre avec une nouvelle confiance et une nouvelle énergie, cette œuvre si grande et si belle, malgré les afflictions du moment actuel, malgré l'âge qui m'interdit toute prévision lointaine, j'ose entreprendre de mettre à profit les travaux de la Commission dont j'ai fait partie, pour formuler et présenter un projet de réorganisation de la bienfaisance publique, domaine dans lequel j'ai un peu de compétence spéciale et un peu d'expérience personnelle. »

C'est ce travail préparé et médité au milieu des contraintes du régime de l'étape, que la Chambre des Représentants vient d'accueillir et que nous vous proposons d'adopter. Il restera dans l'histoire une preuve législative de l'énergie de notre population et de l'endurance dont l'un des plus nobles et des plus dignes de ses représentants, a donné l'exemple dans les circonstances cruelles qui ont été notre lot d'août 1914 à novembre 1918.

* * *

Le projet codifie les décrets, arrêtés et lois relatifs à la bienfaisance publique ; il modifie le régime actuel et la sphère d'action des adminis-

trations locales de la bienfaisance ; il complète le système par la création d'organismes nouveaux de direction et de contrôle.

La Révolution française, après avoir supprimé les institutions que l'esprit de charité, inspiré par la foi religieuse, avait créées et développées dans nos provinces, vit l'Assemblée constituante décréter un régime absolu de centralisation et de sécularisation de la bienfaisance publique qui échoua d'une manière complète. Il fut bientôt remplacé par les lois du 7 frimaire et du 16 vendémiaire de l'an V, qui rattachent la bienfaisance aux institutions antérieures, puis complété par une loi de l'empire, base de la législation que nous allons refondre.

Celle-ci reposait sur deux institutions généralement distinctes : le bureau de bienfaisance et l'administration des hospices.

Au premier était réservé la mission de secourir à domicile les malades, les vieillards, les pauvres ; aux hospices revenait celle de recueillir les malades dans les hôpitaux, les orphelins dans les asiles, les vieillards dans les hospices.

Ce dualisme constituait une faiblesse dont souffraient toutes nos communes. Bruxelles et Louvain, seules d'entre elles, avaient vu fusionner jusqu'à un certain point les deux institutions par une décision du préfet français datant de l'an IX. Cette fusion, réclamée par les bons esprits, est à la base du régime nouveau qui conserve à la bienfaisance le caractère communal, modifié cependant par le droit accordé ou le devoir imposé à plusieurs communes de former une union intercommunale pour le service de l'assistance publique, union dont la constitution est réservée au pouvoir royal.

D'aucuns étaient partisans de charger l'État de l'organisation des œuvres protectrices de la misère : c'eût été créer une organisation bureaucratique d'une rigidité inflexible, située trop loin des intéressés et inapte à exciter la générosité des personnes charitables désireuses de continuer les traditions de notre peuple au sein desquelles il s'est trouvé, depuis toujours, des donateurs enrichissant de leurs largesses les institutions qui soulagent les pauvres de leur région. Mais, comme le passé a prouvé que, confiné dans le cercle étroit de la commune, le système des bureaux de bienfaisance n'a donné dans certaines localités que de piètres résultats, la loi qui vous est soumise, Messieurs, autorise les communes à se réunir et permet même au Gouvernement de créer les associations de communes limitrophes afin de stimuler les dévouements et d'étendre l'action de la bienfaisance.

Choqué de l'inégalité qui existe entre les ressources des hospices, dont beaucoup sont fort riches, et celles des bureaux de bienfaisance souvent dépourvus de moyens financiers d'action et dont les membres, dès lors, se désintéressent fréquemment de leur mission, l'auteur du projet a réuni les deux organismes en un seul, sous le nom de commission d'assistance publique, en stipulant toutefois que cette fusion ne peut préjudicier aux droits acquis et aux affectations des biens légalement établies.

Le champ d'activité de ces commissions d'assistance est désormais presque illimité. Il s'étend aux asiles pour enfants abandonnés aussi bien qu'à ceux destinés aux jeunes paralytiques, invalides, anormaux et aux

simples orphelins privés de soutien ; aux maternités pour femmes sans ressources ou abandonnées ; aux hôpitaux pour les malades et les blessés ; aux pavillons d'isolement pour les maladies transmissibles ou épidémiques ; aux lazarets pour les affections contagieuses et chroniques, telles la tuberculose et les maladies vénériennes ; aux sanatoria pour les tuberculeux, aux refuges pour les vieillards isolés ou pour les vieux ménages. A côté de ces institutions qui solliciteront le zèle et l'autorité des commissions d'assistance publique, celles-ci conserveront leur mission d'assistance à domicile. Elles pourront recourir aux œuvres libres, dotées maintenant de la personnalité civile, pour les aider à secourir les misères.

Elles auront à réorganiser le service médical qui, dans tant de localités, à la campagne surtout, est insuffisant.

A cet égard, il y aurait lieu pour elles de tenir compte de la liberté des familles dans le choix des médecins. Il est regrettable, peut-être, que la loi ne les ait pas armées suffisamment contre l'inertie de certains praticiens et qu'elle ne leur ait pas donné le droit, appuyé sur de justes sanctions, de requérir, au profit de leurs assistés, le secours de l'art médical. Si dans les villes les abus sont rares, il n'en est, hélas ! pas ainsi à la campagne, où la dispensation des soins médicaux, adjugée au rabais, constitue très souvent un service illusoire. Cette réforme trouvera sa place dans une autre législation que nous appelons de tous nos vœux.

A côté de cette mission curative, les commissions d'assistance publique se voient conférer maintenant des attributions autrement importantes dans leurs futures répercussions : la loi imprime nettement un caractère préventif à l'assistance, elle veut sagement prévenir la misère et limiter ses effets fâcheux, c'est le motif pour lequel elle incite les commissions à aider les mutualités, à subventionner les sociétés d'assurance contre le chômage, contre la vieillesse ; à collaborer à l'édification de maisons à bon marché, à la création de jardins ouvriers ou de sections de l'œuvre du coin de terre, sans leur interdire, bien au contraire, de s'intéresser à l'amélioration de la situation hygiénique dans la ou les communes dont elles auront à s'occuper.

Le programme est tellement vaste qu'il semble irréalisable. Il est à remarquer toutefois que les lois sur les pensions de vieillesse et sur l'assistance aux enfants diminueront les dépenses qui ont jusqu'ici incombé aux hospices et secours et aux bureaux de bienfaisance et que, peu à peu, l'organisation méthodique de la charité publique aura des répercussions sur les charges de la bienfaisance. Les soins attentifs donnés aux malades et aux blessés restreindront la durée de leur maladie, ceux aux nouveaux-nés réduiront dans l'avenir le nombre des enfants rachitiques ou miséreux. Ces résultats, féconds pour le corps social tout entier autant que précieux pour les individus, pourront être atteints par l'action des organismes nouveaux si l'activité de ceux-ci met en œuvre les données nouvelles de l'hygiène sociale et si leur dévouement intelligent arrive à stimuler la générosité traditionnelle de notre race en obtenant de multiples dons au profit des institutions charitables.

Une ingénieuse disposition de la loi, due à l'esprit toujours en éveil du comte Amédée Visart de Bocarmé, rend assez illusoires les craintes susci-

tées par l'extension possible de la main-morte en indiquant à l'activité dans la domaine immobilier des commissions d'assistance le boisement des terrains incultes et l'acquisition des forêts (art. 58), mesures dont l'importance n'échappera pas à ceux qui savent combien le domaine boisé du pays a de l'influence au point de vue hygiénique et climatologique comme à ceux qui subissent le charme profond de la forêt.

La fusion des bureaux de bienfaisance et des commissions des hospices en même temps que la dotation des commissions au moyen des subsides de l'État, des provinces et des communes constituent deux des innovations capitales du projet.

Celui-ci est ainsi résumé dans les développements donnés par le comte Visart de Bocarmé à sa proposition, développements dont il a rappelé la synthèse dans la séance de la Chambre des Représentants du 16 juin dernier :

- 1° Coordination des dispositions organiques relatives aux hospices et aux bureaux de bienfaisance ;
- 2° Réunion des hospices et des bureaux de bienfaisance ; unification de l'administration et fusion des patrimoines respectant les affectations et les charges légalement établies ;
- 3° Création de commissions intercommunales d'assistance publique, quand ces unions sont nécessaires pour assurer le service de la bienfaisance ;
- 4° Extension des attributions de la bienfaisance publique dans le sens de la prévoyance et de l'assistance préventive ;
- 5° Admissibilité des femmes aux fonctions de la bienfaisance publique ;
- 6° Revision des règles relatives à la gestion et la location des biens ainsi qu'au placement des capitaux ;
- 7° Création d'un fonds provincial d'assistance publique ;
- 8° Inspection de l'assistance publique.

Ces diverses réformes sont exposées et justifiées en détail dans les développements donnés par le comte Amédée Visart de Bocarmé à sa proposition de loi, développements qui forment le n° 61 des *Documents parlementaires* de la Chambre ; elles sont étudiées aussi dans le rapport de notre ancien collègue, M. le Représentant Cousot (*Document* n° 486 du 29 juillet 1920).

Soulignons en passant l'introduction du contrôle, par la création de l'inspection, et l'intervention — en matière de bienfaisance — des pouvoirs centraux par l'Office d'identification. Celui-ci sera chargé de régulariser, de coordonner et d'harmoniser les secours.

Comme le signale excellemment le docteur Cousot, le distingué rapporteur du projet à la Chambre, l'Office central d'identification aura aussi pour mission de veiller à empêcher l'exploitation de la charité à tous les points de vue : « Son action sera complétée et contrôlée par l'inspection provinciale qui veillera sur la marche et le fonctionnement de chaque commission d'assistance. »

Au chapitre II qui traite des organismes de l'assistance, la Chambre des Représentants a introduit dans la formation de ceux-ci le principe de la représentation proportionnelle en laissant, chose assez bizarre, au Gouvernement le soin d'organiser l'application de ce principe.

« La représentation proportionnelle, dit l'article 11, est appliquée à ces nominations d'après des règles à fixer par arrêté royal si elle est réclamée par le quart au moins des membres du Conseil. »

En ce qui concerne les membres des unions intercommunales pour le service de l'assistance publique, il semble bien que la volonté de la Chambre est de les voir recrutés par ce système et, dès lors, le Gouvernement doit se croire investi de la même délégation en vue de régler l'application de la représentation proportionnelle à leur recrutement.

L'article 12 porte : « Pour pouvoir être porté sur les listes de présentation il faut être Belge par la naissance ou la naturalisation, être âgé de vingt-cinq ans, ne pas se trouver dans un des cas d'exclusion prévus par la loi communale et avoir une habitation dans la commune. »

Le domicile n'est donc pas requis, il suffit de la résidence.

Il semble que la présentation des candidats doive continuer à être faite au conseil communal à la fois par le collège des bourgmestre et échevins d'une part, et d'autre part, par la commission d'assistance succédant aux pouvoirs et des hospices et des bureaux de bienfaisance dans les conditions dans lesquelles ces présentations se faisaient sous le régime encore actuellement en vigueur, mais il est évident que ces présentations par le collège et par la commission devront comprendre aussi des candidatures de suppléants ou être assez nombreuses pour assurer la suppléance selon le système qu'arrêtera le Gouvernement, afin de réaliser la représentation proportionnelle.

Il est vraisemblable qu'une loi devra, un jour, organiser le régime nouveau, mais en attendant les premières applications du principe, votre Commission ne trouve pas d'inconvénient à voir le Sénat sanctionner la délégation que la Chambre des Représentants a donnée au Gouvernement en cette matière.

Il semble aussi qu'un principe nouveau sorte du texte de l'article 37 du projet, lequel porte : « Les commissions ne peuvent délibérer que si la majorité des membres en fonctions ou suppléants est présente. Toutefois, etc. »

La Chambre aurait, nous paraît-il, introduit ici le droit pour les membres effectifs de se faire remplacer par les suppléants que la représentation proportionnelle a introduits dans la loi.

Nous ne nous dissimulons pas que l'application de la représentation proportionnelle à tous les rouages nouveaux sera très difficile, car logiquement le système devra être introduit d'une part dans les commissions d'assistance, dans les commissions intercommunales, dans les commissions particulières des institutions prévues à l'article 8 et dans les comités spéciaux qui seront créés en vertu de l'article 67; et, d'autre part, dans les bureaux de ces divers organismes qui, en vertu du principe déposé dans l'article 25, pourront être chargés du pouvoir exécutif au sein de

ces collègues. Les membres de ces diverses institutions nous paraissent logiquement devoir être tous élus pour six ans, en vertu de l'amendement adopté par la Chambre en seconde lecture.

Votre Commission espère que le Gouvernement trouvera une solution adéquate à ce problème difficile. S'il la réalise, il sera temps alors de modifier la loi pour rendre définitives ces combinaisons que nous ne voulons pas même rechercher actuellement.

L'honorable M. Vandervelde a déclaré très franchement à la Chambre, qu'il ne se dissimule pas la difficulté de la tâche que le Parlement lui confie et il a ajouté que s'il ne trouve pas la formule idéale il aura au moins prévu les critiques.

En ce qui concerne les commissions intercommunales, il nous paraît qu'il doit logiquement en être de même. Celles-ci seront, elles également, dans l'esprit de la loi, composées conformément au principe de la représentation proportionnelle. Elles ne peuvent compter moins de cinq membres, et le nombre de ceux-ci n'est pas limité; il comprend un délégué au moins par commune et trois au plus. Le nombre des communes appelées à constituer une union intercommunale n'est restreint que par l'obligation pour cet organisme d'être composé de communes limitrophes appartenant à la même province. Certaines de ces unions finiront peut-être par constituer une sorte de conseil régional de la bienfaisance publique, supposition rendue vraisemblable par ce fait que dans le Luxembourg vingt-deux communes, toutes limitrophes les unes des autres, ont des intérêts dans l'administration d'un même orphelinat.

L'organisme à établir en vue de la sauvegarde de ces intérêts sera créé, en vertu de l'article 8 de la loi visant les commissions particulières d'assistance ayant un but spécial, dotées elles aussi de la personnalité civile. Il sera assez difficile de choisir leurs membres en faisant application de la représentation proportionnelle, à moins que celle-ci ne vienne à résulter de la nature des choses, c'est-à-dire de la composition même des divers conseils communaux chargés de désigner leurs représentants au sein de cette association de communes.

*
* *

Lors du vote du projet en seconde lecture, la Chambre a écarté, comme non recevable, un amendement du comte Visart répondant à une pensée suggérée aussi par l'honorable M. Max Hallet et qui tendait à ne pas rendre obligatoires pour les commissions d'assistance, les subventions à accorder à toutes les crèches existantes et inspectées par l'État.

Nous regrettons que la disposition admise n'ait pas été amendée parce que beaucoup de ces institutions peuvent trouver le moyen de se créer une vie juridique propre, grâce à la loi sur les associations sans but lucratif, mais en tout cas il ne peut être question d'obligation pour les commissions

d'assistance, lorsque les crèches sont instituées de façon telle qu'elles ne recrutent pas exclusivement leur clientèle dans la classe nécessiteuse, il en sera spécialement ainsi lorsqu'elles font payer un droit quelconque pour la garde des enfants.

L'article 69 a été légèrement modifié pour permettre aux commissions d'assistance de continuer à subventionner les femmes veuves ayant un ou plusieurs enfants, même lorsque l'un de ceux-ci a dépassé l'âge de seize ans. Dans cette situation le droit au secours cesse, mais celui-ci peut encore être octroyé dans des cas spéciaux dont le collège collateur reste juge.

Cette demi satisfaction accordée aux familles nombreuses paraît à votre Commission de la justice être peu conforme avec les idées qui ont actuellement cours dans le monde entier et qui tendent à obtenir des pouvoirs publics des encouragements et des faveurs aux ménages comptant beaucoup d'enfants, faveurs et encouragements dûs, à plus forte raison, à de tels ménages lorsqu'ils sont privés de leur chef.

D'après le texte adopté par la Chambre, la mère restée veuve avec dix enfants perdra donc le droit au secours, du moment où l'aîné d'entre eux aura atteint l'âge de seize ans et sera en état de travailler.

Nous aurions compris que l'obligation de subventionner cesse en ce qui concerne cet enfant et peut-être même en ce concerne la mère à laquelle il doit son assistance, mais cette obligation eût dû être inscrite dans la loi au profit des autres enfants âgés de moins de seize ans et tant que les deux tiers d'entre eux, par exemple, se trouveraient dans cet état de minorité spéciale.

Certains membres de votre Commission ont eu la pensée de vous proposer un amendement dans ce sens, mais la crainte de retarder l'application d'une loi unanimement réclamée les en a empêchés.

Nous estimons, toutefois, que dans les arrêtés organisant l'application de la loi sur la bienfaisance, il appartient au Gouvernement de rappeler aux commissions d'assistance publique l'obligation morale dans laquelle elles se trouvent d'assurer des secours aux familles nombreuses d'après les données que nous venons d'indiquer.

*
* *

Le texte de l'article 96 voté en première lecture a été remplacé par celui qui nous est soumis afin de consacrer les droits des secrétaires et receveurs des bureaux de bienfaisance et des hospices qui sont actuellement en fonctions, disposition qui s'étend, selon les déclarations de l'honorable Ministre de la Justice, aux médecins et pharmaciens et naturellement aussi à tous les membres du personnel des grandes administrations de bienfaisance.

*
* *

La Chambre des Représentants a, dans sa séance du 22 juin 1921, adopté le Projet de Loi qui nous est soumis à l'unanimité des cent et quinze membres présents.

Votre Commission de la Justice, à l'unanimité moins une abstention, vous propose d'incorporer sans retard la réforme de la bienfaisance publique dans notre code de législation sociale. Elle formule le vœu que le dévouement et l'activité des diverses commissions appelées à prévenir la misère et à la soulager, fassent sortir des dispositions, si heureusement présentées au Parlement par le comte Visart de Bocarmé, tous les effets que le Pays et le Parlement attendent de cette grande œuvre d'intelligente et féconde charité.

Le Rapporteur,

Baron ORBAN DE XIVRY.

Le Président,

Comte GOBLET D'ALVIELLA.