

SÉNAT DE BELGIQUE.

RÉUNION DU 6 JUIN 1922

Rapport de la Commission de l'Intérieur et de l'Hygiène, chargée d'examiner le Budget du Ministère de l'Intérieur et de l'Hygiène pour l'exercice 1922.

(Voir les n^{os} 24-VI, 136, 141, 158, 175, 209, 226, 228 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 16, 17, 18, 19 et 23 mai 1922; le n° 75 du Sénat.)

Présents : MM. LIGY, président; DE PAGE, MAHIEU, NERINX
et RYCKMANS, rapporteur.

MESSIEURS,

Le projet de Budget du Ministère de l'Intérieur et de l'Hygiène, tel qu'il fut présenté à la Chambre comportait un total de 47,400,663 francs; après les amendements déposés par le Gouvernement le 23 mars dernier, ce chiffre fut réduit à 47,380,563 francs. Le total voté par la Chambre s'élève à 47,340,763 francs. L'examen en sections et les discussions de la Chambre n'ont donc abouti, au point de vue de la compression des dépenses, à aucun résultat immédiat, et l'avis émis dans presque toutes les sections de la Chambre, qu'une compression des dépenses était possible et urgente, est resté platonique.

Si la Chambre après un examen consciencieux n'a pas indiqué les économies réalisables, si votre Commission à son tour n'en signale guère d'importantes, il faut bien en conclure que les dépenses prévues au budget n'étaient pas, en bonne administration, susceptibles de compression.

En dehors des augmentations normales des traitements des fonctionnaires, l'augmentation des dépenses provient surtout des dépenses faites pour la protection et l'alimentation de l'enfance, la lutte contre le développement de la contamination vénérienne et la lutte contre la tuberculose.

L'ensemble de ces dépenses comporte près de 28 millions sur le total de 47 millions qui figurent au budget. Sans doute le chiffre est élevé, mais le péril que signalent les hommes de science et les hommes d'œuvre est si grave, l'avenir de la race est tellement menacé que ce n'est pas dans les dépenses judicieusement faites pour la protection de l'enfance et la lutte

contre les deux maladies qui déciment la population que nous devons faire des réductions pour atténuer notre crise financière.

Ce n'est pas à dire que sans réduire les dépenses utiles on ne puisse réaliser dans ces services nouveaux, comme dans d'autres, de sérieuses et notables économies.

Les organismes nouveaux créés depuis la guerre, à titre temporaire ou à titre définitif, semblent ne plus être organisés comme les services ordinaires et normaux de nos départements ministériels.

Ils sont installés dans des hôtels luxueux, dont les combles, les mansardes, les sous-sols, les halls et les jardins ne servent à rien, dont l'entretien, l'éclairage et le chauffage coûtent trois fois autant que ceux des anciens services. Ils distribuent des tracts et des revues illustrées dont la rédaction et la publication entraînent des frais qui pourraient souvent, tout au moins en partie, être plus judicieusement employés.

C'est dans ce sens que votre Commission engage l'éminent chef du Département à s'orienter. A diverses reprises, dans cette enceinte, et récemment encore à la Chambre, l'honorable Ministre a fait à bon droit l'éloge de son personnel. La Commission de l'Intérieur partage cette manière de voir. Nous payons trop peu des hommes éminents qui pourraient, dans des entreprises privées se faire une carrière beaucoup plus lucrative que dans l'administration.

Nul ne songe à réduire leurs traitements. Mais ce qu'il faut, c'est organiser définitivement les services nouveaux, les faire entrer régulièrement dans le cadre administratif, mettre fin au provisoire, aux installations de fortune dans des immeubles inaptes à les abriter, réduire au strict nécessaire les dépenses d'ordre administratif qui sont certainement susceptibles de fortes compressions.

* * *

La Commission a examiné minutieusement la question de la revision annuelle des listes électorales. Elle entraîne une dépense énorme qui grève annuellement le budget des communes de près de cinq millions. Elle immobilise pendant plusieurs semaines le fonctionnement des Cours d'appel. Et cela, en règle générale, en pure perte trois années sur quatre. Néanmoins, la solution n'est pas aussi simple qu'elle apparaît à première vue. Les modifications aux listes, dans les grands centres surtout, atteignent jusque 20 p. c. des électeurs d'une revision à l'autre. En cas de dissolution, une liste remontant à trois ans n'offrirait donc plus aucune garantie de sincérité.

La Chambre a estimé que, dans la situation actuelle, le plus sage était de mettre la question à l'étude et, en attendant, comme l'horizon politique intérieur semble serein, d'escompter que nous n'avons pas de dissolution prochaine à redouter et d'ajourner d'un an la revision des listes pour 1922. D'ici l'an prochain, nous aurons le temps de rechercher la meilleure solution à donner au problème.

Celui-ci, d'ailleurs, ne comporte pas seulement la seule question de la revision des listes électorales. L'ensemble de nos lois électorales doit être revu et coordonné avec les dispositions constitutionnelles révisée l'an dernier. Le corps électoral provincial doit être définitivement constitué. Enfin, certaines dispositions des lois électorales, instituées en vue de prévenir les fraudes, telles que le dépouillement par trois sections de votes réunies, pourraient faire l'objet d'une étude nouvelle, tenant compte des expériences faites.

* * *

Dans une étude récente sur l'effort fiscal de la Belgique, M. Jules Ingebleek émet dans l'ordre d'idées que nous venons d'exprimer des considérations qu'il est intéressant de reproduire, parce qu'elles répondent aux sentiments d'un grand nombre de membres du Sénat :

« Partout, dans le pays, des voix montent pour traduire un sentiment unanime : comprimons nos dépenses ! Il ne suffit pas qu'elles soient justifiées, elles doivent dorénavant être inéluctables, car rien que pour liquider celles-ci nous aurons à faire, tout comme la France d'ailleurs, un effort dont il n'est pas d'exemple dans l'histoire fiscale du monde.

» Il faut que soient vérifiés, à nouveau, tous les rouages administratifs, si profondément bouleversés par la guerre ; il faut qu'une chasse impitoyable soit faite à tous les abus : il y en a partout, même dans les ménages les mieux tenus ; il faut que, par un effort constant, par des simplifications administratives et la réduction d'un formalisme excessif, on refoule les services publics dans les limites de 1914, ou approximativement ; il faut que, de la longue liste des subsides accordés par l'État, soit biffée toute somme que l'initiative privée devrait ou peut supporter ; il faut que soient fortifiées les précautions et les garanties dont dépend le bon emploi des deniers publics ; il faut que toutes les dépenses de quelque importance, qui ne sont pas « fixes », soient inscrites séparément aux budgets afin que chacune d'elles puisse être suivie dans sa nature et dans son développement ; il faut que les ouvertures de crédit, dont il a été vraiment abusé, soient strictement limitées, car le contrôle intégral de la Cour des Comptes est plus que jamais nécessaire ; il faut qu'on renonce à toute dépense qualifiée de *productive* — formule magique ! — qui peut être renvoyée à des temps meilleurs sans compromettre la vie des choses ou tarir une source de richesses.

» Entreprise de longue haleine, assurément, faite de plus d'esprit d'économie que d'économies ; mais l'équilibre de nos finances n'est-il pas aussi une question qui ne peut être résolue que dans l'avenir ? Qui sème en automne récolte en été. »

Un membre de la Commission, partisan de vieille date de la suppression des commissaires d'arrondissement, s'étant trouvé empêché d'assister aux séances, a déposé une note exposant sa manière de voir. La Commission avait terminé ses travaux quand la note est parvenue au rapporteur.

Il doit donc se borner à l'insérer dans le présent rapport en signalant qu'elle n'a pas pu être communiquée à la Commission, ni discutée par celle-ci :

NOTE.

« Le rapport fait en 1921 par notre collègue M. Van Ormelingen, a succinctement exposé la question soulevée, et a conclu comme suit :

» Sans se prononcer, votre Commission estime qu'elle mérite de retenir dès maintenant l'attention du Sénat et du Gouvernement. La prochaine législature ferait, sans aucun doute, chose utile en s'en préoccupant. »

C'est donc le moment de revenir à l'examen de cette importante question.

La suppression radicale des trente-quatre commissariats qui existent, n'est possible qu'à la suite de mesures de transition, et les économies qui en résulteraient ne pourront s'obtenir qu'au cours de plusieurs années.

L'ensemble des crédits pour 1922 s'élève à

Fr.	1,523,600	(art. 15), plus
	125,000	(art. 16)

En tout, fr. 1,648,600

Si la suppression suggérée n'apportait que 50 p. c. de compression, l'économie à réaliser atteindrait au moins 800,000 francs par an.

En outre, on supprimerait un rouage absolument inutile aujourd'hui,

en tant que service intermédiaire entre les communes au-dessous de 5,000 habitants et l'administration provinciale. Tel a été l'avis exprimé par la Commission de l'Intérieur par l'organe de M. Van Ormelingen :

« Étant donné les grandes facilités de communication qui existent maintenant partout, entre les communes et les chefs-lieux de province, et le fait qu'en général de bons secrétaires communaux capables et compétents sont en fonctions, ces organismes ne correspondent plus aujourd'hui aux nécessités administratives qui ont amené leur création. » (Rapport C. I., 1921.)

Du fond, il convient de noter que les attributions des commissaires d'arrondissement sont de deux sortes :

1^o Celles qu'ils tiennent de la loi organique provinciale des 30 avril 1836-21 mars 1874. Il suffit de les examiner pour reconnaître que toutes ces attributions peuvent, sans grandes difficultés, être confondues avec celles des gouverneurs de province, dont les bureaux pourraient recevoir en partie le personnel des commissariats.

En fait, dans leurs attributions légales, les commissaires d'arrondissement se bornent à la surveillance des administrations communales et à l'exécution des lois dans l'étendue de leurs circonscriptions.

Semblable organisme de « boîte aux lettres » et de « contrôle » a pu avoir et a eu bien certainement sa raison d'être dans le passé ; il serait difficile d'en défendre le maintien aujourd'hui, au point de vue administratif exclusivement ;

2^o La seconde partie des attributions résultant de lois spéciales, paraît plus importante que les attributions légales ; elle semble à première vue offrir des objections plus sérieuses quant aux conséquences de la suppression de l'organisme.

Ici, encore, cependant, il conviendrait de distinguer en opérant un classement entre les devoirs à accomplir.

L'on peut, en effet, considérer comme accessoires, c'est-à-dire comme pouvant être transmis à l'administration provinciale, sans grand inconvénient, ceux qui dérivent des lois :

Sur la voirie vicinale, sur les commissions médicales, sur la police sanitaire des animaux domestiques, sur le régime des aliénés, sur le temporel des cultes, sur les permis de chasse, sur les brevets d'invention, sur la prestation de serment de certains fonctionnaires, sur l'agrération de gardes particuliers, sur l'enseignement moyen.

En toutes ces matières, le rôle des commissaires d'arrondissement est pour ainsi dire insignifiant, mais il n'en n'est pas de même en ce qui concerne le rôle qui leur a été confié par nos lois électorales et nos lois de milice.

Pour celle-ci cependant, depuis la suppression du tirage au sort, les interventions sont très fortement réduites, et il n'est pas douteux que la « Direction de milice » qui existe dans les bureaux des neuf gouvernements provinciaux, pourrait aisément être chargée de ce service. Ici encore, partie du personnel des commissariats supprimés trouverait son utilisation.

Reste à examiner comment il serait pourvu au remplacement des commissaires d'arrondissement qui doivent aujourd'hui surveiller la revision des listes électorales et, au moment des élections législatives et provinciales, assumer certains devoirs qu'il ne convient nullement de supprimer, même de réduire.

Le régime du vote plural, il est vrai, avec toutes ses complications, facilitait singulièrement les fraudes de tous genres et le contrôle des listes électorales en était évidemment compliqué ; il n'en n'est plus de même actuellement. Le suffrage universel à tous les degrés et le domicile uniforme de six mois ne permettent plus guère de nombreuses inscriptions frauduleuses.

En sorte qu'aujourd'hui, le contrôle de la revision des listes électorales apparaît comme moins absorbant, et pourrait vraisemblablement être dévolu, soit aux juges de paix, soit aux présidents des tribunaux de première instance, sans grands inconvénients.

En résumé, je n'ai fait qu'effleurer ici le problème à résoudre ; pour le creuser davantage et vu son importance, les lumières et les moyens dont disposent le Gouvernement et l'administration sont indispensables.

J'ai donc l'honneur de me borner, pour l'instant, à demander à la Commission de l'Intérieur d'exprimer le désir que le Ministre de l'Intérieur mette la question à l'étude, sans retard, en la confiant à une commission de parlementaires et de fonctionnaires du Département et des administrations provinciales.

Lors de la discussion de la loi de 1874, qui, on le sait, a réduit la tutelle des commissaires d'arrondissement aux communes en dessous de 5,000 habitants, toutes les sections de la Chambre réclamaient la suppression générale des commissariats. Et la Section centrale constatait que, dans l'état actuel de notre civilisation, l'institution « n'est plus qu'un hors-d'œuvre qu'il faut rayer de nos cadres administratifs ». Mais elle voulut procéder prudemment et la réforme s'est bornée à émanciper les seules communes au-dessus de 5,000 âmes. Il va y avoir bientôt cinquante ans de cela ; le moment n'est-il pas venu de la réaliser toute entière ? Avec ce double avantage : de la compression des dépenses et de l'accélération de la marche trop lente, souvent, des services administratifs.

Évidemment, pour les parlementaires, hommes de parti avant tout, qui voient le rôle politique joué par les commissaires d'arrondissement, la réforme est ou n'est pas désirable, selon leur point de vue ; mais, pour l'instant, j'ai voulu m'en tenir au double but indiqué ci-dessus et qui justifie *administrativement et financièrement* ma proposition. »

*
* * *

Un autre membre de la Commission a fait ressortir avec insistance qu'il y a lieu d'étudier d'urgence la question de l'alimentation d'eau potable des régions du front :

« Toutes les sources d'eau de la nappe superficielle — d'après notre honorable collègue — y ont été contaminées par suite des bombardements successifs et du bouleversement du sol ; l'analyse de ces eaux donne des résultats effrayants, et si l'on veut éviter des épidémies et les maladies, il est absolument nécessaire que ce travail soit exécuté dans le plus bref délai.

» Il existe actuellement trois projets :

» a) L'eau captée dans les sables aux environs de Moll (*projet Deblon*) ;

» b) La mise en valeur de la nappe du bassin calcaire de Tournai (*projet Hachez*) ;

» c) La captation des sources alimentant le Blankaert, à Merckem ; ces eaux seraient filtrées dans les sables des hauteurs de Clercken et Houthulst (*projet Coppeliers et consorts*).

» Qu'on se hâte d'alimenter Ostende et les villes de la côte en eau potable, c'est là une question de vitalité pour elles ! Mais personne ne niera que le souci de l'hygiène et de la santé des pauvres populations des régions dévastées prime tout, et que nous avons des devoirs impérieux vis-à-vis d'elles.

» Nous comptons donc que le Service d'hygiène fera immédiatement le nécessaire pour faire étudier par la « Société Nationale » cette question si importante. Il voudra bien également intervenir d'urgence auprès du Gouvernement provincial de la Flandre Occidentale et des administrations com-

munales des régions dévastées, pour qu'au plutôt une Intercommunale des eaux y soit fondée. »

La Commission s'est ralliée à ces observations et la recommande à l'attention de l'honorable Ministre.

*
* *

La Commission a écouté avec un vif intérêt l'exposé d'un de ses membres, spécialement autorisé et compétent, sur la partie du budget relative à l'hygiène, et a décidé que cette note, à raison de l'importance des questions qu'elle soulève, serait textuellement insérée dans le rapport.

Elle est conçue comme suit :

« Le Budget de l'Intérieur et de l'Hygiène a subi une augmentation régulièrement croissante depuis la guerre. Nous devons en attribuer la cause au développement pris par l'hygiène dans notre activité sociale au cours de ces dernières années. Ce budget s'élève, dans son ensemble, pour l'exercice 1922, à un total de 47,540,763 francs ; l'hygiène y étant représentée pour une somme de 34,113,200 francs, abstraction faite des services généraux tenant à la fois des deux sections et dont il n'est pas possible de faire le décompte.

» J'estime, personnellement, que les dépenses prévues, considérées à un point de vue absolu, ne sont pas exagérées, mais je suis convaincu que le rendement pourrait en être meilleur et qu'il n'est, actuellement, pas en rapport avec le sacrifice consenti chaque année par le pays en faveur de l'amélioration de la santé publique. Cela tient, à mon avis, surtout au manque de cohésion entre les différents services ressortissant à l'hygiène. Je n'envisage pas ici, bien entendu, l'administration centrale que je connais par les hommes qui la dirigent et dont l'éloge n'est plus à faire.

» Il y aurait peut-être lieu d'attirer l'attention de M. le Ministre sur l'agencement des articles du budget, qui ne me paraît pas tout à fait heureux, au point de vue des conclusions à tirer des chiffres qui nous sont soumis. J'aurais voulu, pour ma part, afin de mieux pouvoir apprécier les nécessités budgétaires, voir ces articles groupés suivant le genre d'activité auquel ils se rapportent. On peut, dans cet ordre d'idées, classer les services de l'hygiène en trois groupes principaux :

» 1^o Les institutions créées par le Gouvernement ;

» 2^o Les inspections ;

» 3^o Les œuvres officiellement reconnues et subsidiées.

» Ce sont ces œuvres qu'il importe surtout de rapprocher les unes des autres de façon à permettre de faire l'estimation de la dépense qu'elles nécessitent dans leur ensemble et l'importance relative des subsides accordés à chacune d'elles.

» Les articles que je considère comme appartenant à ce dernier groupe sont les suivants :

» Article 34. — Prophylaxie des maladies contagieuses	fr. 320,000
» Article 47. — Mesures de prophylaxie de la tuberculose	8,700,000
» Articles 48 à 52. — Hygiène sociale de l'enfance	16,018,000
» Article 60. — Prophylaxie des maladies vénériennes	2,800,000
» Article 35. — a) Subsidés aux sages-femmes	} 110,000
» b) Subsidés aux écoles d'infirmières	
» c) Vulgarisation de l'hygiène	

» Il devrait, me semble-t-il, y avoir entre les différentes œuvres sub-sidiées par le Gouvernement et qui absorbent la grosse part du budget du Département de l'Intérieur et de l'Hygiène, une liaison, une coordination qui puisse établir plus d'unité dans leur fonctionnement et plus d'efficacité dans leur action, tout en leur permettant de conserver l'autonomie la plus complète. Actuellement, toutes ces œuvres agissent indépendamment les unes des autres ; il n'existe entre elles aucun lien et il va de soi que les créations sanitaires à établir suivant ce système, doivent fatalement être plus nombreuses et plus dispendieuses, qu'elles ne le seraient s'il existait entre les différentes œuvres une entente qui puisse nous faire éviter les doubles emplois ainsi que la subdivision et la dispersion trop grandes des dispensaires et autres institutions à créer.

» Je n'en dirai pas plus dans cette note à propos du budget de l'hygiène envisagé à un point de vue général. Ma remarque n'est, d'ailleurs, qu'une simple suggestion à soumettre au Ministre compétent. Je ne voudrais pas qu'elle puisse être considérée comme une critique.

» Pour ce qui concerne les différentes œuvres en particulier, je n'ai aucune observation à faire. Je ne puis que féliciter le Gouvernement de l'intérêt qu'il veut bien prendre à leur développement. La Belgique fait en ce moment un réel effort pour améliorer la santé publique ; le Gouvernement agit sagement en prenant une part active à ce mouvement dont les résultats ne tarderont pas à se manifester.

» Les œuvres de la protection de l'enfance et de la lutte contre la tuberculose sont entrées pleinement dans la voie des réalisations ; elles fonctionnent et tous les jours nous apprécions leur action bienfaisante. L'œuvre de la lutte contre les maladies vénériennes, à son tour, commence à s'organiser énergiquement dans le pays ; elle est imposée par les circonstances ; nous avons le devoir de la soutenir.

» Les maladies vénériennes constituent, en effet, un fléau social aussi redoutable que la tuberculose. Dans les grandes villes et dans les centres industriels, 10 p. c. de la population ont, ou ont eu, la syphilis. La situation dans les campagnes était meilleure avant la guerre, mais depuis l'occupation et le retour des troupes, il n'en est plus de même et les contaminations y font des progrès effrayants.

« Le nombre des syphilitiques en Belgique est de plus de 30,000 ; le nombre des morts annuelles par syphilis acquise est estimé, dans les évaluations les plus modestes à 8,000 personnes auquel il faut ajouter un nombre égal de morts par syphilis héréditaire.

» Sur 64,657 produits de conception pour une année de la population parisienne, 9,051 proviennent de mères syphilitiques. Sur ce nombre 8,418 meurent peu avant ou peu après la naissance ; 633 seulement dépassent les six premiers mois de la vie intra-utérine. Dans certains hôpitaux partiellement réservés aux syphilitiques, la mortalité infantile atteint 86 p.c. Pinard évalue à 40 p. c. la proportion des morts-nés imputables à la syphilis dans la clinique Mandelocque à Paris. Ces quelques chiffres vous démontrent l'importance du mal social qu'est la syphilis.

» Les ruines économiques en vies perdues, pertes de salaires, incapacités, frais de traitement, s'élèvent pour la Belgique chaque année à plus de 50,000,000 de francs, auxquels il faut ajouter les frais d'hospitalisation dont on peut se faire une idée si l'on songe que le tiers des individus internés dans les maisons d'aliénés sont des syphilitiques et que sur cent aveugles, sur cent sourds-muets le quart est enfermé du fait de la syphilis.

» Le Gouvernement s'est ému de cette situation et a commencé une énergique campagne de prophylaxie, en distribuant gratuitement les médicaments anti-syphilitiques et en subventionnant les cliniques et les hôpitaux

qui s'occupent de traiter les syphilitiques. Les heureux effets de cet effort se sont déjà fait sentir, mais les populations ne sont pas suffisamment au courant des ravages du mal et des moyens mis à leur disposition pour s'en préserver. Le pays n'a pas à cet égard une conscience sanitaire.

» Il faut aller porter par une propagande soutenue au moyen de conférences, d'affiches, de tracts ces notions jusqu'aux parties les plus reculées du royaume.

» C'est dans cette intention que s'est fondée la Ligue nationale belge contre le péril vénérien, dont la mission serait de réunir, de coordonner, de mettre en action toutes les forces scientifiques, morales et sociales qui ont pour but de lutter contre les maladies vénériennes; de créer et de développer les œuvres de prophylaxie, de répandre dans toutes les classes de la population la connaissance des dangers qu'intéressent ces maladies, de signaler les règles de conduite morale qui permettent de s'en préserver, d'assurer la création d'œuvres d'assistance pour les victimes du mal.

» Cette ligue comprendra donc : 1^o une œuvre médicale pour l'étude approfondie de toutes les questions qui intéressent la prophylaxie sociale des maladies vénériennes ; 2^o une œuvre de propagande morale par conférences, tracts, affiches ; 3^o une œuvre d'assistance sociale qui s'occupera de sauver les victimes de l'endémie.

» Cette ligue, qui a reçu les encouragements des plus hautes autorités morales, scientifiques et politiques du pays, créée en dehors et au-dessus de tous les partis, est le complément indispensable de l'œuvre gouvernementale accomplie jusqu'ici.

» Celle-ci met à la disposition de tous les médicaments stérilisants ; la ligue nouvelle agira de façon à pousser les masses vers les centres de traitement par une propagande énergiquement soutenue.

» Grâce à ces moyens combinés, on peut espérer que dans quelques années la syphilis aura énormément diminué et l'espoir est justifié de la voir disparaître un jour de la liste des grandes maladies sociales.

» Telles sont les raisons, Messieurs, qui militent en faveur d'un subside à accorder à la Ligue contre les maladies vénériennes et que je recommande à votre bienveillante attention.

» Je me permettrai pour finir de dire un mot à propos des écoles d'infirmières.

» La loi du 29 septembre 1921 prévoit le régime de l'internat pendant toute la durée des études comme condition indispensable à l'admission des examens. Cette disposition, prise à l'exemple des écoles anglaises et américaines, est la seule qui puisse donner des garanties sérieuses au point de vue de la formation des infirmières. Elle est néanmoins combattue dans certains milieux en Belgique en ce sens qu'elle excluerait bon nombre de jeunes filles se trouvant dans l'impossibilité d'accepter l'internat. Je demande à M. le Ministre de ne pas se laisser induire en erreur par des suggestions de ce genre dont l'application donnerait des résultats déplorables et priverait les écoles des conditions les plus sûres pour former des infirmières vraiment dignes de ce nom. »

*
* *

Le Budget a été adopté à l'unanimité des membres présents de la Commission.

Le Rapporteur,
A. RYCKMANS.

Le Président,
LIGY.