

Chambre des Représentants.

SESSION DE 1858-1859.

Nouvelle rédaction de l'art. 84 de la loi communale⁽¹⁾.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. **VERVOORT**.

MESSIEURS,

Le régime de la charité établi par les lois du Directoire et de l'Empire, repose sur des bases que le temps a consacrées et que l'opinion protège avec ardeur. Le système de l'administration privilégiée et libre de la charité est condamné par une triste expérience et par la conscience publique.

La législation de l'an v a sécularisé et centralisé la charité. Elle a fondé un système de bienfaisance dirigé par des administrateurs relevant de l'autorité, et enchaînés à leur devoir par leur responsabilité et par une étroite surveillance; mais elle n'admet pas la personnification civile des fondations particulières, confiées à des administrateurs dégagés de tout contrôle.

C'est en exécution des lois qui régissent l'administration des biens des pauvres, que l'art. 84, § 2 de la loi communale prescrit la nomination des membres des administrations des hospices et des bureaux de bienfaisance par le conseil communal.

Le § 2 se termine par une réserve qui s'applique à certaines administrations spéciales établies par des actes de fondation antérieurs.

Dès 1838, les partisans de la personnification civile des fondations privées, virent dans cet article la consécration de leurs vœux.

A partir de cette époque jusqu'à l'avènement du Ministère du 12 août, le Gou-

(1) Projet de loi, n° 449.

(2) La section centrale, présidée par M. VERHAEGEN, était composée de MM. MULLER, VAN OVERLOOP, DE LUESEMANS, DE PAUL, ERNEST VANDENPEEREBOOM et VERVOORT.

vernement s'est, dans les arrêtés d'autorisation, fréquemment éloigné des prescriptions de la législation de l'an v.

En 1849, une circulaire du Ministre de la Justice ramena la pratique administrative au respect de cette législation, et depuis le mois de mai 1848, un nombre considérable d'arrêtés en ont fait une consciencieuse application.

La diversité d'opinions qui s'était manifestée dans l'administration supérieure sur le sens du § 2 de l'art. 84, se produisit aussi dans la magistrature. La jurisprudence avait appliqué, dans diverses circonstances, les doctrines de la circulaire de 1849, mais au mois de mars 1857, la Cour de cassation interpréta le § 2 de l'art. 84 dans un sens contraire à un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles.

Vers cette époque eut lieu la discussion du projet de loi sur la charité. — Dans le cours du débat, un honorable membre de la minorité proposa une enquête sur l'état du paupérisme en Belgique et sur la vaste question de la charité. Cette proposition était ainsi conçue :

« J'ai l'honneur de proposer à la Chambre une enquête à l'effet de recher-
» cher :

- » 1° Quelle est la condition des classes pauvres dans le pays ;
- » 2° Si les moyens employés pour prévenir ou soulager la misère atteignent
» le but que l'on s'est proposé ;
- » 3° Quelles sont les réformes à introduire dans les institutions publiques
» destinées à secourir les pauvres ;
- » 4° Quelles seraient éventuellement les modifications à introduire dans la
» législation relative aux indigents. »

La proposition fut rejetée par soixante voix contre quarante-quatre.

On se souvient encore de l'émotion que produisit la discussion approfondie des importantes questions soulevées par le projet de loi,

L'opinion publique se prononça avec énergie contre le système défendu par le Ministère. — On a dit en vain qu'elle était égarée et inspirée par d'aveugles passions. Si l'indignation des masses éclata par quelques mouvements violents mais isolés, les conseils communaux, en très-grand nombre, exposèrent avec dignité leurs convictions dans un pétitionnement imposant, et deux fois le corps électoral, organe de la souveraineté nationale, se prononça en faveur des principes défendus par le parti libéral qui fut porté au pouvoir.

En prenant la direction des affaires, le Ministère et la majorité actuels ont contracté envers le pays l'obligation de maintenir intacte la législation de l'an v, jusqu'à ce que l'enquête, commencée par une immense correspondance, soit arrivée à son terme, et permette la révision complète des lois qui concernent la bienfaisance publique.

Cette enquête conçue dans l'esprit de la proposition qui vient d'être rappelée doit embrasser la matière de la charité dans toutes ses ramifications.

La portée du § 2 de l'art. 84 de la loi communale a été examinée par plusieurs orateurs dans la mémorable discussion de 1857; mais la proposition relative à l'enquête ne se rattachait nullement à cette partie du débat, et comme aujourd'hui encore on n'a point en vue une innovation quelconque, les opérations de l'enquête ne doivent apporter aucun retard à la discussion du projet de loi.

En présence des conflits que soulève l'art. 84, il était du devoir du Gouvernement de confier à la Législature le soin d'en faire respecter le véritable sens, et de fixer à cet égard le public d'une manière définitive, non par des instructions ministérielles, mais par une loi.

Le discours du Trône a annoncé la présentation du projet. L'adresse en réponse à ce discours, qu'aucun adversaire de l'ancienne majorité n'a cru devoir combattre, s'exprimait ainsi à l'égard de cette communication :

« Une enquête approfondie sur la situation de la classe indigente et sur l'efficacité des moyens mis en usage pour la soulager, est nécessaire au Gouvernement et aux Chambres, afin de résoudre l'ensemble des questions qui se rattachent à la bienfaisance publique. Il est, toutefois, une de ces questions qui a trop vivement ému la Belgique pour en laisser plus longtemps la solution incertaine. Une interprétation donnée à l'art. 84 de la loi communale nous oblige à fermer immédiatement cette voie à des abus dont l'administration du bien des pauvres doit être garantie. »

En votant l'adresse, la Chambre s'est prononcée déjà sur la nécessité de protéger l'administration du bien des pauvres par la présentation de la loi qui lui est soumise en ce moment par le Gouvernement.

Si la disposition de l'art. 84, § 2 admettait la personnification civile des administrations libres, et s'élevait à la hauteur d'un principe fondamental, il faudrait l'abroger par une loi nouvelle.

Mais l'art. 84 n'a pas eu ce but et n'a pas ce caractère.

Il suffit dès lors d'en reproduire le sens dans des termes propres à tarir la source de conflits qui froissent le sentiment de la grande majorité du pays.

DISCUSSION EN SECTIONS.

La 1^{re} section a adopté le projet de loi par six voix contre quatre.

La 2^e section, à la majorité de six voix contre cinq, émet le vœu de l'ajournement du projet jusqu'après la décision du pouvoir judiciaire dans l'affaire De Rare.

Elle demande par sept voix contre trois et deux abstentions, que le Gouvernement soit invité à communiquer à la Chambre les résultats de l'enquête qu'il a promis d'ouvrir.

Elle exprime le désir d'obtenir du Gouvernement la liste de ceux qui ont fondé les divers établissements de bienfaisance du pays.

La section est d'avis, à l'unanimité, que la loi ne pourra, en aucun cas, avoir un effet rétroactif.

Elle rejette le projet par sept voix contre cinq.

Dans la 3^e section, un membre demande l'ajournement, mais sa proposition est rejetée par huit voix contre cinq.

Dans le cas où l'arrêt de la cour d'appel de Gand serait rendu avant la fin du travail de la section centrale, la 3^e section demande que cet arrêt soit imprimé et distribué.

Elle demande aussi que l'on fasse imprimer et distribuer l'arrêté du 16 fructidor an xi et le décret du 31 juillet 1806.

Enfin, elle déclare qu'elle ne considère pas la loi comme une loi d'interprétation législative et charge son rapporteur de prier la section centrale de s'expliquer formellement à cet égard.

Dans la 4^e section, un membre propose l'ajournement du projet jusqu'à ce que l'enquête à laquelle procède actuellement le Gouvernement, soit terminée.

Cette proposition est repoussée par six voix contre trois, et le projet est adopté par cinq voix contre trois et une abstention.

La 5^e section adopte le projet de loi par dix voix contre trois, et charge son rapporteur de demander la communication de l'arrêt de la Cour d'appel de Gand.

La 6^e section adopte par sept voix contre trois.

DISCUSSION EN SECTION CENTRALE.

Un membre reproduit la proposition de la 2^e section, tendant à l'ajournement du projet de loi jusqu'à ce qu'il ait été statué dans l'affaire du chanoine De Rare.

Pourquoi, dit-il, présenter à la fin d'une discussion un projet de loi que le cabinet aurait pu soumettre à la Législature immédiatement après son avènement. Pourquoi surtout présenter ce projet avant l'achèvement de l'enquête commencée par le Gouvernement.

Il demande que l'enquête soit communiquée même dans son état d'inachèvement. Il demande aussi la communication du tableau des établissements de bienfaisance, créés depuis la réunion de la Belgique à la France, avec indication des fondateurs et des conditions mises aux fondations.

Ces trois propositions ayant été, après discussion, mises aux voix, ont été rejetées par six voix contre une.

Dans la discussion il a été répondu en substance à ces trois propositions; qu'il importe de faire cesser un conflit qui dure depuis trop longtemps, que le projet de loi n'a pas pour objet de rien innover, que dès lors il n'est pas nécessaire de recourir aux éléments incomplets d'une enquête qui embrasse l'ensemble de la matière, et enfin qu'un document parlementaire publié dans la session de 1856, sous le n° 88 ⁽¹⁾, renferme l'état des fondations avec administrateurs ou distributeurs spéciaux de 1804 à 1848.

Dans la deuxième séance de la section centrale, l'honorable membre, auteur de la proposition relative à la communication du tableau de toutes les fondations constituées dans le pays, a repris cette proposition, en la réduisant à la légende des établissements de charité fondés depuis notre réunion à la France, soit par le Gouvernement, soit par des provinces, soit par des communes, soit par des commissions d'hospices ou des bureaux de bienfaisance, en un mot, des établissements émanés d'une autorité quelconque.

Il est décidé qu'il sera statué sur cette demande lorsque M. le Ministre de la Justice aura été entendu sur cette proposition et sur d'autres questions que la section centrale aura à lui soumettre.

(1) Publication in-8°, p. 551. — Voir aussi le Document, n° 53, p. 469.

Le même membre reprenant la discussion du projet fait les observations suivantes :

1° Le projet consacre, par mesure législative, un décret originairement illégal, et admet des administrateurs spéciaux que l'Exposé des motifs repousse en principe;

2° Si, par application du projet de loi, un particulier peut intervenir, à titre légal, dans une administration publique en vertu de la volonté d'un autre individu, comment n'admet-on pas, sur une échelle plus étendue, le droit d'établir des fondations et d'indiquer des administrateurs qui n'ont aucunement le caractère de fonctionnaires publics?

3° Le deuxième paragraphe du projet donne aux particuliers le droit de concourir à une administration publique et d'y introduire leurs héritiers, mais on leur accorde un droit vague, sujet à fluctuations, car c'est au chef mobile d'un département ministériel qu'est abandonné le soin d'organiser l'exercice de ce droit.

Ces observations tombent devant quelques considérations péremptoires.

Le décret de 1806 ayant été consacré par le silence du Sénat conservateur, n'est point entâché d'illégalité. Il a été confirmé, en outre, par une pratique constante de cinquante ans. Les établissements autorisés avant 1813 par des décrets impériaux, contrairement aux conditions prescrites par les lois alors en vigueur, sont reconnus par le Gouvernement, parce que ces actes n'ayant pas été annulés par le Sénat, ont acquis force de loi.

Les administrateurs spéciaux dont l'intervention est reconnue comme légale par le projet, ne sont pas repoussés par les principes qui font proscrire les administrateurs spéciaux que l'honorable membre voudrait faire admettre d'une manière absolue.

Les administrateurs reconnus par le décret de 1806 laissent entière l'administration des hospices et des bureaux de bienfaisance, qui sont exclusivement en possession des biens des pauvres; seulement, ces fondateurs d'hospices peuvent se réserver à eux et à leurs héritiers de concourir à la direction de leurs fondations charitables.

Les vrais principes que l'expérience a justifiés, ne s'opposent pas à cette intervention qui, sans entraver l'action de l'administration publique, donne aux fondateurs la légitime satisfaction de mieux garantir l'observation de leurs volontés.

Mais ces principes doivent faire repousser les administrateurs qui auraient le privilège dangereux de diriger exclusivement une fondation charitable. La création d'une pareille institution, abandonnée à la volonté des donateurs ou testateurs, donnerait ouverture aux abus de la personnification civile et de la main-morte.

Enfin, en ce qui concerne les règles que le Gouvernement peut imposer à l'exercice du concours des administrateurs spéciaux admis par le décret de 1806, ce décret ne fait que reconnaître un droit qui est dans le domaine administratif du Gouvernement et dont il ne pourrait se départir.

M. le Ministre de la Justice s'étant rendu au sein de la section centrale, a entendu la proposition relative à la formation et à la communication du tableau de

toutes les fondations émanées de l'autorité, depuis la réunion de la Belgique à la France.

Le Ministre a fait observer que pour satisfaire à cette demande il devrait engager une correspondance avec tous les bourgmestres du pays, mais qu'il était prêt à mettre les documents de son Département, sauf ceux de la division de la police, à l'inspection des membres de la section centrale et de leurs collègues de la Chambre.

Après ces observations et cette déclaration la proposition a été retirée.

M. le Ministre de la Justice a été invité ensuite à s'expliquer sur la déclaration de la troisième section relative au caractère et à l'application de la loi.

Il est résulté des explications du Ministre que la loi portée devant la Chambre maintient, au deuxième paragraphe de l'art. 84 de la loi communale, le sens qu'il a toujours eu et que la loi est interprétative.

L'honorable Ministre ajoute que l'art. 28 de la Constitution donne, selon lui, aux Chambres le droit de faire une loi interprétative en dehors du cas prévu par la loi sur l'organisation judiciaire.

A l'ouverture de la troisième séance de la section centrale un membre fait la proposition de demander au Ministre de la Justice *une note déterminant nettement quel est, dans sa manière de voir, le caractère du projet de loi.*

La section centrale décide que ce vœu sera communiqué à M. le Ministre, et que la note sera insérée au rapport.

Le même membre pose plusieurs questions et en demande la solution dans les termes suivants :

« *A.* Il y a des affaires actuellement pendantes devant les tribunaux, je demande que la section reconnaisse que ces contestations ne pourront tomber sous la loi nouvelle.

» *B.* Il y a des affaires, résultant d'actes testamentaires ou entre vifs, actuellement en instruction devant l'administration, je demande que la section reconnaisse que ces affaires doivent être décidées d'après la loi du jour où ces affaires sont arrivées au Ministère. En d'autres termes, je demande que la section reconnaisse que les droits des héritiers resteront entiers en ce sens que s'ils soumettent les contestations aux tribunaux, ceux-ci devront appliquer la loi antérieure telle qu'ils l'entendent, abstraction faite de la loi nouvelle.

» *C.* Après l'adoption du projet, il se fait une fondation avec administrateurs spéciaux, sous condition de dévolution : au cas que le Gouvernement n'autorise pas la fondation en entier, je demande que la section reconnaisse que dans cette hypothèse la volonté du donateur ou du testateur sera respectée.

» *D.* Après l'adoption du projet de loi, il se fait une fondation dans des conditions données, le Gouvernement répute non écrites quelques-unes de ces conditions ; je demande que la section reconnaisse que le droit des héritiers, de soumettre l'acte du Gouvernement à l'appréciation des tribunaux, reste entier.

» *E.* Un legs est fait à une fabrique, à charge d'employer les revenus du capital légué à distribuer des aumônes au pauvre ; le Gouvernement a autorisé la fabrique à accepter ce legs ; il prend un nouvel arrêté après la promulgation de la loi nouvelle, qui charge le bureau de bienfaisance de la distribution des aumônes : les héritiers du testateur réclament la restitution du capital légué : je demande

que la section centrale reconnaisse que la loi nouvelle n'a pas pu porter atteinte aux droits de l'héritier.

» Je demande enfin, qu'au préalable, ces questions soient soumises à Monsieur le Ministre de la Justice. »

Un membre s'oppose, par motion d'ordre, à l'examen de ces questions, et propose de passer outre. On veut, dit-il, soumettre au Ministre de la Justice et à la section centrale une série de questions ; mais le législateur dispose par voie de mesure générale. On nous propose une loi interprétative. Nous pouvons interpréter nos lois aux termes de la Constitution, mais la section centrale n'a point à entrer dans l'examen des cas d'application qui s'étendent à l'infini.

L'auteur de la proposition y persiste, en faisant observer que la portée de la loi doit être nettement caractérisée, afin que le Gouvernement ne puisse, selon son bon plaisir, annuler ou maintenir les actes d'une date antérieure à la loi et toucher à des droits acquis.

Après une discussion, à laquelle prennent part tous les membres de la section centrale, l'auteur de la motion d'ordre dit que M. le Ministre de la Justice a instruit la section centrale du sens attaché par lui à la loi, et des intentions du Gouvernement ; que pour la régularité et afin de prévenir tout malentendu une note lui sera demandée, mais qu'il maintient sa motion d'ordre et propose à la section centrale de décider qu'elle n'a point à examiner ni à résoudre officiellement les hypothèses qui viennent de lui être soumises ni à en réclamer la solution de M. le Ministre.

Cette proposition est adoptée par six voix contre une.

Deux membres font observer que l'arrêté du 16 fructidor an xi et le décret du 31 juillet 1806, invoqués et maintenus dans le projet, ne s'appliquent, lorsqu'on consulte leur texte, qu'au passé.

Un membre soutient que ces dispositions législatives sont générales et doivent être appliquées sans restriction.

Un autre membre observe que cet arrêté et ce décret ont été généralement considérés comme n'étant point limités aux legs antérieurs à leur date, puisqu'en France et en Belgique ils ont été appliqués à des legs postérieurs. Ce membre ajoute : M. le Ministre de la Justice pourrait, au surplus, être consulté sur ce point.

La section centrale décide que l'observation relative à l'arrêté de l'an xi et au décret de 1806 sera soumise par son rapporteur à M. le Ministre de la Justice.

Un membre propose de rédiger le projet en ces termes : « L'art. 84, § 2 de la » loi communale est interprété, pour l'avenir, de la manière suivante. . . . » (Le reste comme au projet.)

Cette rédaction est rejetée par six voix contre une.

Le même membre soutient qu'à tort le projet parle d'*administrateurs spéciaux*, puisque dans la réalité il les repousse en principe, et propose de modifier, de la manière suivante, le texte du projet :

« Sans préjudice à l'intervention des *fondateurs ou de leurs* héritiers dans les » limites, etc. »

Un membre fait observer que cette rédaction pourrait laisser du doute sur la question de savoir si le projet s'étend à d'autres *administrateurs spéciaux* que ceux mentionnés au décret.

La proposition, mise aux voix, est rejetée par six voix contre une.

Le même membre propose d'insérer dans le projet le texte de l'arrêté de l'an xi et celui du décret de 1806, afin de rendre la loi plus claire et de dispenser les justiciables de recourir au recueil des anciennes lois.

On fait observer que si l'on insérait dans l'art. 84 de la loi communale les deux dispositions législatives mentionnées dans le projet, il faudrait introduire dans cette même loi un nombre indéfini d'autres lois qui sont en relation directe avec elle.

La proposition est rejetée par six voix contre une.

Un membre demande qu'il soit décidé par la section centrale « que la loi en discussion ne pourra rétroagir sur les droits des particuliers. »

Un autre membre propose, par voie d'amendement, d'ajouter les mots : « irrévocablement acquis par la chose jugée. »

L'auteur de la proposition ajoute à son tour :

« Ou tout au moins déjà en contestation devant les tribunaux. »

Il déclare qu'en présentant ce sous-amendement il a en vue d'empêcher l'application de la loi à l'affaire De Rare.

La proposition première de l'honorable membre est rejetée par six voix contre une.

La proposition amendée est conçue en ces termes :

« La loi en discussion ne pourra rétroagir sur les droits des particuliers irrévocablement acquis par l'effet de la chose jugée. »

Elle est adoptée à l'unanimité.

La proposition est enfin soumise au vote avec l'amendement et le sous-amendement dans les termes suivants :

« La loi en discussion ne pourra rétroagir sur les droits des particuliers, irrévocablement acquis par l'effet de la chose jugée, ou déjà mis en contestation devant les tribunaux. »

Elle est rejetée par deux voix contre une et quatre abstentions.

Les membres qui se sont abstenus et ceux qui ont voté contre la proposition ont déclaré qu'il leur paraissait inutile et dangereux de l'admettre, parce que la loi étant interprétative et générale, la section centrale n'avait point à déterminer les effets de son application à des cas spéciaux et surtout parce que la section centrale ne pouvait, dans leur opinion, s'expliquer sur une espèce soumise au pouvoir judiciaire, et émettre un vote qui, par les termes mêmes dans lesquels il lui est demandé, pourrait être considéré comme une exception en faveur d'un cas particulier.

La section centrale passant au vote sur l'ensemble du projet, l'adopte à la majorité de six voix contre une.

Monsieur le Ministre de la Justice a reçu communication de la demande de la section centrale ayant pour objet une note indiquant quels sont dans la pensée du Gouvernement le caractère et la portée de la loi, et de la résolution prise de lui soumettre les observations soulevées au sein de cette section, par le texte de l'arrêté du 16 fructidor an xi, et du décret du 31 juillet 1806.

L'honorable Ministre s'est empressé de déclarer que l'arrêté et le décret ont toujours été considérés, en France et dans notre pays, comme s'appliquant à l'avenir aussi bien qu'au passé ; qu'ils ont reçu dans la pratique une consécration constante à laquelle il n'y a pas lieu de déroger.

La note ici transcrite a été envoyée ensuite au rapporteur de la section centrale, par M. le Ministre de la Justice :

« Le projet soumis aux Chambres maintient le sens que l'art. 84 a toujours eu ;
 » il fait disparaître tous les doutes qui ont pu s'élever sur l'interprétation à donner à cette disposition de la loi communale. La loi aura donc tous les caractères d'une loi interprétative. Mais dans l'application que le Gouvernement aura à en faire, il tiendra compte de la manière différente dont l'art. 84 a été entendu, et de la double interprétation administrative à laquelle il a donné lieu. Le Gouvernement ne se propose pas de revenir sur tous les actes posés avant 1848, mais il doit mettre à l'abri de toute atteinte les actes administratifs postérieurs à cette époque.

» Si, parmi les libéralités autorisées, il s'en trouve dont l'administration ne serait pas soumise à un contrôle sérieux, le Gouvernement devra prendre les mesures nécessaires pour assurer la bonne gestion du patrimoine des pauvres. Je crois du reste devoir faire observer que les actes antérieurs à 1848, dont il peut être question, ne sont ni nombreux, ni importants. La section centrale peut s'en convaincre en parcourant l'état qui a été publié lors de la discussion de 1837. »

La pensée du Gouvernement est exprimée de manière à ne laisser place à aucune équivoque. Il est donc bien certain qu'il ne s'agit pas de décréter une loi nouvelle, mais de substituer un texte à l'abri de toute discussion, rendant clairement la pensée de la loi de 1836, à un texte qui a soulevé des controverses inattendues et des conflits fâcheux.

Les débats que soulève le projet se réduisent à trois points principaux :

I. La Législature peut-elle faire une loi interprétative en dehors des cas prévus par la loi organique du 4 août 1832 ?

II. Quels sont les effets d'une pareille loi ?

III. La loi présentée par le Gouvernement constitue-t-elle réellement une interprétation par voie d'autorité ou renferme-t-elle une disposition nouvelle sous la forme d'un texte interprétatif ?

Il nous reste à résoudre ces trois questions.

I.

La Législature a le droit d'interpréter la loi par voie d'autorité.

L'art. 28 de la Constitution porte :

« L'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif. »

La Constitution pose en termes absolus le principe de l'interprétation authentique. Elle reconnaît au pouvoir qui fait les lois la faculté d'en déterminer le sens d'une manière souveraine, lorsqu'un texte obscur ou mal compris donne lieu à des conflits.

La loi du 4 août 1832, sur l'organisation judiciaire, a déterminé et réglé le cas où il devient nécessaire de suppléer à un texte par une loi interprétative à la suite de décisions contraires, émanées des cours et tribunaux dans une même contestation judiciaire.

Voici les textes de la loi de 1832 :

ART. 23. « Lorsqu'après une cassation le second arrêt ou jugement est attaqué par les mêmes moyens que le premier, la cause est portée devant les Chambres réunies qui jugent en nombre impair.

» Si la Cour annule le second arrêt ou jugement, il y a lieu à interprétation.

ART. 24. » Le procureur général transmet les jugements et arrêt au Gouvernement qui provoque une loi interprétative.

ART. 25. » Jusqu'à ce que cette loi ait été rendue, il est sursis au jugement de la cause par la Cour ou par le tribunal auquel elle est renvoyée.

» Les Cours et les tribunaux sont tenus de se conformer à la loi interprétative, dans toutes les affaires non définitivement jugées. »

En portant ces dispositions qui concourent à compléter les règles qui président à la distribution de la justice par le pouvoir judiciaire, le pouvoir législatif n'a ni pu ni entendu limiter la portée de l'art. 28 de la Constitution.

Lors de l'examen de cet article par les sections, la 3^e section a proposé la rédaction suivante : « L'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif, et seulement dans les cas déterminés par la loi. »

Une vive controverse s'est élevée dans la section centrale, sur le principe consacré par l'art. 28.

Les uns reconnaissaient la nécessité de laisser au pouvoir législatif la faculté d'interpréter la loi par voie d'autorité, non-seulement dans les matières judiciaires, mais encore et surtout dans les matières administratives.

D'autres, reculant devant les conséquences de la loi interprétative et la rétroactivité plus ou moins déterminée, que dans leur opinion elle peut entraîner, voulaient restreindre l'interprétation authentique au cas d'opposition directe entre la Cour de cassation et les Cours d'appel.

La section centrale a maintenu le texte du projet qui fut ensuite voté sans observations ultérieures par le Congrès.

Il résulte de la résolution de la section centrale et du vote de l'assemblée, qu'on n'a entendu mettre aucune restriction au principe qui investit les Chambres législatives de l'interprétation des lois par voie d'autorité.

II.

La nature de la loi interprétative indique son véritable but et sa portée.

Par la loi interprétative le législateur explique la pensée qui a présidé à la loi soumise à l'interprétation. Pour mettre à l'abri de la controverse un texte qui n'a pas toujours été exactement compris, il lui donne une expression plus claire et plus précise.

Le texte de la loi interprétative prend la place de la disposition expliquée ou interprétée, et celle-ci se trouve ainsi confirmée au fond par la transformation même que subit sa forme.

En un mot, interpréter une loi par voie d'autorité, c'est uniquement y introduire un changement de rédaction.

La loi interprétée demeure la même loi présentée sous une forme différente, et dès lors elle doit s'appliquer sans distinction à tous les cas antérieurs ou postérieurs à la date de la loi interprétative, sans qu'il y ait rétroactivité, en égard aux cas antérieurs, car la nouvelle rédaction ne fait en définitive qu'exprimer la pensée primitive du législateur.

Ce serait abuser du mot que de prétendre que la loi interprétative entraîne *un effet rétroactif*, dans la véritable acception attribuée à ce mot dans le langage juridique. — S'il en était autrement, une même disposition à laquelle le législateur n'a entendu porter aucune modification, pourrait avoir des effets différents, selon l'application de l'un ou l'autre de deux textes, exprimant la même volonté.

On pourrait aussi, au mépris de la loi qui, d'autorité, donne clairement le sens de la disposition primitive, attribuer une portée contraire à cette disposition. Or, de pareilles anomalies ne sont pas possibles.

La loi proposée par le Gouvernement ne saurait donc être exclusivement appliquée aux dispositions et aux faits administratifs qui se produiront dans l'avenir, et il est inexact de dire qu'elle ne peut, sans violer des droits acquis, avoir aucune influence sur les dispositions et les faits antérieurs à sa promulgation.

Cette thèse n'est pas admissible à raison de la nature de la loi et à raison de la matière à laquelle elle s'applique et du principe qu'elle consacre. — Les considérations qui précèdent ont fait ressortir le vrai caractère de la loi interprétative. Ces considérations prennent une importance décisive quand on les rapproche de la disposition du second paragraphe de l'art. 23 de la loi précitée du 4 août 1832, ainsi conçu : « *Les cours et tribunaux sont tenus de se conformer à la loi interprétative dans toutes les affaires non définitivement jugées.* »

Le 30 octobre 1844, M. d'Anethan, alors Ministre de la Justice, présenta à la Chambre un projet de loi qui avait pour objet de modifier les art. 23, 24 et 25 de la loi du 4 août 1832 et d'attribuer à la Cour de cassation, Chambres réunies, la décision souveraine du point de droit en cas de diversité persistante d'opinions entre elle et deux cours d'appel.

Voici comment s'exprimait le Ministre dans son Exposé des motifs :

« Le projet de loi que le Roi m'a chargé de vous présenter, Messieurs, attribue » à la Cour de cassation le pouvoir de mettre fin au débat judiciaire, en ce qui » concerne le point de droit.

« Ce système, ainsi que je l'ai déjà fait remarquer, a été indiqué lors de la dis- » cussion de la loi de 1832 ; il est tellement en harmonie avec nos institutions et se » présente si naturellement à l'esprit, qu'il eût sans doute été admis dans la loi, » si l'on ne se fut arrêté devant l'objection tirée de l'art. 93 de la Constitution.

« Avant d'aborder cette objection et la discuter avec quelque développement, » il n'est peut-être pas inutile d'en prévenir une autre que pourrait soulever » l'art. 28 de la Constitution.

« Si, comme le porte cet article, l'interprétation des lois est réservée au pou- » voir législatif, ce n'est que l'interprétation par voie d'autorité, celle qui, dis- » posant d'une manière générale, s'applique à tous les cas, et dont la rétroacti-

» vité est une des conditions essentielle. Cette espèce d'interprétation ne cessera
 » pas de demeurer dans les mains de l'autorité à laquelle la Constitution l'a
 » attribuée; seulement, on cessera d'y recourir chaque fois qu'il n'existera que de
 » simples divergences d'opinions entre les corps judiciaires à l'occasion de la
 » lutte d'intérêts particuliers. Le remède extrême de l'interprétation par le
 » pouvoir législatif sera réservé pour les cas où l'obscurité de la loi sera bien
 » reconnue, où le dissentiment entre la Cour de cassation d'une part, et les
 » cours et tribunaux d'autre part, portera sur un point d'une gravité telle,
 » qu'il conviendra de le faire cesser de suite; et, dans ce cas encore, le pouvoir
 » législatif doit rester libre de déclarer le sens de la loi, ou de déclarer qu'il n'y
 » a point lieu à interprétation ⁽¹⁾. »

Dans ce passage, l'honorable Ministre rend hommage aux deux principes que nous venons de développer. Il reconnaît le caractère absolu de l'art. 28 de la Constitution, et proclame qu'il est de l'essence des lois interprétatives de s'appliquer au passé.

A l'objection tirée de la prétendue violation des droits acquis, nous avons opposé encore le caractère des principes et des lois qui règlent la matière à laquelle appartient l'art. 84 de la loi communale.

Chaque citoyen a certainement la faculté de disposer de ses biens par des actes de libéralité, et de mettre des conditions à ces actes. Mais on ne saurait reconnaître à des individus, ni même au Gouvernement, le droit de créer des administrations libres investies du privilège de la personnification civile. Cette faculté n'a jamais été et ne peut-être dans le domaine individuel, ni figurer au rang des droits civils. Elle appartient au droit public; elle est du domaine exclusif de la loi.

D'un autre côté, une loi de cette nature et toutes celles qui concernent les droits des personnes, les êtres moraux et les règles de leur administration, peuvent subir des modifications sans être soumises à la non-rétroactivité.

Si des conditions contraires aux lois ont été attachées par un donateur ou par un testateur, à des dons ou legs charitables, ces conditions sont réputées non écrites aux termes de l'art. 900 du Code civil, et si la date de la disposition est antérieure à la loi qui s'oppose à l'accomplissement de la condition, les parties ne peuvent prétendre que la loi nouvelle ne peut atteindre leurs droits acquis, parce que, à moins qu'un droit civil ne soit protégé par l'autorité de la chose jugée, on n'acquiert jamais des droits définitifs contre les lois qui touchent à l'ordre public ou à la souveraineté nationale ⁽²⁾.

III.

De tout temps les administrations privées et indépendantes ont donné lieu aux plus grands abus, les précautions ont été sans résultat, le contrôle impossi-

⁽¹⁾ Documents parlementaires, 30 novembre 1844, n° 14.

⁽²⁾ DALLOZ, *Rép.*, v° *Rétroactivité*, n° 187, 192. — MARCADÉ, t. I, p. 38. — MERLIN, *Rép.*, v° *Effet rétroactif*, sect. II, n° 1.

ble; les souverains, les autorités laïques, des autorités ecclésiastiques ont signalé les inconvénients et les vices de ces fondations. L'opinion publique les a, en Belgique, condamnés en dernier ressort.

La loi a créé un système d'administration, qui a pour but de donner aux bienfaits de la charité un caractère durable ou perpétuel, en les confiant à une institution civile dont les membres sont soumis à l'épreuve de l'élection, et subissent un contrôle sévère et incessant.

Elle a admis, par des considérations qui tendent à concilier ce principe avec les vœux exprimés et réalisables des fondateurs d'établissements charitables, la participation de ces fondateurs, en qualité d'administrateurs spéciaux, à l'administration de ces établissements.

L'arrêté du 16 fructidor an xi et le décret du 31 juillet 1806 admettent ce concours, et la législation postérieure n'a pas dépassé ces sages limites.

La loi eût manqué à sa mission sociale, si elle avait plus tard, abandonnant un système salubre, établi en règle générale, au profit de tout le monde, le droit de fonder et de créer des personnes civiles investies de l'administration indépendante et perpétuelle de leurs fondations.

On trouve quelques actes du pouvoir exécutif qui consacrent des exceptions aux prescriptions légales sur les fondations charitables; mais il n'y a pas une seule loi qui les modifie en ce qui concerne les administrateurs spéciaux.

On a voulu découvrir cette innovation importante dans le paragraphe final de l'art. 84 2^o de la loi communale; mais l'exposé des motifs du projet de loi actuel démontre, à la dernière évidence, que cet article de la loi de 1836 n'a pas ce but ni cette portée.

Cet excellent travail et la distribution à tous les membres de la Chambre, des Documents parlementaires, concernant la révision de la législation sur les établissements de bienfaisance (1), dispensent la section centrale de présenter dans tous les détails qu'ils peuvent comporter, les motifs de son vote sur l'ensemble de la loi. Elle se réfère à l'exposé des motifs et se bornera à indiquer les principales causes qui lui font considérer la loi proposée comme purement interprétative.

Le régime de la charité, sécularisé par deux lois du 16 vendémiaire et du 7 frimaire an v, fut confié à des administrations publiques (les hospices civils et les bureaux de bienfaisance), placées sous la surveillance de l'autorité civile, et chargées d'accepter, avec l'autorisation du Gouvernement, et d'administrer les fondations, dons et legs charitables. Ces deux institutions et les congrégations et maisons hospitalières de femmes, établies par un décret du 18 février 1809, ont reçu la personnification civile; mais dans le régime impérial, elle n'a été accordée à aucune autre fondation.

Le concours admis par l'arrêté de l'an xi et le décret de 1806, rappelés dans le projet de loi, n'a lieu *que dans la mesure et d'après les règles tracées par l'autorité civile.*

Sous le Gouvernement du roi Guillaume la législation existante fut maintenue.

(1) Documents. Session de 1856-1857, 2^e annexe au n° 53. — Publication en 4 vol. in-8°, t. II p. 593. Même publication, pp. 194, 242, 405, 514, 686, 774, 866, etc.

Le Roi n'avait pas le pouvoir d'y déroger sans l'intervention des états généraux.

Le comte de Thiennes, commissaire du Gouvernement, chargé de présenter la loi fondamentale à l'acceptation des notables, dit dans son rapport au roi Guillaume :

« Il appartient à la sagesse du Gouvernement, au Roi, de concert avec les états généraux, d'apprécier ce qui devra être conservé pour le bien-être de la patrie, et ce qu'il importe, dans ces circonstances, de modifier, de rétablir et d'améliorer. »

L'art. 68 du règlement des villes, approuvé dans le mois de janvier 1824, et un article analogue du règlement des campagnes, portent :

Le premier : « Le conseil 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 ; »

Et le second : « Le conseil communal, avec l'approbation des états, et en ayant égard à ce qui est ou pourrait être d'ailleurs statué sur cet objet par des ordonnances générales, nomme les membres des administrations des hospices publics, des établissements publics de charité et de l'administration générale des pauvres de la commune, pour autant qu'il n'ait pas été décidé autrement, à cet égard par les actes de fondation. »

Pour apprécier sainement cette dernière réserve, il est nécessaire de ne pas perdre de vue que ces règlements s'appliquaient aux provinces méridionales et septentrionales, et que dans ces dernières provinces les anciennes fondations avaient été maintenues.

Le rapport du 28 décembre 1816, présenté par le Gouvernement aux états généraux, en exécution de l'art. 228 de la loi fondamentale, renferme à cet égard les passages suivants :

« Pour ce qui concerne l'administration des pauvres et les moyens de pourvoir à leurs besoins, ils diffèrent essentiellement, dans la partie méridionale du royaume, de ceux existants dans la partie septentrionale

« Les pauvres dans les provinces septentrionales sont divisés en *pauvres des paroisses*, et en *pauvres en général*.

« Les pauvres de la première classe sont ceux qui sont membres d'une communion religieuse qui pourvoit à leurs besoins ; ceux-là ont tous leurs administrations particulières, de manière qu'il y a, tant dans la plupart des villes que dans la plupart des communes rurales, presque autant d'administrations des pauvres que de communions religieuses. »

Cette réserve ne peut au surplus être considérée que comme applicable au passé et nullement comme constituant une règle générale en opposition avec la législation existante. La preuve évidente que le Roi des Pays-Bas ne lui donnait pas cette importance, résulte d'abord de ce que ces règlements n'ont pas été publiés au journal officiel, et de ce que l'art. 68 n'a jamais été invoqué ni visé dans les arrêtés royaux autorisant des fondations ; ensuite de ce que le Roi a dans des

arrêtés du 21 mars et du 23 mai 1828, autorisé l'acceptation de deux legs par des bureaux de bienfaisance, et considéré comme non écrites des clauses d'actes de libéralité, qui avaient pour effet de soustraire les biens à l'administration de ces institutions publiques.

Ces arrêtés sont la consécration en fait de la législation à laquelle aucune loi n'a porté des modifications pendant la durée du royaume des Pays-Bas.

Sous le Gouvernement belge, le projet de loi sur l'organisation communale a été présenté en 1854, en exécution de l'art. 159 de la Constitution.

L'art. 84 de la loi est ainsi conçu :

» Le conseil nomme :

» 1°

» 2° Les membres des administrations des hospices et des bureaux de bienfaisance.

» Cette nomination est faite, etc. »

» Il n'est pas dérogé par les dispositions qui précèdent aux actes de fondation qui établissent des administrateurs spéciaux. »

Cet article reproduit à peu près l'art. 84 du règlement des villes, de 1824.

Par ces mots : « Il n'est pas dérogé aux actes de fondation qui établissent, etc., » le texte dit clairement qu'il maintient les fondations existantes.

Les discours qui ont été prononcés lors de la discussion de l'art. 84 et qui se trouvent analysés dans l'exposé des motifs, et reproduits dans un document spécial distribué à la Chambre sous le n° 33, prouvent avec une évidence éclatante que personne n'a voulu innover. « Il n'y a donc pas de danger, disait M. du Bus, » 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 actuellement en vigueur.

» Il est bien entendu qu'il s'agit d'actes approuvés par l'autorité compétente.

» Jusque-là il n'existe pas de fondation. La fondation n'a d'existence que quand l'approbation que la loi exige a été donnée. »

C'est sur la foi de cette déclaration et de bien d'autres, que M. Julien retira une proposition qui avait pour objet la suppression de la fin du second paragraphe de l'art. 84.

» Puisque je vois, disait-il, que la loi ne peut avoir d'effet rétroactif, et qu'elle ne s'appliquera qu'aux donations actuellement gérées par des administrations spéciales et faites sous l'empire des lois qui le permettaient, je retire ma proposition. »

Et c'est en présence de ce texte et de ces déclarations, que, par une erreur inconcevable, on a prétendu et décidé que l'art. 84 dispose dans toutes ses parties pour l'avenir! Mais si l'article dispose pour l'avenir, il déroge à une législation établie et appliquée de longue date. Cette législation n'admet pas la personnification civile des fondations émanées de la volonté d'un donateur ou d'un testateur. Or, comment le législateur aurait-il pu concevoir la pensée de modifier cette partie de la législation de l'an v, et d'apporter un changement aussi

important au régime de la charité dans la loi communale, sans s'en expliquer clairement et sous la forme d'une simple réserve?

Les règles et les usages parlementaires qui président à la confection de nos lois, repousseraient cette prétention, si, à défaut de toute discussion, on voulait l'induire des termes de la loi. Mais la suppression du dernier paragraphe a été demandée, et dans le débat sur cette proposition on n'a pas cherché à démontrer la nécessité de déroger aux lois antérieures sur la bienfaisance. On s'est obstiné à déclarer et à répéter que la fin de l'article ne comportait aucune innovation. Aussi la raison et le sentiment juridique se révoltent-ils contre le système qui prétend trouver dans cette phrase finale le titre légal des fondations libres et privilégiées.

Sans hésitation la section centrale, à la majorité de six voix contre une, se déclare hostile à ce système, et elle adhère à un texte qui ne comporte plus d'équivoque et qui laisse au dernier paragraphe de l'art. 84, sa modeste et incontestable signification.

Le Rapporteur,
D. VERVOORT.

Le Président,
VERHAEGEN.

PROJETS DE LOI.

Arrêté du 16 fructidor an XI et décret du
31 juillet 1806.

*Arrêté du 16 fructidor an XI, relatif à la
jouissance des droits de présentation d'in-
digents pour occuper les lits fondés dans
les hospices.*

ARTICLE PREMIER.

Les fondateurs de lits dans les hospices de Paris, et leurs représentants, avec réserve du droit de présenter les indigents pour occuper les lits dépendant de leurs fondations, continueront de jouir de ce droit, conformément aux clauses et conditions insérées aux actes de fondation, et à la charge par eux de satisfaire aux dispositions ci-après, et de se conformer aux règlements approuvés par le Gouvernement.

ART. 2.

Les fondateurs de lits dans les maisons hospitalières, supprimées et réunies à d'autres établissements par décret du 28 nivôse an III, exerceront leurs droits dans les hospices conservés.

ART. 3.

Le fonds nécessaire à l'entretien de chaque lit fondé dans les hospices de Paris est fixé, à l'égard des malades, à 500 francs de revenu net, et à 400 francs pour les incurables. Dans le cas où les revenus existants de chaque fondation seraient inférieurs, les fondateurs ou leurs repré-

Projet du Gouvernement.

[ARTICLE UNIQUE.]

Le n° 2 de l'art. 84 de la loi communale du 30 mars 1836 est rédigé en ces termes :

ART. 54. Le conseil nomme : . . .

1°.

2° Les membres des administrations des hospices et des bureaux de bienfaisance, sans préjudice à l'intervention des administrateurs spéciaux établis dans les limites déterminées par l'arrêté du 16 fructidor an XI et par le décret du 31 juillet 1806.

Cette nomination est faite pour le terme fixé par la loi. (La suite comme à l'art. 84, sauf le dernier paragraphe du n° 2 : « Il n'est pas dérogé.... » qui est supprimé.)

Arrêté du 16 fructidor an XI et décret du
31 juillet 1806.

Projet du Gouvernement.

entants ne pourront jouir du droit de
présentation, qu'en suppléant au déficit
par une nouvelle concession de revenus.

ART. 4.

Le supplément à fournir pourra être
fait, soit en argent, soit en rentes sur l'État
ou sur particuliers.

ART. 5.

Les dispositions qui précèdent sont ap-
plicables aux diverses communes de la ré-
publique qui jouissaient aussi de quelques
droits de présentation dans les hôpitaux de
cette ville, ou dont les pauvres étaient ap-
pelés à jouir des avantages de la fonda-
tion.

ART. 6.

Les bureaux de bienfaisance des douze
arrondissements de Paris jouiront des
droits de présentation précédemment exer-
cés par les paroisses de la même ville. Les
lits qui appartenaient à des corporations
supprimées, ou à des individus dont les
biens sont réunis au domaine national,
esteront à la disposition du Gouverne-
ment.

ART. 7.

Les communes, l'administration des
hospices et les bureaux de bienfaisance
pourront concéder leur droit de présenta-
tion dans les hôpitaux de Paris, aux per-
sonnes charitables qui, pour en jouir, pro-
poseront de satisfaire, pour le supplément
de la dotation à fournir, aux art. 4 et 5 du
présent arrêté.

ART. 8.

Les fondations de lits qui pourraient
être offertes à l'avenir ne pourront, comme
les legs et donations, être acceptées ou re-
jetées qu'en vertu d'un arrêté spécial du
Gouvernement.

Arrêté du 16 fructidor an XI et décret du
31 juillet 1806.

Projet du Gouvernement.

ART. 9.

Dans tous les cas, les art. 1, 2 et 3 de la délibération du 27 novembre 1776, de l'Hôtel-Dieu, homologuée le 18 février suivant par le ci-devant parlement de Paris, continueront de recevoir leur exécution.

Le Ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Décret du 31 juillet 1806 relatif aux fondateurs d'hospices et autres établissements de charité. (Recueil officiel de l'Intérieur, t. I, p. 468.)

ARTICLE PREMIER.

Les fondateurs d'hospices et autres établissements de charité qui se sont réservé, par leurs actes de libéralité, le droit de concourir à la direction des établissements qu'ils ont dotés, et d'assister, avec voix délibérative, aux séances de leurs administrations, ou à l'examen et vérification des comptes, seront rétablis dans l'exercice de ces droits pour en jouir concurremment avec les commissions instituées par la loi du 16 vendémiaire et par celle du 7 frimaire an v, d'après les règles qui en seront fixées par le Ministre de l'Intérieur, sur une proposition spéciale des préfets et de l'avis des commissions instituées par les lois précitées et à la charge de se conformer aux lois et règlements qui dirigent l'administration actuelle des pauvres et des hospices.

ART. 2.

Les dispositions de l'article précédent seront appliquées aux héritiers des fondateurs décédés qui seraient appelés par les actes de fondation à jouir des droits mentionnés audit article.