

## Chambre des Représentants.

---

---

SÉANCE DU 18 MARS 1859.

---

### Nouvelle rédaction de l'art. 84 de la loi communale.

---

#### EXPOSÉ DES MOTIFS.

---

MESSIEURS,

L'art. 84, n° 2, paragraphe dernier de la loi communale, a donné lieu à des interprétations diverses.

Les uns y ont vu une dérogation profonde aux lois des 16 vendémiaire et 7 frimaire an v, et aux art. 537 et 937 du Code civil, qui centralisent entre les mains d'autorités locales la distribution des secours et l'administration du patrimoine des pauvres. Ils en ont conclu que désormais tout individu pouvait établir, avec l'autorisation du Gouvernement, des fondations charitables avec administrateurs spéciaux, et dans la réalité créer des établissements jouissant d'une personnification civile indépendante des institutions légales de bienfaisance. D'autres ont pensé que l'art. 84, n° 2, maintenait intacte la législation antérieure, et que ces mots « *il n'est pas dérogé par les dispositions qui précèdent aux actes de fondation qui établissent des administrateurs spéciaux,* » n'avaient été introduits dans la loi communale que pour empêcher que le régime et l'organisation de certains établissements, autorisés avant 1815, dans des conditions peu conformes à la loi, ne fussent atteints.

La première difficulté sérieuse qui surgit sur le sens de l'art. 84, date de 1838, et, chose digne de remarque, c'est entre MM. les Ministres de l'Intérieur et de la Justice (MM. de Theux et Ernst), qui étaient l'un et l'autre au pouvoir lors de la discussion de la loi communale, qu'elle s'éleva.

Cette circonstance est, en effet, une preuve manifeste qu'il n'est pas entré dans les intentions du législateur de 1836, de modifier la législation en matière de bienfaisance.

Il nous est impossible d'admettre que le Gouvernement ait voulu faire subir au régime des fondations un changement aussi radical, sans que les membres du cabinet se fussent mis d'accord, ni que le Ministre, qui avait la bienfaisance dans

ses attributions, ait assisté, sans faire d'observation, au vote d'une loi qui renversait tous les principes admis en cette matière depuis la première révolution française.

Toutefois, M. le Ministre de la Justice finit par se ranger à l'opinion de M. le Ministre de l'Intérieur, et de 1836 à 1848, quelques fondations avec administrateurs spéciaux furent autorisées.

Néanmoins, une très-grande diversité d'opinions ne cessa d'exister sur le sens et la portée de cet article, notamment en ce qui concerne son effet rétroactif, la saisine des biens et la spécialité des services.

En 1848, la jurisprudence administrative a consacré la seconde opinion que nous analysons plus haut. A dater de cette époque, celle-ci a été suivie par tous les cabinets qui se sont succédé et elle l'est encore aujourd'hui.

La question ayant été soumise aux tribunaux, la même divergence d'opinions s'est produite. La Cour de Liège et la Cour de cassation ont pensé que l'art. 84 permettait la création d'administrateurs spéciaux, gérant complètement en dehors des administrations officielles, en d'autres termes, la création de personnes civiles indépendantes des établissements publics.

La Cour de Bruxelles a professé une doctrine contraire.

Le débat s'agite en ce moment devant la Cour d'appel de Gand à laquelle la Cour de cassation a renvoyé l'affaire.

Il est nécessaire de faire cesser toute incertitude sur cette question. Le doute sur le sens d'une loi est toujours un mal ; mais ce mal est bien plus grave quand la divergence d'opinions porte sur une disposition à laquelle sont subordonnées des clauses d'actes de dernière volonté ; car, il est inutile de le dire, ces actes n'opèrent que quand ceux qui les ont faits ne peuvent plus rien y changer.

Il est indispensable que ceux qui disposent soient parfaitement éclairés sur ce qui est permis et sur ce qui est défendu ; sur ce que la loi admet et sur ce qu'elle repousse. La jurisprudence, qui peut varier de jour à autre, qui peut changer dans l'intervalle qui parfois s'écoule entre le jour de la rédaction d'un testament et le jour de la mort du testateur, ne serait pas une autorité suffisante, ne présenterait pas les conditions de stabilité nécessaires pour nous dispenser de faire vider la question par la législature.

Nous proposons donc une nouvelle rédaction de l'art. 84, § 2. Elle est ainsi conçue :

ART. 84. « 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, etc. » (Le reste comme à l'art. 84, sauf le dernier paragraphe du n° 2, *il n'est pas dérogé, etc.*, qui disparaît.)

Les fondateurs de lits pourront donc se réserver, ainsi qu'à leurs représentants, le droit de présenter les indigents pour occuper les lits dépendants de leur fondation ; les fondateurs d'hospices auront le droit de se réserver, à eux et à leurs héritiers, le droit de concourir à la direction des établissements qu'ils auront fondés. Ils auront ainsi la garantie que leurs intentions seront respectées, que

l'administration sera soumise à un contrôle qui empêchera la fondation d'être détournée de son véritable objet.

Quant aux établissements autorisés avant 1813, et dans des conditions contraires aux lois en vigueur à l'époque de leur création, nous n'avons pas cru nécessaire d'en parler. Il est admis sans contestation, que ces actes n'ayant pas été annulés par le Sénat, ont force de loi.

Il n'appartiendrait pas au Gouvernement de revenir sur ce qui existe et de modifier l'organisation de ces établissements.

En proposant une nouvelle rédaction de l'art. 84, nous croyons devoir établir que nous conservons à cette disposition son véritable sens, que nous n'innovons pas plus aujourd'hui que l'on n'a entendu innover lors de la discussion de la loi communale.

Il faut avant tout bien se rendre compte de la nature du droit de fonder, et c'est parce que l'on confond ce droit avec le simple droit de donner, de léguer, que l'on voit dans les mesures prises contre les abus de la personnification civile et de la mainmorte une atteinte à la liberté.

Le droit de fonder un établissement de charité dérive du *droit public* ; il ne peut appartenir qu'à la puissance souveraine. Le droit de faire un legs, une donation en faveur d'un établissement de charité, dérive du *droit civil* ; il appartient à toute personne capable de disposer de ses biens.

Fonder un établissement de charité, c'est créer, organiser et introduire dans la société un membre nouveau, c'est créer une personne civile perpétuellement investie des capacités légales et des moyens d'action qui appartiennent aux autres membres de la société. Or, d'après la nature des choses, le droit de faire une semblable création ne peut appartenir qu'à la société elle-même représentée par la puissance souveraine ; la volonté individuelle des membres de la société est impuissante à cet effet ; elle peut seulement, en se conformant à la loi, concourir par des libéralités, à assurer le service d'établissements de charité légalement fondés.

Les abus et les excès incessants auxquels donnait lieu la législation romaine, qui abandonnait aux particuliers, sans aucune intervention de la puissance publique, le droit de fonder et d'organiser toute espèce d'établissement, déterminèrent, dès le commencement du *xvi<sup>e</sup>* siècle, les souverains des anciennes provinces belgiques à sanctionner, par des dispositions expresses, le principe de droit public précédemment méconnu, principe d'après lequel le droit de fonder des établissements de mainmorte n'appartient qu'à la puissance souveraine.

Charles-Quint, par ses édits des 13 mai 1513, 19 octobre 1520 et 28 février 1528, Philippe II, par son édit de novembre 1587, et les archiducs Albert et Isabelle, par leur édit du 23 novembre 1618, défendirent expressément de fonder, sous quelque dénomination que ce fût, des établissements religieux, d'instruction publique, de charité ou d'autres établissements de mainmorte, sans le consentement exprès du souverain.

Ces mêmes édits défendirent, de la manière la plus absolue, à tous les établissements de cette nature existants, de recevoir, à titre de don ou de legs, et d'acquérir, à tout autre titre, aucune espèce de biens immeubles ou tenant nature de fonds.

Ces défenses souvent méconnues furent rappelées et sanctionnées de nouveau par Marie Thérèse, dans son édit du 15 septembre 1753.

Après avoir reconnu que l'expérience ne fait que trop voir que l'on a trouvé des moyens de toute espèce pour éluder l'exécution des édits précédents, Marie Thérèse s'exprime ainsi : « nous connaissons toute la faveur que méritent des » établissements qui n'ont pour objet que le service de Dieu, l'instruction des » fidèles et le soulagement des pauvres, et nous emploierons toujours volontiers » nos soins pour la conservation des possessions légitimes de ceux qui ont été » formés par des motifs de l'utilité publique et conformément aux lois ; mais » en accordant notre protection royale au maintien de ces possessions, l'intérêt » et la voix commune de nos fidèles sujets nous invitent à veiller aussi à la » conservation des familles et à empêcher que, par des acquisitions contraires » aux lois, une grande partie des fonds et autres biens immeubles ou réputés » tels, ne soit soustraite au commerce. »

En conséquence, par l'art. 1<sup>er</sup> de son édit, Marie Thérèse rappelle les anciennes ordonnances si souvent éludées et elle en prescrit de nouveau la stricte exécution. Elle renouvelle ainsi, de la manière la plus expresse, la défense absolue faite à tous les établissements de mainmorte existants, de recevoir, par dons ou legs, aucune espèce de biens-fonds ou d'en acquérir à quelque titre que ce soit.

L'art. 2 de cet édit porte textuellement : « Nous défendons, en conformité de » ces édits, d'ériger ou de fonder aucunes abbayes, chapitres, couvents, collèges, » hôpitaux ou autres maisons-Dieu, bénéfices, offices, églises, chapelles ou » fondations, confréries, corps ou communautés ecclésiastiques ou laïques, sans » notre consentement. »

Les articles suivants prescrivent de rechercher les biens-fonds précédemment acquis par les mainmortes au mépris des anciens édits et de les remettre en mains vivantes, à peine de confiscation. L'art. 8 ajoute : « Seront réputées » nulles et de nulle valeur, comme ont été de tous temps, les acquisitions desdits » biens que les gens de mainmorte pourront tenter de faire à l'avenir. »

Ainsi, d'après ces dispositions, les gens de mainmorte, maisons-Dieu, maladreries, tables de pauvres, écoles de charité et tous autres établissements de bienfaisance existants ne pouvaient recevoir ou acquérir, à quelque titre que ce fût, aucune espèce de biens immeubles ou tenant nature de fonds. Les art. 12, 17 et 18 de l'édit leur permettaient seulement d'acquérir et de recevoir, par donations et legs, des rentes rédimibles, de l'argent comptant et des biens et effets mobiliers ou réputés tels.

Il importe de remarquer que Marie Thérèse ne confond pas la *fondation* d'établissements de bienfaisance avec les *dons et les legs* faits à de semblables établissements ; elle s'occupe séparément, par des dispositions distinctes, de ces deux objets ; d'une part, elle permet aux établissements de bienfaisance existants de recevoir, sans autorisation ni contrôle, des *donations* ou *legs* de choses mobilières, mais elle les rend absolument incapables d'acquérir, à ces titres, aucune espèce de biens-fonds (art. 1, 3 et suivants). Et, d'autre part, elle défend *d'ériger* ou de *fonder* aucun nouvel établissement de cette nature sans le consentement du souverain (art. 2). Elle rend ainsi hommage au principe de droit public déjà mentionné ; c'est en effet, d'après son édit, le souverain qui, par son

consentement, donne l'existence à la fondation et qui introduit dans la société l'établissement fondé avec son organisation et ses moyens d'action. Les bienfaiteurs qui, par leurs libéralités, ont assuré le service de la fondation, ne sont, dans la réalité des choses, que de simples donateurs.

Cet édit, comme les édits précédents, ne précise rien en ce qui concerne l'organisation et le mode d'administration des établissements de mainmorte qui pourront être fondés à l'avenir. On ne peut en conclure que les souverains, auteurs de ces édits, ont entendu abandonner le règlement de ces objets à la discrétion de ceux qui, par leurs libéralités, dotent ces établissements. Leur silence, à cet égard, s'explique par la considération qu'aucun établissement de mainmorte ne pouvant être fondé sans leur consentement, ils entendaient régler ultérieurement eux-mêmes, selon l'exigence du cas, les conditions d'existence, l'organisation et le mode d'administration de chaque établissement de mainmorte qui serait fondé à l'avenir.

Il reste donc établi qu'aux termes des lois en vigueur en Belgique, avant la réunion de ce pays à la France, comme d'après la nature des choses, aucun établissement de mainmorte, et partant aucun établissement de charité, ne pouvait être fondé que par le consentement exprès de la puissance souveraine.

Il en était de même en France avant la révolution de 1789. D'après les édits des ... août 1749 et 20 juillet 1762, aucun établissement de mainmorte, même pour cause de bienfaisance, ne pouvait être fondé qu'en vertu de lettres patentes du Roi.

Ces édits déclarent nulles toutes dispositions de dernière volonté dans le but ou à l'effet de fonder des établissements de ce genre, même dans le cas où elles seraient faites à charge d'obtenir des lettres patentes pour leur exécution, et ils prescrivent à ceux qui voudront faire, par des actes entre-vifs, un tel établissement, de demander et d'obtenir, *avant toute donation ou convention*, les lettres patentes du Roi à ce nécessaires.

Ces édits distinguent donc aussi la *fondation* de la *donation* et ils sanctionnent également le principe de droit public, que le droit de *fonder* un établissement de mainmorte quelconque est un attribut de la puissance souveraine.

Les lois publiées en France et en Belgique, à la suite de la révolution de 1789, sans porter atteinte à ce principe, ont profondément changé le régime des établissements de bienfaisance et l'administration des biens des pauvres.

Pour apprécier la portée de celles de ces lois qui ont été publiées et sont devenues obligatoires en Belgique, il importe d'abord de suivre et d'analyser, dans leur ordre chronologique, les lois promulguées en France sur la matière, jusqu'à l'époque à laquelle la Belgique a été réunie à la France.

D'abord l'assemblée constituante supprime toutes les corporations et congrégations religieuses de l'un et de l'autre sexe, dans lesquelles on fait des vœux monastiques; elle autorise la sortie des individus existants dans les monastères et maisons religieuses, mais elle ne change rien, à cet égard, quant à présent, en ce qui concerne les établissements de charité. (Loi du 13-19 février 1790.)

Elle proclame, en principe, que l'assistance des pauvres est une dette nationale; en conséquence elle veut qu'il soit porté, chaque année, au budget des dépenses publiques, une somme suffisante pour y pourvoir, et elle décrète l'orga-

nisation d'un établissement général de secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes et donner du travail aux pauvres valides, qui n'auraient pu s'en procurer. (Loi du 20-22 avril 1790 et constitution de 1791.)

Finalement elle déclare nationaux tous les biens du clergé et des corporations supprimées ; mais elle surseoit à statuer en ce qui concerne les biens des hôpitaux, maisons de charité et autres établissements destinés au soulagement des pauvres, y compris ceux des religieux et religieuses voués à cette œuvre de bienfaisance. (Loi du 26 octobre-5 novembre 1790, art. 1, 2, 7, 8.)

L'assemblée législative va plus loin, elle ne se borne pas à considérer l'assistance des pauvres comme une dette nationale, elle en sanctionne les conséquences ; ainsi, « considérant qu'un état vraiment libre ne doit offrir dans son » sein aucune corporation, pas même celles qui . . . . ont bien mérité de la » patrie, » elle supprime toutes les corporations et congrégations séculières et confréries, même celles uniquement vouées au service des hôpitaux et au soulagement des malades, sous quelque dénomination qu'elles existent, et elle ordonne que les biens formant leur dotation seront vendus comme domaines nationaux ; mais considérant les hôpitaux et maisons de charité, qu'elles desservaient comme étant désormais des établissements nationaux aux dépenses desquels le trésor public doit pourvoir, elle statue que les membres de ces corporations, congrégations et confréries supprimées, continueront comme ci-devant, dans ces établissements, le service des pauvres et le soin des malades, à titre individuel, sous la surveillance des corps municipaux. (Loi du 18-18 août 1792, titre 1<sup>er</sup>, art. 1 et 2, et titre II )

Finalement, elle ordonne que les revenus des bureaux de charité, confréries et autres établissements de secours subsistant dans l'étendue des paroisses, seront régis et administrés par les officiers municipaux, sous la surveillance de l'administration du district et sous l'autorité de celle du département (Loi du 19 août, 3 septembre 1792, art. 5 et 4.)

La convention nationale a apporté peu de modifications aux lois précédentes ; elle commence par fixer les bases de l'organisation des secours publics, puis, elle déclare « qu'au moyen de ce que l'assistance des pauvres est une dette nationale, » les biens des hôpitaux, fondations et dotations en faveur des pauvres seront » vendus dans la forme qui sera réglée, mais que cette vente n'aura lieu qu'après » l'organisation complète, définitive et en pleine activité des secours publics. » (Loi du 19-24 mars 1793, art. 5.)

La loi du 1<sup>er</sup> mars 1793 prononce le même sursis, et elle statue que les biens formant la dotation des hôpitaux et maisons de charité, soit de l'ordre Saint-Jean de Dieu, dits frères de la charité, soit de toutes autres congrégations séculières, de l'un et l'autre sexe, voués au service des pauvres et au soin des malades, seront provisoirement régis par les anciens administrateurs ou par les individus qui auront été choisis pour les remplacer, lesquels devront rendre compte de leur gestion à l'autorité publique.

Après avoir tenté de pourvoir à l'organisation des secours publics par ses lois des 28 juin, 8 juillet 1793 et 22 floréal an II, la convention crut pouvoir lever

le sursis prémentionné, et, par son décret du 23 messidor an II, elle déclare que  
 « l'actif des hôpitaux, maisons de secours, hospices, bureaux de pauvres et autres  
 » établissements de bienfaisance, sous quelque dénomination que ce soit, fait  
 « partie des propriétés nationales, et qu'il sera administré et vendu conformément  
 » aux lois existantes sur les domaines nationaux. »

Par suite de l'insuffisance et de l'inefficacité des mesures prises pour pourvoir à l'assistance des pauvres, les administrateurs provisoires des biens des hôpitaux, fondations et dotations en faveur des pauvres avaient continué à appliquer les revenus de ces biens aux besoins de ces établissements ; la loi du 23 messidor an II leur enlevait cette ressource ; elle provoqua des réclamations auxquelles la convention fit droit par ses décrets des 9 fructidor an III, et 2 brumaire an VI. Par le premier, elle surseoit de nouveau à la vente des hospices et autres établissements de bienfaisance, et par le second, elle suspend l'exécution de la loi du 23 messidor an II, en ce qu'elle ordonne que les biens seront administrés conformément aux lois sur les domaines nationaux.

En résumé, les lois de l'assemblée constituante, de l'assemblée législative et de la convention, que nous venons d'analyser, établissent les points suivants :

L'assistance des pauvres est une dette nationale ;

Toutes les corporations, congrégations et confréries vouées au service des pauvres et aux soins des malades ainsi que toutes les fondations de bienfaisance sont supprimées ;

Les hospices, maisons de charité et autres institutions de charité qu'elles desservaient sont désormais des établissements nationaux dans lesquels les mêmes personnes doivent continuer, comme ci-devant, le service des pauvres et le soin des malades, à titre individuel, sous la surveillance des corps municipaux.

Les biens desdites corporations, congrégations, confréries et fondations supprimées et généralement tous les biens affectés à l'assistance des pauvres sont déclarés propriétés nationales ; mais il est temporairement sursis à leur mise en vente.

Ces biens sont provisoirement régis par les anciens administrateurs ou par les individus choisis pour les remplacer ; les uns et les autres agissant à titre individuel et subordonnés à l'autorité publique.

Après la mise en vigueur de la constitution de l'an III, les difficultés que présentait l'organisation des secours publics, considérée comme une conséquence de ce que l'assistance des pauvres est une dette nationale, ne tardèrent pas à faire reconnaître ce que ce principe proclamé par l'assemblée constituante présentait de vicieux. On renonça à le considérer comme base de l'organisation de la charité publique. Une loi du 28 germinal an IV excepta les biens des hospices et autres établissements de charité de la vente des biens nationaux précédemment ordonnée, et la loi du 23 messidor an II fut définitivement rapportée ; mais on ne pensa aucunement à faire revivre les anciennes fondations avec leurs administrateurs spéciaux. Les biens des hospices et des autres établissements de bienfaisance et généralement tous les biens affectés à l'assistance des indigents furent rendus aux pauvres qui, dans chaque commune, furent constitués personnes civiles sous la dénomination de : *hospices civils* ou de *commission des hospices civils*, pour les pauvres secourus dans les hôpitaux et autres maisons de charité, et sous

celle de : *bureau de bienfaisance*, pour les pauvres secourus à domicile ; et il fut pourvu à la dotation de ces nouveaux établissements de manière à assurer leur service.

Ce nouveau système d'organisation maintenu, dans son ensemble, jusqu'à ce jour, résulte des lois promulguées en France sous le directoire ; lois qui toutes ont été publiées en Belgique et y ont acquis force obligatoire. <sup>(1)</sup>

Avant d'analyser ces lois, il convient de faire connaître celles qui, spéciales pour la Belgique, y ont été publiées à la même époque, concernant les anciennes institutions de bienfaisance de ce pays.

Lorsque, par la loi du 9 vendémiaire au iv, la Belgique fut réunie à la France, on était sur le point de renoncer à l'application du principe proclamé par l'assemblée constituante ; on cessait de considérer l'assistance des pauvres comme une dette exclusivement nationale. On comprend dès lors, qu'on ne pouvait faire publier et rendre obligatoires en Belgique les lois promulguées en France pour y développer les conséquences de ce principe, ni celles qui, tour à tour, avaient ordonné et ajourné la vente des biens des hospices et autres établissements de charité.

On se borna donc à y faire publier quelques fragments de ces lois encore susceptibles d'exécution, et, pour le surplus, on refondit dans deux lois spéciales pour la Belgique, les dispositions encore en vigueur des lois françaises abolitives de toutes les corporations religieuses et séculières.

Voici, dans l'ordre chronologique de leur publication, les dispositions de ces lois et fragments de lois.

D'abord, l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 15 fructidor an iv supprime en Belgique, « les » corporations religieuses, monastères, abbayes, prieurés, chanoines réguliers, » chanoinesses et généralement toutes les maisons et tous les établissements religieux de l'un et l'autre sexe. »

L'art. 20 de la même loi excepte de cette suppression « les maisons de religieuses dont l'institut même a pour objet l'éducation publique ou le soulagement des malades et qui, à cet effet, tiennent réellement, au dehors, des écoles » ou des salles de malades. » Le même article statue que ces maisons continueront, comme par le passé, d'administrer les biens dont elles jouissent.

Cette exception, ainsi limitée, maintient évidemment la suppression 1<sup>o</sup> de toutes les maisons de religieux voués au service des pauvres et au soin des malades, et 2<sup>o</sup> des maisons de religieuses dont l'institut a pour objet le soulagement des malades, mais qui ne tiennent pas réellement, au dehors, de salles de malades.

En vertu d'un arrêté du directoire, du 7 thermidor an v, on a publié et rendu

(1) Jusqu'au 16 frimaire an v, il n'y a eu de lois françaises obligatoires en Belgique que celles non abrogées qui y ont été envoyées pour y être observées en vertu soit d'une loi, soit d'un arrêté spécial du comité de salut public, des représentants du peuple ou du directoire. (Arrêté du comité de salut public, du 20 frimaire an iii, loi du 3 brumaire an iv, art. 2, arrêté du directoire du 18 pluviôse an iv). A compter du 16 frimaire an v, toutes les lois promulguées en France sont devenues obligatoires en Belgique comme en France, par l'envoi du bulletin des lois au chef-lieu de chaque département. (Arrêté du directoire du 16 frimaire an v.)

obligatoire, en Belgique, la disposition de la loi du 18-18 août 1792, qui prescrit aux membres des corporations supprimées voués au service des hôpitaux et au soulagement des malades, de continuer comme ci-devant, dans les hôpitaux et maisons de charité, le service des pauvres et le soin des malades, à *titre individuel*, sous la surveillance des corps municipaux.

Par suite d'un arrêté du directoire, du 7 fructidor an v, on a encore publié et rendu obligatoires en Belgique : 1° la disposition de la loi du 1<sup>er</sup> mai 1793, qui surseoit provisoirement à la vente des biens formant la dotation des hôpitaux et maisons de charité, et de toutes congrégations séculières de l'un et de l'autre sexe vouées au service des pauvres et au soin des malades, et 2° la loi du 28 germinal an iv qui excepte les mêmes biens de la vente des domaines nationaux précédemment ordonnée.

Enfin, l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 3 frimaire an vi supprime, en Belgique, les chapitres séculiers et bénéfiques simples, les séminaires et toutes les corporations laïques des deux sexes sans distinction. L'art. 12 de cette loi, abrogeant l'art. 20 de la loi du 13 fructidor an iv, supprime également les maisons religieuses dont l'institut a pour objet le soulagement des malades, mais il conserve aux hôpitaux qui étaient tenus par ces maisons, les biens dont ils jouissaient, et il prescrit que ces biens seront administrés, d'après les lois existantes dans les autres parties de la république, c'est-à-dire qu'ils seront administrés par les commissions des hospices et par les bureaux de bienfaisance déjà institués par les lois des 16 vendémiaire an v et 7 frimaire suivant, que nous allons analyser.

Les dispositions, qui sous le directoire ont institué, organisé et doté les commissions des hospices et les bureaux de bienfaisance, sont :

- 1° La loi du 16 vendémiaire an v ;
- 2° L'arrêté du directoire du 23 brumaire an v ;
- 3° La loi du 7 frimaire an v ;
- 4° La loi du 20 ventôse an v ;
- 5° La loi du 11 frimaire an vii, tit. 1<sup>er</sup>, art. 9, 10, 11 et 12, et
- 6° La loi du 16 messidor an vii.

Nous examinerons ces dispositions séparément, d'abord en ce qui concerne les hospices, puis en tant qu'elles s'appliquent aux bureaux de bienfaisance, en nous occupant, pour chacune de ces deux espèces d'établissements :

- 1° De leur institution, de leur organisation et de leurs attributions ;
- 2° De leur surveillance et contrôle, et
- 3° De leur dotation.

## § 1.

### COMMISSIONS DES HOSPICES CIVILS.

Les lois précitées ne s'occupent que des *hospices civils* qu'elles considèrent comme des *établissements communaux* ; elles sont muettes en ce qui concerne les *hôpitaux militaires* qui sont et restent des *établissements nationaux*, à l'entretien desquels il doit être pourvu par le trésor public.

Elles entendent par *hospices civils* toutes espèces de maisons dans lesquelles des indigents sont reçus, entretenus et traités, à quelque titre que ce soit, tels que les hôpitaux pour les malades, les maisons pour les enfants abandonnés, les hospices pour les vieillards, etc., et sans distinction d'origine, soit que les établissements aient été autrefois des dépendances de corporations, congrégations et confréries supprimées, soit qu'ils aient été fondés par des particuliers ou par la convention nationale.

#### **Institution, organisation et attributions.**

Une commission de cinq citoyens résidant dans le canton est instituée pour représenter les hospices civils dans chaque commune où il existe de semblables établissements. La nomination de cette commission est faite par l'administration municipale; elle est soumise à l'approbation de l'administration centrale. La commission élit, dans son sein, un président; elle choisit un secrétaire et elle nomme, hors de son sein, un receveur. (Loi du 16 vendémiaire an v, art. 1 et 3; loi du 16 messidor an vii, art. 1 et 3.)

Les membres de la commission des hospices sont renouvelés aux mêmes époques et dans la même proportion que ceux de l'administration municipale; ils peuvent être continués indéfiniment; ils peuvent être destitués par l'administration municipale; aucune destitution n'a son effet qu'après avoir été approuvée par l'administration centrale et confirmée par le Ministre de l'Intérieur; jusque-là il ne peut être procédé à aucun remplacement. La commission nomme et remplace les employés des hospices. (Loi du 16 messidor an vii, art. 4, 5 et 7.)

La commission est exclusivement chargée de la gestion des biens des hospices, de l'administration intérieure, de l'admission et du renvoi des indigents. (Loi du 11 frimaire an vii, tit. 1<sup>er</sup>, art. 11; loi du 16 messidor an vii, art. 6.)

Les hospices situés dans une même commune ou qui lui sont particulièrement affectés, quel que soient leur nombre, leur origine particulière et la spécialité de leur destination, ne constituent qu'un seul corps, une seule personne civile, représentée par la commission. Les divers hospices considérés isolément ne sont que des membres de ce corps; ils n'ont individuellement aucune existence civile. (Loi du 16 vendémiaire an v, art. 1 et 3.) L'arrêté du directoire exécutif, du 23 brumaire an v, veut même que leurs revenus perçus par un seul et même receveur, en exécution de la loi du 16 vendémiaire an v, ne forment qu'une seule masse et qu'ils soient indistinctement employés à la dépense de ces établissements, sauf néanmoins à tenir des états distincts et séparés de cette dépense.

Cet arrêté est motivé sur ce que plusieurs établissements pourront pourvoir à leur dépense avec les revenus dont la loi du 16 vendémiaire an v ordonne la réintégration et le remplacement, mais qu'il en est d'autres créés par la convention nationale, qui se trouvent sans dotation de revenus; qu'en outre, dans la même commune, il se trouve des hôpitaux dont la dépense est inférieure à la masse des revenus qui leur étaient précédemment affectés et qu'il importe d'assurer indistinctement par quelque mesure, l'existence des indigents réunis dans ces établissements.

**Surveillance, contrôle.**

L'administration municipale a la surveillance immédiate des hospices civils établis dans son arrondissement ; tout arrêté pris par la commission est adressé, dans la décade, à l'administration centrale ; les arrêtés relatifs à la partie journalière du service ont leur exécution provisoire ; les autres ne sont exécutés qu'après l'approbation de l'administration municipale qui statue dans le délai de deux mois. (Loi du 16 messidor an VII, art. 10, 11 et 12.)

Le receveur des hospices rend compte à la commission tous les mois ; la commission transmet ce compte avec son avis, dans le délai de trois décades, à l'administration municipale ; la commission rend elle-même compte de sa gestion à cette administration tous les trois mois ; le compte général détaillé des recettes et dépenses des hospices est rendu à la fin de l'année, par la commission, à l'administration départementale qui l'arrête définitivement, après avoir pris l'avis de l'administration municipale, et en adresse un double au Ministre de l'Intérieur. (Loi du 16 vendémiaire an V, art. 3 ; loi du 11 frimaire an VII, tit. 1<sup>er</sup>, art. 11 et 12 ; loi du 16 messidor an VII, art. 9.)

**Dotation.**

La loi du 23 messidor an II, ordonnant la vente des biens des hôpitaux, maisons de secours, hospices, bureaux de pauvres et autres établissements de bienfaisance, est définitivement rapportée ; les hospices civils sont conservés dans la jouissance de leurs biens et des rentes et redevances qui leur sont dues par le trésor public et par les particuliers ; ceux desdits biens qui ont été vendus, en exécution de la loi du 23 messidor an II, leur seront remplacés en biens nationaux de même produit ; des mesures sont prescrites pour régler et assurer promptement le remplacement ; les redevances de quelque nature qu'elles soient, dont les hospices jouissaient sur les domaines nationaux qui ont été vendus ou sur des biens appartenant à des particuliers qui, pour s'en libérer, en ont versé le prix au trésor public, seront payées par le trésor public auxdits hospices ; les administrations centrales désigneront auxdits hospices civils des rentes foncières ou constituées dues à la république, en remplacement de celles qui pourront leur être dues de ce chef ou à quelque titre que ce soit, par le trésor public. (Loi du 16 vendémiaire an V, art. 5, 6, 7, 8 et 9 ; loi du 20 ventôse an V, art. 2.)

Finalement pour assurer le service des hospices et suppléer à l'insuffisance de leurs revenus, la loi veut que les sommes nécessaires pour compléter leur fonds d'entretien fassent partie des dépenses communales ; en conséquence l'administration municipale se fait rendre compte des besoins annuels et des revenus présumés desdits hospices et elle comprend, dans son état (son budget), la somme nécessaire pour en compléter le service et l'entretien. (Loi du 11 frimaire an VII, art. 9 et 10 du tit. 1<sup>er</sup>.)

## § 2.

## BUREAUX DE BIENFAISANCE.

**Instruction, organisation, attributions.**

Les bureaux de bienfaisance sont institués pour représenter et secourir les pauvres qui ne sont pas dans les hospices ; ces pauvres constituent, dans la commune où il sont domiciliés, un corps, une personne civile, sous la dénomination de : *bureau de bienfaisance* ; le bureau de bienfaisance est composé de cinq membres nommés dans chaque commune, au scrutin, par l'administration municipale ; les membres du bureau de bienfaisance n'ont aucune rétribution, ils ne touchent personnellement aucuns fonds ; ils nomment un receveur qui fait toutes les recettes. (Loi du 7 frimaire an v, art. 2, 3 et 3.)

Le bureau de bienfaisance reçoit les dons qui lui sont offerts ; il administre les biens et revenus des pauvres de la commune ; il emploie leurs produits à secourir les indigents qui ne sont pas dans les hospices ; il fait la répartition des secours à domicile ; ces secours sont donnés autant que possible en nature ; il dirige les travaux qui sont ordonnés par l'administration municipale. (Loi du 7 frimaire an v, art. 2, 4, 8, 10 et 11 ; loi du 11 frimaire an vii, tit. 1<sup>er</sup>, art. 11.)

**Surveillance, contrôle.**

Le bureau de bienfaisance est placé sous l'autorité de l'administration municipale ; il lui rend compte tous les mois du produit de sa recette et de l'emploi des fonds ; le compte général et détaillé des recettes et dépenses du bureau de bienfaisance est rendu à la fin de l'année à l'administration départementale qui l'arrête définitivement, après avoir pris l'avis de l'administration municipale, et en adresse un double au Ministre de l'Intérieur. (Loi du 7 frimaire an v, art. 9 ; loi du 11 frimaire an vii, tit. 1<sup>er</sup>, art. 11 et 12.)

**Dotation.**

Les bureaux de bienfaisance sont conservés dans la jouissance de tous les biens et rentes qui appartenaient anciennement aux pauvres qui ne sont pas dans les hospices ou qui étaient affectés à l'assistance de ces pauvres, quelle que soit l'origine de ces biens et rentes, soit qu'ils proviennent des anciennes tables des pauvres, des congrégations, corporations, confréries ou fondations supprimées, soit qu'ils aient été donnés directement aux pauvres ou affectés à leurs besoins par des particuliers ; ceux de ces biens qui ont été vendus en vertu de la loi du 23 messidor an ii et celles de ces rentes dont le trésor public a reçu le remboursement doivent être remplacés par des biens nationaux ou par des rentes dues à la république conformément à ce qui est prescrit en faveur des hospices civils. (Loi du 20 ventôse an v, art. 1 et 2 ; loi du 16 vendémiaire an v, art. 3 à 9.)

Il sera perçu pour secourir les indigents à domicile un décime par franc en sus du prix de chaque billet d'entrée dans tous les spectacles où se donnent des pièces de théâtre, des bals, des feux d'artifice, des courses et exercices de chevaux pour

lesquels les spectateurs payent ; les administrations municipales détermineront les mesures convenables pour assurer le recouvrement de ce droit. (Loi du 7 frimaire an v, art. 1 et 6 ; loi du 11 frimaire an vii, tit. 1<sup>er</sup>, art. 11.)

Finalement, pour assurer le service des secours à domicile et suppléer à l'insuffisance du revenu des pauvres, l'administration municipale se fera rendre compte des besoins annuels et des revenus présumés du bureau de bienfaisance, et elle comprendra, dans ses états (son budget), la somme nécessaire pour en compléter le service. (Loi du 11 frimaire an vii, tit. 1<sup>er</sup>, art. 9 et 10.)

D'après les lois que nous venons d'analyser, toute administration particulière ou spéciale des biens des pauvres est supprimée et rendue impossible pour l'avenir ; les pauvres considérés collectivement, forment en général, dans chaque commune, un seul corps, une seule personne civile représentée par le bureau de bienfaisance ; toutefois, dans les communes où il existe un ou plusieurs hospices, les pauvres sont répartis en deux catégories formant chacune un seul corps, une seule personne civile, savoir : les *hospices* ou les pauvres admis ou secourus dans ces établissements, représentés par la commission des hospices, et les pauvres secourus à domicile, représentés par le bureau de bienfaisance.

Cette commission et ce bureau placés sous la surveillance immédiate de l'administration départementale, sont exclusivement chargés de représenter les pauvres, d'accepter les dons et legs qui leur sont faits, d'administrer les biens et revenus qui leur appartiennent et d'en appliquer le produit à leurs besoins.

La commission des hospices et le bureau de bienfaisance sont des établissements communaux affectés au soulagement et à l'assistance des pauvres de la commune où ils sont institués.

Les lois précitées ne s'appliquent pas aux hospices et aux autres établissements qui n'ont pas cette destination communale ; c'est pourquoi, comme nous l'avons déjà dit, elles ne s'appliquent pas aux *hospitiaux militaires* ; c'est pour le même motif que, d'après l'art. 4 de la loi du 16 vendémiaire an v, « les établissements existants destinés aux aveugles et aux sourds et muets restent à la charge du trésor national. » Cette disposition ne parle que des établissements existants ; les autres dispositions des lois citées ne s'occupent pas non plus de la création éventuelle d'autres établissements ayant la même destination ou qui, à raison de leur spécialité, ne seraient pas affectés au soulagement et à l'assistance des pauvres d'une seule commune. Tout ce qui résulte de leur silence à cet égard, c'est que le législateur s'est réservé le pouvoir de fonder ou d'autoriser la fondation de tels établissements chaque fois qu'il le croira nécessaire ou utile dans l'intérêt de l'humanité souffrante.

L'institution des bureaux de bienfaisance et des commissions des hospices a été maintenue et complétée sous le consulat et sous l'empire ; les modifications, d'ailleurs peu importantes, qu'on y a apportées, et les dérogations qu'on y a faites, ne sont pas de nature à l'altérer ; elles tendent plutôt à la confirmer dans son ensemble.

Remarquons d'abord que la constitution de l'an viii et les constitutions de l'empire n'ont pas délégué au Gouvernement le pouvoir de fonder de nouveaux établissements de charité à côté des commissions des hospices civils et des bureaux de bienfaisance, ni celui de déroger aux lois qui ont institué et organisé

les commissions et bureaux comme seuls représentants des pauvres dans chaque commune.

D'après ces constitutions, il ne pouvait être promulgué de lois que lorsque le projet en avait été proposé par le Gouvernement et décrété par le corps législatif. (Art. 23, Constitution de l'an VIII.)

Le Gouvernement représenté successivement par les consuls, par le premier consul et par l'empereur, ne pouvait que proposer les lois et faire les règlements pour leur exécution. (Art. 44, *ibid.*) Les consuls, le premier consul et l'empereur ne pouvaient donc déroger à la loi, ni disposer sur matières réservées à la puissance législative, sans violer la Constitution. Les arrêtés et les décrets contraires aux lois qu'ils ont portés sont inconstitutionnels ; ils pouvaient être annulés par le sénat conservateur (art. 21, *ibid.*) ; mais aussi longtemps que le sénat ne les avait pas annulés, ils devaient recevoir leur exécution ; ils avaient et ils ont conservé la même force obligatoire que les lois.

Ainsi, et comme nous l'avons dit plus haut, nous devons considérer comme ayant une existence légale les fondations spéciales de charité faites ou autorisées par des arrêtés des consuls ou par des décrets impériaux ; de même nous devons considérer comme obligatoires les dérogations que de semblables arrêtés ou décrets ont faites aux lois concernant l'institution et le régime des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance.

Les arrêtés et décrets du Gouvernement sur la matière sont de deux espèces : les uns renferment des dispositions générales qui, par le silence du sénat, ont acquis la même force obligatoire et sont d'une application aussi étendue que les lois ; les autres ne disposent que pour des cas spéciaux et sont sans autorité en dehors de ces cas, bien que leur légalité ne puisse plus être contestée. Nous nous occuperons d'abord des premiers et des lois, en commençant par ceux qui confirment le régime fondé par les lois de l'an V et de l'an VII.

Les décrets des 7 germinal et 7 floréal an XIII ont pour objet de mettre l'organisation et le contrôle des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance en harmonie avec le régime politique de l'empire ; ils sont relatifs à la composition des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance, au renouvellement et au remplacement de leurs membres et aux comptes qu'ils ont à rendre. Il en résulte que le maire est chef et président né de la commission des hospices et du bureau de bienfaisance ; que les autres membres de ces établissements doivent être renouvelés chaque année par cinquième ; qu'il est procédé au remplacement de chaque membre sortant, décédé ou démissionné, par le Ministre de l'Intérieur, sur l'avis du préfet et d'après une liste de cinq candidats présentés par l'administration ; que les comptes des recettes, des dépenses et reprises doivent être rendus, chaque année, par les receveurs à la commission des hospices et au bureau de bienfaisance, et transmis par le maire au sous-préfet chargé de les arrêter sur le rapport et l'avis d'une commission de trois membres nommés, dans chaque arrondissement, par le préfet ; que les arrêtés approbatifs desdits comptes n'ont leur exécution définitive qu'après avoir été confirmés par le Ministre de l'Intérieur, sur une proposition spéciale du préfet ; qu'un compte moral explicatif et justificatif des opérations administratives doit pareillement être rendu chaque année par la commission des hospices et le bureau de bienfaisance, tant sous le

rapport de la régie des biens que sous le rapport du régime sanitaire, économique et alimentaire, et que ce compte doit être examiné et définitivement arrêté, conformément à ce qui est prescrit pour le compte des recettes, dépenses et reprises.

Les mêmes décrets prescrivent, en outre, l'observation de diverses règles d'administration et de comptabilité.

La loi du 4 ventôse an ix, les arrêtés des 16 fructidor an viii, 27 prairial, 9 fructidor an ix, 4 pluviôse et 23 prairial an xii, les décrets des 12 septembre 1806 et 12 juillet 1807 et l'avis du conseil d'État du 3 novembre 1809 concernent la dotation des hospices et bureaux de bienfaisance.

L'arrêté des consuls du 16 fructidor an viii, considérant que les établissements nommés *béguinages* ont toujours été consacrés au soulagement des pauvres et des malades indigents, ordonne que leurs biens et revenus continueront à être gérés et administrés, conformément aux lois, par les commissions des hospices des arrondissements dans lesquels ils sont situés.

La loi du 4 ventôse an ix et les arrêtés des consuls des 9 fructidor an ix et 21 frimaire an xi affectent aux besoins des hospices et des bureaux de bienfaisance, les plus voisins de leur situation, tous les biens nationaux usurpés par des particuliers et toutes les rentes dues à la république, dont la reconnaissance et le paiement sont interrompus. Les mêmes lois et arrêtés prescrivent des mesures pour amener la découverte de ces biens et rentes et pour en assurer la restitution aux commissions des hospices et bureaux de bienfaisance.

L'arrêté des consuls du 27 prairial an ix, porté en exécution des lois des 16 vendémiaire et 20 ventôse an v, statue que les biens spécialement affectés à la nourriture, à l'entretien et au logement des hospitalières et des filles de charité attachées aux anciennes corporations vouées au service des pauvres et des malades, ainsi que les biens affectés à l'acquit des fondations relatives à des services de bienfaisance et de charité, à quelque titre et sous quelque dénomination que ce soit, font essentiellement partie des biens destinés aux besoins généraux de ces établissements et fondations, et qu'en conséquence, l'administration en sera rendue aux commissions des hospices et aux bureaux de bienfaisance.

L'arrêté du 4 pluviôse an xii porte que les commissions des hospices et bureaux de bienfaisance pourront accepter, sous la simple autorisation du sous-préfet, sans qu'il soit désormais besoin d'un arrêté spécial du Gouvernement, les dons et legs qui leur seront faits en argent, meubles ou denrées, lorsque leur valeur n'excédera pas trois cents francs de capital et qu'ils seront faits à titre gratuit (art. 1<sup>er</sup>) ; que les donations d'immeubles ou d'objets mobiliers excédant une valeur capitale de trois cents francs et toutes les dispositions à titre onéreux n'auront leur effet qu'après que l'acceptation en aura été autorisée par le Gouvernement (art. 3).

Le décret du 23 prairial an xii vent que les concessions de sépultures, dans les lieux consacrés aux inhumations, ne soient accordées à ceux qui les demandent qu'à charge par eux de faire des fondations ou donations en faveur des pauvres et des hôpitaux, indépendamment de ce qui devra être payé, de ce chef, à la commune.

Le décret du 12 septembre 1806 autorise les administrateurs des bureaux de bienfaisance à faire eux-mêmes des quêtes et à placer des troncs dans chaque

église paroissiale de l'empire, et charge les évêques de déterminer le nombre de ces quêtes, les jours et les offices où elles se feront<sup>(1)</sup>.

Le décret du 12 juillet 1807 déclare que les biens et revenus qui ont appartenu à des établissements de bienfaisance, sous le nom de caisses de secours, de charité ou d'épargnes, sont mis à la disposition des établissements de bienfaisance dans l'arrondissement desquels ils sont situés.

Enfin, l'avis du conseil d'État, approuvé par décret impérial du 3 novembre 1809, porte que les mobiliers apportés par les malades décédés dans les hospices et qui y ont été traités gratuitement, appartiennent aux hospices à l'exclusion des héritiers, et du domaine, en cas de déshérence; qu'à l'égard des malades ou des pauvres valides dont le traitement et l'entretien ont été acquittés de quelque manière que ce soit, les héritiers et légataires peuvent exercer leurs droits sur les effets apportés dans les hospices par lesdites personnes malades ou valides et que, dans le cas de déshérence, les mêmes effets appartiennent aux hospices, à l'exclusion du domaine.

Les arrêtés des consuls des 28 fructidor an x et 16 fructidor an xi, et les décrets impériaux des 31 juillet 1806, 11 février et 30 décembre 1809, renferment des dispositions générales dérogeant en certains points au régime établi par les lois de l'an v et de l'an vii.

Par l'arrêté du 28 fructidor an x, les consuls manifestent l'intention de rendre aux anciens fondateurs de lits dans les hospices et à leurs représentants, l'exercice du droit qu'ils s'étaient réservé de présenter les indigents pour ces lits; ils les invitent à produire leurs titres de fondation, et ils prescrivent les enquêtes et les mesures propres à éclairer le Gouvernement, qui se réserve de les remettre en possession de ce droit de présentation par des dispositions spéciales à prendre ultérieurement dans la forme prescrite pour les règlements d'administration publique. Cet arrêté reconnaît en principe, ou plutôt fait renaître le droit de présentation que les fondateurs de lits s'étaient réservé, et il annonce que le Gouvernement statuera sur leur mise en possession de ce droit, d'après le résultat des justifications et enquêtes prescrites.

Nous ne voyons pas quelle suite a été donnée à cet arrêté en Belgique; mais il existe, sous la date du 16 fructidor an xi, un arrêté des consuls qui réintègre les fondateurs de lits dans les hospices de Paris, et leurs représentants dans l'exercice du droit qu'ils s'étaient réservé de présenter les indigents pour occuper les lits dépendants de leur fondation. Le même arrêté réintègre également, dans leurs droits, les diverses communes de la république qui jouissaient aussi de quelques droits de présentation dans les hôpitaux de Paris, et dont les pauvres étaient appelés à y jouir de la fondation. Il accorde aux bureaux de bienfaisance des douze arrondissements de Paris, les droits de présentation précédemment exercés par les paroisses de la même ville, et il réserve au Gouvernement les lits qui appartiennent à des corporations supprimées ou à des individus dont les biens sont réunis au domaine national. Cet arrêté règle les conditions et le mode d'exercice de ces droits de présentation et il statue, d'une manière générale, que les

---

(1) Ces dispositions ont été modifiées par le décret du 30 décembre 1809.

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

Ces dispositions, sauf la dernière, ne s'occupent que des fondations de lits dans les hôpitaux de Paris ; cependant elles ont reçu une application plus générale. Toutefois, en rendant le droit de présentation à ceux auxquels il appartenait précédemment, elles ne les autorisent en aucune manière à s'immiscer dans la gestion des biens ou dans l'administration intérieure des hospices. Elles dérogent seulement à l'art. 6 de la loi du 16 messidor an vii, d'après lequel les commissions des hospices sont exclusivement chargées de l'admission et du renvoi des indigents.

L'empereur Napoléon fit un pas de plus dans la voie ouverte par les arrêtés des 28 fructidor an x et 16 fructidor an xi ; son décret du 31 juillet 1806 statue que les fondateurs d'hospices et d'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 voie délibérative aux séances de leurs administrateurs ou à l'examen et vérification des comptes, seront rétablis dans l'exercice de ces droits pour en jouir *concurrément avec les commissions des hospices et les bureaux de bienfaisance*, d'après les règles qui en seront fixées par le Ministre de l'Intérieur, sur la proposition spéciale des préfets et l'avis desdits bureaux et commissions, et à charge de se conformer aux lois et règlements qui dirigent l'administration actuelle des pauvres et des hospices. Le même décret admet les héritiers des fondateurs décédés à la jouissance des mêmes droits.

Ce décret ne dispose qu'en faveur des seuls fondateurs et de leurs héritiers. Il ne s'applique à aucunes autres personnes en faveur desquelles les droits qui y sont mentionnés pourraient avoir été stipulés ou réservés dans les actes de libéralité. Toute réserve semblable en faveur de tiers, à raison de certains titres, fonctions, dignités ou offices, reste donc supprimée et sans effet.

Il déroge évidemment, pour les hospices et établissements de bienfaisance dont il s'occupe, aux prescriptions de la loi concernant la composition et le contrôle des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance. Il introduit, dans leur composition et dans leur contrôle, un élément nouveau ; mais il ne fait pas revivre des personnes civiles ou des établissements de mainmorte supprimés. Ainsi, il ne s'applique pas aux hospices et autres établissements de charité dont les fondateurs avaient réservé pour eux, pour leurs héritiers ou pour d'autres personnes, à titre de leur office ou autrement, la *direction et l'administration exclusives* de ces établissements. Les droits d'administration et de direction *exclusives* réservés par les fondateurs restent abolis. Les seuls droits que rétablit le décret en faveur des fondateurs et de leurs héritiers, sont ceux qu'ils avaient précédemment de *concourir* avec les administrateurs légaux à la direction des établissements qu'ils ont dotés et à la vérification des comptes ; il ne leur rend qu'un droit d'intervention et de contrôle. Les commissions des hospices et les bureaux de bienfaisance, modifiés dans leur composition par cette intervention et soumis à un contrôle de plus, demeurent expressément chargés, pour le reste, de se conformer aux lois et règlements qui dirigent l'administration actuelle des pauvres et des hospices.

Il est d'ailleurs à remarquer que l'intervention des fondateurs ou de leurs héri-

tiers avec voix délibérative aux séances des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance relatives aux établissements par eux dotés, *ne doit avoir lieu que dans la mesure et d'après les règles tracées par l'autorité publique.*

La disposition de ce décret comme celles des arrêtés des 28 fructidor an x et 16 fructidor an xi, rétablissent ce qui s'était fait précédemment ; elles ne statuent rien pour l'avenir et, dans le fait, cela était inutile, puisque le Gouvernement qui s'attribuait le pouvoir de déroger aux lois constitutives des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance, pouvait user de ce pouvoir à l'avenir, chaque fois qu'il serait appelé à autoriser des libéralités faites sous les réserves prémentionnées.

Le décret du 18 février 1809 est relatif à l'institution des congrégations et maisons hospitalières de femmes. Les hospitalières et les filles de charité n'avaient pas toutes été expulsées des hôpitaux et établissements de bienfaisance qu'elles desservaient, et la plupart de celles qui avaient été dispersées n'avaient pas tardé à se réunir de nouveau en commun. Les unes et les autres avaient continué, à titre *individuel*, de donner, dans les hôpitaux, dans les maisons de charité et à domicile, des soins aux malades et aux infirmes et des secours aux indigents.

Déjà en l'an ix, en l'an xi et en l'an xii quelques-unes de ces agrégations d'hospitalières et de filles de charité avaient été autorisées à demeurer en commun par divers arrêtés spéciaux du Gouvernement, et elles reçurent toutes cette autorisation, d'une manière générale, par un décret impérial du 3 messidor an xii, à la charge de présenter leurs statuts et règlements pour être vus et vérifiés en conseil d'État.

Ces décrets et arrêtés spéciaux n'ont pas érigé ces agrégations en personnes civiles ; ils ne renferment que des mesures d'ordre ayant seulement pour objet d'autoriser les personnes dont elles se composaient à se maintenir en réunion et à continuer à vivre en commun. (Arrêt de la Cour de cassation, du 11 mars 1848.)

Ce fut plus tard que l'Empereur pensa à les ériger en véritables corporations et à leur donner l'existence et la capacité civile, et agissant comme s'il eût été investi de la plénitude du pouvoir législatif, il réalisa cette pensée d'abord en faveur de sept de ces agrégations par des décrets spéciaux des 25 février, 10 mars, 23 avril, 1<sup>er</sup> mai, 1<sup>er</sup> juin, 20 juillet et 12 août 1807, puis, d'une manière générale, par le décret du 18 février 1809, mais seulement et exclusivement en faveur des *congrégations ou maisons hospitalières de femmes dont l'institution a pour but de desservir les hospices de l'empire, d'y servir les infirmes, les malades et les enfants abandonnés, ou de porter aux pauvres des soins, des secours, des remèdes à domicile.* (Art. 1<sup>er</sup>.) Ce décret porte que les statuts de chaque congrégation ou maison séparée seront approuvés par l'Empereur et insérés au Bulletin des lois pour être reconnus et avoir force d'institution publique, et que toute congrégation d'hospitalières dont les statuts n'auront pas été approuvés et publiés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1810 sera dissoute. (Art. 2 et 5.)

Ce même décret délègue au Gouvernement le pouvoir de fonder, dans les limites ci-dessus tracées, de nouvelles maisons hospitalières de femmes. L'art. 3 relatif à cet objet est ainsi conçu :

« Toutes les fois que les administrateurs des hospices et des communes voudront étendre les bienfaits de cette institution aux hôpitaux de leur commune

» ou arrondissement, les demandes seront adressées par les préfets à notre  
 » ministre des cultes, qui, de concert avec les supérieures des congrégations,  
 » donnera des ordres pour l'établissement de nouvelles maisons. Quand cela  
 » sera nécessaire notre ministre des cultes soumettra l'institution de nouvelles  
 » maisons à notre approbation. »

D'après ce décret, les congrégations ou maisons hospitalières peuvent acquérir des biens, recevoir des dons et legs. (Art. 11.) Les donations sont acceptées, après autorisation du Gouvernement, par la supérieure de l'établissement auquel elles sont faites (art. 12 et 13); leurs biens et revenus, de quelque nature qu'ils soient, ne peuvent être possédés, régis et administrés que conformément au Code Napoléon et aux lois et règlements sur les établissements de bienfaisance. (Art. 14). Le compte des revenus de chaque congrégation doit être remis chaque année au ministre des cultes. (Art. 15). Les dames hospitalières doivent, pour le service des malades ou des pauvres, se conformer, dans les hôpitaux et dans les autres établissements d'humanité, aux règlements de l'administration; celles qui se trouveront hors de service, par leur âge ou par leurs infirmités, seront entretenues aux dépens de l'hospice dans lequel elles seront tombées malades ou dans lequel elles auront vieilli (art 16); finalement, les maisons hospitalières comme toutes les autres maisons de l'État sont soumises à la police des maires, des préfets et des officiers de justice. (Art. 19.)

Pour le surplus, le décret du 18 février 1809 ne rend pas aux anciennes congrégations ou maisons hospitalières qu'il rétablit, les biens et revenus qu'elles possédaient avant leur suppression; il ne déroge pas, à cet égard, aux lois des 16 vendémiaire et 20 ventôse an v et à l'arrêté du 27 prairial an ix, d'après lesquels ces biens et revenus ont été mis à la disposition des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance.

Ce décret crée donc et délègue au Gouvernement le pouvoir d'ériger, à côté des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance, d'autres établissements de charité auxquels il attribue également une existence et une capacité civiles.

Ces établissements, créés sous la dénomination de *congrégations* ou *maisons hospitalières*, ont principalement pour mission de desservir les *hospices de l'empire* et d'y donner leurs soins aux malades, aux infirmes et aux enfants abandonnés, sous la direction des commissions des hospices, et en se conformant aux règlements de l'administration.

Le décret du 30 novembre 1809 n'a porté aucune atteinte aux attributions des administrations de bienfaisance. L'on a soutenu que l'art. 1<sup>er</sup> de ce décret avait reconnu aux fabriques le droit d'administrer les aumônes faites en faveur du pauvre; mais à différentes reprises, et tant en France qu'en Belgique, ce système a été condamné.

Le Code civil, loin de déroger au régime des établissements de bienfaisance, fondé par les lois de l'an v et de l'an vii, le confirme au contraire de la manière la moins équivoque.

Le Code civil ne parle pas, à la vérité, de la fondation d'établissements de bienfaisance; il ne devait pas en parler, parce que, comme nous l'avons déjà fait observer, le pouvoir de fonder de tels établissements dérive du droit public et ne

peut être exercé que par la puissance souveraine. Mais le Code civil, qui a pour objet le droit privé, met ce droit en harmonie avec les institutions du droit public et, en ce qui concerne la matière qui nous occupe, il pose les principes suivants :

Les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent, sous les modifications établies par les lois.

Les biens qui n'appartiennent pas à des particuliers — c'est-à-dire les biens des fabriques, les biens des bureaux de bienfaisance, les biens des hospices, les biens des communes, les biens de l'État, — sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières. (Art. 537.)

On ne peut disposer de ses biens, à titre gratuit, que par donation entre-vifs ou par testament. (Art. 893.)

Dans toute disposition entre-vifs ou testamentaire, les conditions impossibles, celles qui sont contraires aux lois ou aux mœurs seront réputées non écrites. (Art. 900 <sup>(1)</sup>.)

Pour disposer ou recevoir, soit par donation entre-vifs, soit par testament, il faut être légalement capable. (Art. 902.)

Les dispositions entre-vifs ou par testament, au profit des hospices ou des pauvres d'une commune, n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par le Gouvernement. (Art. 910.)

Les donations faites au profit d'hospices ou des pauvres d'une commune, seront acceptées par les administrateurs de ces communes ou établissements, après y avoir été dûment autorisés. (Art. 937.)

D'après ces principes, les particuliers peuvent donner ou léguer les biens qui leur appartiennent aux hospices, aux pauvres d'une commune représentés par la commission des hospices ou le bureau de bienfaisance, qui seuls ont qualité pour les accepter après y avoir été dûment autorisés ; ils ne peuvent les donner ou les léguer à des établissements ou fondations qui ne sont pas reconnus comme personne civile par la loi et qui, partant, sont incapables de les recevoir et de les posséder. Ils ne peuvent efficacement surbordonner leurs libéralités en faveur des commissions des hospices ou des bureaux de bienfaisance à des conditions qui modifient leur organisation, leur régime ou leur capacité civile ; de telles conditions contraires aux lois qui instituent ces établissements, sont réputées non écrites. Le Gouvernement, en autorisant l'acceptation de ces libéralités, ne peut les sanctionner, car le Code civil ni aucune autre loi ne lui délègue le pouvoir de rétablir des conditions que la loi répute non écrites.

Le Code civil ne donne pas au testateur qui lègue ni au donateur qui donne des biens aux pauvres le droit d'instituer ou de nommer, pour ces biens, des administrateurs spéciaux. Il le leur dénie au contraire de la manière la plus formelle, directement et indirectement. Directement, en déclarant que les biens qui n'appartiennent pas à des particuliers sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières. Indirecte-

---

(<sup>1</sup>) En vertu de cette disposition, la désignation d'administrateurs spéciaux en dehors des termes de l'article proposé serait considérée comme non écrite, et le don ou legs serait géré par l'établissement qui a dans ses attributions le service en faveur duquel la libéralité est faite.

ment, en statuant que les particuliers ne peuvent disposer que des biens qui leur appartiennent. (Art. 557 ) Or, le testateur après son décès, le donateur après l'acceptation régulière de sa donation, cessent d'être propriétaires des biens donnés ou légués ; c'est pourquoi ils ne peuvent faire de substitution fidéicommissaire en ce qui concerne ces biens. (Art. 896.) Faire une telle substitution c'est, en effet, disposer de biens à une époque où on n'en est plus propriétaire. Ils ne peuvent pas davantage donner à des tiers le droit d'administrer les mêmes biens après qu'ils auront cessé d'en être propriétaires ; car, le pouvoir d'administrer des biens comme le pouvoir d'en disposer dérive du droit de propriété ; il ne peut être exercé que par le propriétaire, ou, au nom du propriétaire, par son mandataire ; et, dans tous les cas, le mandat finit par la mort, l'interdiction ou la déconfiture du mandant (art. 2003), c'est-à-dire que le mandataire perd toute qualité à l'égard des biens faisant l'objet du mandat, en même temps que le mandant cesse d'avoir le droit d'en disposer.

L'art. 1025 fait une exception à ces principes, exception qui est restreinte dans les limites les plus étroites. D'après cet article le testateur a le droit de nommer un ou plusieurs exécuteurs testamentaires, mais le mandat qu'il peut leur donner est circonscrit de manière à ne porter, au droit de propriété des héritiers ou légataires, aucune atteinte ou entrave contraire à l'intérêt public. Le testateur ne peut les priver de la libre disposition ni de l'administration des immeubles qu'il leur a laissés et qui sont désormais leur propriété ; il peut seulement donner à ses exécuteurs testamentaires la saisine de tout ou partie du mobilier ; cette saisine ne peut durer au delà d'un an après son décès ; l'héritier peut même la faire cesser, en offrant de remettre aux exécuteurs testamentaires la somme suffisante pour payer les legs mobiliers, ou en justifiant de ce paiement, et, dans aucun cas, les pouvoirs des exécuteurs testamentaires ne passent à leurs héritiers. (Art. 1026, 1027 et 1032.)

Aux art. 1025 et suivants du Code civil se rattache un avis du 9 frimaire an XII, par lequel le conseil d'État a proclamé, en principe, que tout homme doit avoir la liberté de charger un individu quelconque du soin d'exécuter ses dernières volontés. Cet avis du conseil d'État n'a pas pour objet une fondation perpétuelle ; il est exclusivement relatif à un simple legs d'argent à distribuer en une fois. Il se borne donc à sanctionner un mandat personnel, temporaire et circonscrit dans les limites tracées par les art. 1025 et suivants du Code civil, et il est à remarquer que cet avis n'a été ni approuvé par l'Empereur ni publié.

Il en est de même de l'avis du conseil d'État du 5 août 1813, qui ne fait que reproduire celui du 9 frimaire an XII.

Comme on le voit, le Code civil ne donne pas aux particuliers le pouvoir de créer ou de fonder des établissements de bienfaisance ; il ne leur permet pas de se réserver ou de conférer à leurs héritiers ou à des tiers l'administration des biens qu'ils donnent ou lèguent aux pauvres ou aux particuliers. Il ne délègue pas au Gouvernement le droit de créer ou de fonder de nouveaux établissements de bienfaisance à côté de ceux qui existent. Il ne lui donne pas davantage le pouvoir de modifier le régime, l'organisation ou la capacité civile des commissions des hospices ou des bureaux de bienfaisance.

Au contraire, quand on rapproche l'art. 957 du Code civil qui déclare que les

donations faites au profit d'hospices des pauvres d'une commune ou d'établissements d'utilité publique, seront acceptées par les administrations de ces communes ou établissements, après y avoir été dûment autorisées, de l'art. 557 § 2 qui exige que les biens qui appartiennent aux hospices, aux pauvres, soient administrés dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières, il devient évident que dans le système du Code civil, il n'y a pas place pour des administrations particulières.

Le Code civil ne confère au Gouvernement qu'une mission, celle d'accorder, s'il y a lieu, une autorisation sans laquelle les *donations* et les *legs* faits à ces établissements restent sans effet, et par suite de maintenir les règles auxquelles ces dispositions sont soumises.

Le but et les motifs de cette mission confiée au Gouvernement sont faciles à comprendre ; ils sont les mêmes que ceux qui ont été exprimés dans le préambule de l'édit de Marie Thérèse, du 13 septembre 1785 ; ils ont été clairement exposés au corps législatif, dans la séance du 2 floréal an xi, par l'orateur du gouvernement, le conseiller d'État Bigot-Prémeneu, et au tribunal, dans la séance du 9 du même mois, par le rapporteur Jaubert.

Bigot-Prémeneu s'est exprimé comme suit :

D'abord sur l'art. 910 :

« On ne met pas au nombre des incapables de recevoir, les hospices, les pauvres d'une commune et les établissements d'utilité publique. Il est, au contraire, à désirer que l'esprit de bienfaisance qui caractérise les Français répare les pertes que ces établissements ont faites pendant la révolution, mais il faut que le Gouvernement les autorise ; ces dispositions sont sujettes à des règles dont il doit maintenir l'exécution ; il doit connaître la nature et la qualité des biens qu'il met hors du commerce ; il doit même empêcher qu'il n'y ait, dans ces dispositions, un excès condamnable. »

Et sur l'art. 937 :

« Quant aux donations qui seront faites aux pauvres des communes et aux établissements d'utilité publique, elles seront acceptées par leurs administrateurs, lorsque le gouvernement, qui veille aux droits des familles comme à l'intérêt des pauvres, les y aura autorisés. » (Locré, *Législation du Code civil.*)

On lit dans le rapport de Jaubert, n° 18 :

« Les hospices, les pauvres d'une commune, les établissements publics ne pourront recevoir qu'en vertu d'une autorisation du Gouvernement (art. 910). Le zèle et la pitié ne doivent pas excéder les bornes légitimes ; l'intérêt de la société, celui des familles exigeaient cette limitation qui, au reste, sera encore plus sage que le fameux édit de 1749, où ne se trouvaient de dispositions restrictives que sur les immeubles. » (Locré, *ibid.*)

Comme nous l'avons déjà fait observer, il existe un certain nombre de décrets impériaux, qui, rendus dans des espèces particulières, dérogent aux lois concernant les établissements de bienfaisance en ce qu'ils autorisent l'acceptation de donations ou legs faits sous des conditions plus ou moins contraires à ces lois, particulièrement en ce qui touche l'administration des biens donnés ou légués, la

distribution ou l'emploi à faire de leurs produits et la désignation des indigents appelés à en jouir.

Nous ne nous occuperons ici que des décrets qui concernent la Belgique et qui ont été analysés aux Annales parlementaires de 1856-1857, Chambre des Représentants.

Ces décrets, au nombre de onze, sont des 28 ventôse an xii, 2 nivôse an xiv, 21 mars, 30 mai, 11 juin, 28 juillet 1806, 24 juin, 16 août, 26 novembre 1808, 16 mai 1810 et 6 décembre 1813.

Le décret du 28 ventôse an xii autorise le bureau de bienfaisance et la fabrique de l'église d'Erondegem à accepter un legs d'argent et d'une grange avec ses dépendances, fait par un testament du 31 juillet 1787, à la table des pauvres de cette paroisse, à charge de faire célébrer annuellement un obit pour le testateur, de distribuer chaque fois, aux pauvres présents à cet obit, huit florins en espèces ou en pains, de vendre la grange et ses dépendances, et d'en appliquer le prix à l'achat de divers effets mobiliers pour l'église.

C'est, sans doute, par erreur que ce décret se trouve mentionné dans l'état précité ; il n'institue pas d'administrateurs ou de distributeurs spéciaux ; c'est le bureau de bienfaisance légalement substitué à la table des pauvres et, partant, véritablement légataire, qui reçoit et administre le legs, qui en acquitte les charges et qui fait les distributions ordonnées.

Il n'en est pas de même du décret du 2 nivôse an xiv, portant fondation de l'hospice d'Harscamp, à Namur.

Par son testament du 9 pluviôse an xii, Mad<sup>e</sup> d'Harscamp, après avoir fait quelques legs à ses parents, dispose du surplus de ses biens pour fonder à Namur un hospice sous le nom d'Harscamp, destiné à y recueillir, nourrir et entretenir des personnes des deux sexes, en nombre égal, d'une bonne conduite, âgées de soixante ans au moins, issues d'une famille dont les pères et mères ou les aïeux vivaient dans une honnête aisance et qui se trouveraient sans ressources pour subsister.

Ce testament dispose :

Qu'il sera placé à la tête de l'établissement un directeur résidant dans l'intérieur de l'hospice, chargé de la police intérieure, de l'administration des biens et de la recette des revenus qui y seront affectés, et jouissant d'une indemnité annuelle de mille huit cents francs, sans pouvoir rien exiger de plus à quelque titre que ce soit ;

Que les vieillards appelés à jouir de la fondation seront nommés la première fois par les exécuteurs testamentaires, puis par les parents mâles et majeurs de M. d'Harscamp, défunt époux de la testatrice ;

Que ces parents s'assembleront deux fois par an, le 1<sup>er</sup> vendémiaire et le 1<sup>er</sup> germinal, d'abord pour nommer entre eux seuls aux places vacantes, puis pour se réunir à la commission des hospices de Namur et, de concert avec cette commission, examiner la régie intérieure, révoquer le directeur si la nécessité l'exige, en nommer un autre, renvoyer les vieillards qui, par des délits graves, troublent l'ordre, examiner et liquider les comptes des recettes et dépenses ;

Que toutes les résolutions des parents seuls ou de ceux-ci joints aux membres de la commission des hospices seront exécutées par cette commission dans les

termes prescrits; libre aux parents, à défaut par elle de satisfaire à cette prescription, de nommer un comité entre eux ou à l'adjonction de quelques membres des hospices, à leur choix, pour s'en occuper.

Le Gouvernement a considéré cet acte de libéralité comme un legs fait par Mad<sup>e</sup> d'Harsecamp aux hospices civils de Namur; en conséquence le décret du 2 nivôse an XIV autorise la commission de ces hospices à l'accepter à charge de se conformer aux intentions de la testatrice et de remplir les conditions prescrites par son testament, conformément aux arrangements qui seront arrêtés ultérieurement pour leur exécution et sanctionnés par décret impérial.

Le règlement délibéré à cette fin en conseil d'État fut définitivement arrêté, avec quelques modifications, par un décret impérial du 26 septembre 1814. On a cherché, dans ce règlement, à concilier les intentions de la testatrice avec les prescriptions des lois sur le régime des établissements de bienfaisance, en prenant pour base les dispositions du décret du 31 juillet 1806, que nous avons analysées plus haut.

Il résulte de ce règlement et du décret qui le sanctionne en le modifiant ce qui suit :

La destination de l'hospice d'Harsecamp est confirmée conformément aux intentions de la testatrice (décret, art. 1<sup>er</sup>, règlement, tit. 1<sup>er</sup>);

L'hospice d'Harsecamp et les biens qui en dépendent seront régis et gouvernés par un directeur général, sous l'autorité et la surveillance de la commission des hospices et des parents mâles et majeurs du mari de la testatrice appelés par elle à l'exercice de cette surveillance, et d'après les lois et décrets concernant les établissements de bienfaisance (décret, art. 1<sup>er</sup>, règlement, art. 20);

En cas de contestation sur la qualité des personnes qui se prétendent parentes du mari de la testatrice, les parents prononceront, sauf recours au préfet (règlement, art. 13);

L'hospice d'Harsecamp sera établi dans le ci-devant couvent des récollets à Namur, acquis par la commission des hospices, à ce autorisée par la loi du 8 septembre 1807 (règlement, art. 4);

Le mode de nomination des vieillards qui jouiront de la fondation est confirmé tel qu'il est établi par la testatrice (règlement, tit. IV);

Les parents investis par la testatrice du droit de nommer les vieillards, pourront les choisir dans tous les lieux qu'ils jugeront convenables (décret, art. 2);

À défaut par les parents de nommer aux places vacantes un mois après leur assemblée semestrielle, il y sera suppléé par le préfet (règlement, art. 19);

Les renvois ou exclusions de l'hospice seront prononcés par les parents réunis à la commission des hospices (règlement, art. 63);

Le directeur, le médecin, le chirurgien et le pharmacien seront nommés par résolutions prises à la majorité absolue des suffrages, dans une assemblée générale des parents réunis aux membres de la commission des hospices, conformément au décret du 31 juillet 1806 et confirmés par le Ministre de l'Intérieur, sur l'avis du préfet (décret, art. 3, règlement, art. 21);

Il sera statué de la même manière sur la révocation et le traitement de ces agents (décret, art. 3);

Le directeur fait choix de deux surveillants parmi les membres de l'établissement; il choisit les autres préposés, les domestiques et les servants nécessaires;

ces choix reçoivent leur exécution provisoire et seront rendus définitifs par délibérations prises en assemblée générale des parents et des membres de la commission (décret, art. 5 et 6) ;

Les fonctions de receveur sont remplies par le receveur des hospices (décret, art. 4) ;

Conformément au décret du 7 floréal an xiii, le receveur rend, chaque année, un compte de sa gestion, tant en recettes qu'en dépenses et reprises (règlement, art. 22) ;

Le directeur rend un compte trimestriel à la commission et, en outre, un compte général et annuel qui sera communiqué, avec les comptes trimestriels, aux parents (règlement, art. 31) ;

Les comptes à rendre pour chaque année, tant par le directeur que par le receveur, seront discutés et arrêtés dans une assemblée générale des parents et des membres de la commission, vérifiés par le préfet et par lui soumis à la confirmation du Ministre de l'Intérieur (décret, art. 7).

D'après ces dispositions, les biens légués appartiennent exclusivement à la commission des hospices de Namur qui a accepté le legs, mais ils ne sont pas confondus avec les autres biens de cette commission ; ils forment une masse séparée, régie par un directeur spécial, sous l'autorité et la surveillance combinées des parents mâles et majeurs du mari de la testatrice et de la commission des hospices ; leurs revenus sont exclusivement affectés au service de l'hospice d'Harscamp, qui a lui-même une destination toute spéciale ; les parents interviennent seuls dans la nomination des vieillards et concurremment avec la commission, dans le choix et la révocation des personnes attachées à l'établissement, dans l'examen des comptes du receveur et du directeur et dans le règlement de quelques autres objets ; mais, pour le surplus, les lois sur le régime des hospices civils reçoivent leur application ; l'hospice d'Harscamp n'est qu'une dépendance des hospices civils de Namur ; il n'a pas d'autre existence civile, pas d'autre personnalité que celle de ces hospices.

Le décret du 24 avril 1806 est relatif à un legs fait par le sieur Van Parys au curé d'Anderlecht : 1° d'une somme de cent florins pour la célébration des funérailles du défunt ; 2° de pareille somme de cent florins à distribuer par ledit curé aux pauvres de la paroisse le jour de l'inhumation du défunt, et 3° d'une rente au capital de 1,000 florins dont les intérêts sont affectés à la distribution de cent pains de deux sols à faire par le curé à telles personnes que bon lui semblera.

Le Gouvernement a considéré ce legs comme fait à la fabrique de l'église et aux pauvres d'Anderlecht ; en conséquence le décret précité en autorise l'acceptation par le bureau de bienfaisance en ce qui concerne les pauvres, et par le maire de la commune en ce qui concerne la fabrique de l'église.

D'après ce décret, le bureau de bienfaisance et la fabrique de l'église sont propriétaires indivis de la rente, à charge, par la fabrique, d'acquitter les honoraires et droits dus pour l'obit annuel et, par le bureau de bienfaisance, de fournir au curé les pains nécessaires pour effectuer la distribution ordonnée.

Le décret du 30 mai 1806, autorise le bureau de bienfaisance de la ville d'Ypres à accepter une donation d'immeubles qui lui est faite par les époux Baudry, à charge d'alimenter et d'habiller, sur le même pied que les pauvres pen-

sionnés par son administration, une personne pauvre de la famille des donateurs et, à son défaut, une autre personne à prendre parmi les nécessiteux de la paroisse de Saint-Martin, professant la religion catholique romaine, dont la nomination sera faite à perpétuité par l'aîné des individus masculins ou féminins qui dériveront de la famille de la donatrice. Ce décret ne déroge aux lois qui instituent les bureaux de bienfaisance, qu'en ce qu'il prive le bureau de bienfaisance d'Ypres du droit qui lui appartient, d'après ces lois, de désigner l'indigent à secourir.

Le décret du 11 juin 1806 concerne un legs de divers capitaux de rentes fait aux curés et desservants des six paroisses de Malines, à charge de distribuer une pleine table de pains aux pauvres le jour des funérailles du défunt, et de distribuer le produit annuel de ces rentes aux vieillards pauvres et indigents de leurs paroisses.

Ce décret considère le legs comme fait aux pauvres de Malines ; il autorise le bureau de bienfaisance de cette ville à l'accepter, à charge de remettre le produit annuel des rentes léguées aux curés et desservants dans les proportions indiquées par le testament pour être par eux distribué entre les pauvres résidants dans leurs paroisses et inscrits au rôle général des pauvres de la ville.

Le décret du 18 juillet 1806 autorise la commission des hospices d'Ypres à accepter la donation qui lui est faite, par les époux Baudry, d'une ferme de dix-huit hectares environ et d'une somme de 1,000 florins, à charge de fonder deux places de pauvres veuves à l'hospice des pauvres veuves du Saint-Esprit, une place d'orphelin à l'école des pauvres garçons et une place d'orpheline à l'école des pauvres filles, au choix exclusif des parents de la donatrice.

Le décret du 24 juin 1808 est relatif à la fondation d'une maison d'hospice à Gozée.

Par son testament du 6 avril 1806, l'ancien abbé d'Aulne, Michel Norbert Herset, a affecté à la fondation d'une maison d'hospice, dans la commune de Gozée, la généralité de ses biens, sous réserve de l'usufruit légué avec droit d'accroissement à trente de ses confrères, anciens religieux de l'abbaye d'Aulne; voulant que, dans cette maison seront reçus : 1<sup>o</sup> deux de ses proches parents pauvres, les plus proximes, et 2<sup>o</sup> autant que possible des pauvres vieillards nés et domiciliés à Gozée, veufs ou célibataires et âgés au moins de soixante ans.

Le testament ajoute que cette maison sera sous la vigilance et administration de MM. les curés de Thuin et Gozée et du maire dudit Gozée, lesquels rendront compte, tous les trois ans, de la fondation aux échevins de Gozée (1) qui sont priés d'en prendre inspection et d'y maintenir une bonne administration.

Ces dispositions avaient évidemment pour objet de provoquer la fondation d'un nouvel établissement de mainmorte, et d'accorder à la maison d'hospice à fonder, représentée par les curés de Thuin et Gozée et le maire dudit Gozée, la personnification civile. Mais le Gouvernement n'a pas sanctionné les intentions du testateur à cet égard ; il a considéré le testament comme contenant un legs fait en faveur des pauvres de Gozée, et, par l'art. 1<sup>er</sup> de son décret précité du

---

(1) C'est-à-dire à l'administration communale de Gozée; il n'y avait pas d'échevins à Gozée en 1806.

**24 juin 1808**, il a autorisé le bureau de bienfaisance de Gozée à l'accepter aux clauses, charges et conditions imposées par le testateur.

L'art. 2 de ce décret ajoute : « Le préfet présentera, *dans le temps*, un projet » de règlement pour l'hospice de Gozée, à notre Ministre de l'Intérieur chargé » de l'exécution du présent décret. »

Ce règlement n'a jamais été fait. D'après le testament, l'hospice ne devait être érigé qu'après l'extinction de l'usufruit légué avec droit d'accroissement à trente religieux de l'abbaye d'Aulne, et, par conséquent, après le décès de tous les religieux. Le règlement ne pouvait guère précéder l'existence de l'hospice même.

Il est probable que ce règlement, s'il avait été fait, eût consacré des dispositions analogues à celles prises pour l'hospice d'Harscamp.

Le décret du **16 août 1808** autorise le bureau de bienfaisance de Wavre-Notre-Dame à accepter un legs d'une somme de **1,814** francs fait par le curé Huytens à la table du Saint-Esprit, à charge de faire célébrer un anniversaire suivi d'une distribution de pains de seigle aux pauvres de la paroisse et d'entretenir à l'école six enfants indigents au choix des héritiers du testateur.

Les décrets des **26 novembre 1808** et **16 mai 1810** envoient le bureau de bienfaisance de Borsbeek en possession de biens et rentes cédés au domaine et revélés en faveur de ce bureau, à la condition que leurs revenus seront employés en secours à domicile aux pauvres et au soutien d'un étudiant choisi de préférence parmi les parents du révéléur.

Le décret du **6 décembre 1813** autorise le bureau de bienfaisance de Saint-Nicolas à accepter un legs d'une somme de fr. **317-40** fait aux pauvres honteux de cette ville, et il statue que le préfet réglera l'emploi de cette somme.

Comme on le voit, les décrets spéciaux que nous venons d'analyser ne sont relatifs qu'à des espèces particulières ; les dérogations qu'ils renferment aux lois concernant les établissements de bienfaisance sont sans aucune application à d'autres cas, et sauf ce qui concerne *l'hospice d'Harscamp* et la *maison d'hospice de Gozée*, ces dérogations sont fort peu importantes.

En résumé, les seules dérogations apportées sous le consulat et l'empire au régime des institutions de bienfaisance institué par les lois de l'an v et de l'an vii, se bornent aux suivantes :

Les congrégations et maisons hospitalières de femmes dont l'institution a pour but de desservir les hospices de l'empire, d'y servir les infirmes, les malades et les enfants abandonnés, ou de porter aux malades des soins, des secours, des remèdes à domicile, sont rétablies, et le Gouvernement est investi du pouvoir d'en instituer de nouvelles dans les mêmes limites quand cela sera nécessaire. (Décret du **18 février 1809**.)

Les anciens fondateurs de lits dans les hospices, qui s'étaient réservé le droit de présenter les indigents pour occuper ces lits, et leurs représentants sont rétablis dans l'exercice de ce droit. (Arrêté du **18 fructidor an x**.)

Pour l'avenir, les fondations de lits dans les hospices faites avec cette réserve peuvent, comme les donations et les legs, être acceptées en vertu d'un arrêté du Gouvernement. (Arrêté du **17 fructidor an xi**.)

Les parents de la dame Baudry ont le droit de choisir deux pauvres veuves, un orphelin et une orpheline qui seront respectivement admis par la commission

des hospices, à l'hospice des pauvres veuves du Saint-Esprit, à l'école des pauvres garçons et à l'école des pauvres filles de la ville d'Ypres. (Décret du 18 juillet 1806.)

Les héritiers du curé Huytens ont le droit de désigner six enfants indigents qui seront entretenus par le bureau de bienfaisance de Wavre-Notre-Dame, à l'école des pauvres. (Décret du 16 août 1808.)

L'aîné ou l'aînée des parents les plus proches de la dame Baudry a le droit de désigner un pauvre de la famille des époux Baudry ou de la paroisse de Saint-Martin, à Ypres, que le bureau de bienfaisance de cette ville est chargé d'alimenter et d'habiller sur le même pied que les pauvres pensionnés de son administration. (Décret du 30 mai 1806)

Les anciens fondateurs d'hospices ou d'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 administrateurs ou à l'examen et vérification des comptes, et leurs héritiers sont rétablis dans l'exercice de ce droit pour en jouir concurremment avec les commissions des hospices et les bureaux de bienfaisance. (Décret du 31 juillet 1806, règlement de 1811.)

L'hospice d'Harscamp à Namur n'est pas exclusivement affecté aux indigents de cette ville; sa dotation forme, dans les biens des hospices de Namur, une masse distincte spécialement affectée à son service; les parents du mari de la testatrice désignent seuls les vieillards à y recevoir et ils concourent avec la commission des hospices, sur le pied du décret du 31 juillet 1806, à la direction et à l'administration de cet établissement et de sa dotation. (Décrets des 2 nivôse an xiv et 26 septembre.)

La maison d'hospice de Gozée et sa dotation appartenant au bureau de bienfaisance de cette commune, sont régies et administrées par les curés de Thuin et de Gozée et le maire dudit Gozée, qui rendent un compte triennal de leur gestion au conseil municipal de Gozée chargé de l'examiner et de maintenir une bonne administration. (Décret du 24 juin 1808.)

Le curé d'Anderlecht est chargé de distribuer, conformément au testament de Van Parys, aux pauvres de sa paroisse, à son choix, cent pains de deux sols qui doivent être mis annuellement à sa disposition, à cet effet, par le bureau de bienfaisance. (Décret du 24 avril 1806.)

Les curés et desservants des six paroisses de Malines sont chargés de distribuer entre les pauvres, résidant dans leurs paroisses et inscrits au rôle général des pauvres de la ville, le produit de diverses rentes appartenant au bureau de bienfaisance et que ce bureau est tenu de mettre annuellement à leur disposition. (Décret du 11 juin 1806.)

Les modifications et dérogations apportées sous le consulat et l'empire, au régime des institutions de bienfaisance, fondé par les lois de l'an v et de l'an vii, sont donc peu nombreuses et, en général, elles n'ont pas une grande portée. Les lois, arrêtés et décrets portés pendant cette période ont respecté et maintenu constamment la base fondamentale de ce régime. Sauf en ce qui concerne les congrégations et maisons hospitalières de femmes, ils n'ont accordé la personnification civile à aucune fondation de charité; chaque fois que des donateurs ou testateurs ont

voulu faire des fondations de bienfaisance indépendantes des établissements existants, le Gouvernement ne les a pas suivis sur ce terrain; il a constamment considéré leurs libéralités comme étant faites en faveur des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance, qui seuls ont été autorisés à les accepter. Il n'a reconnu le droit d'acquérir, de recevoir à titre de dons ou de legs et de posséder des biens meubles et immeubles, à aucun établissement de charité autre que les commissions des hospices et les bureaux de bienfaisance. Ces commissions et bureaux sont avec les congrégations et maisons hospitalières de femmes, les seules fondations de charité qui étaient reconnues comme personnes civiles, lors de la chute de l'empire.

Cet état de choses a été maintenu après l'entrée des alliés, en 1814, et a continué à subsister sous le gouvernement des Pays-Bas.

Dès le 12 avril 1814, un arrêté du gouverneur général de la Belgique a déclaré que les lois, arrêtés et décrets concernant les établissements de bienfaisance et d'utilité publique sont confirmés provisoirement et qu'ainsi chacun doit s'y conformer.

Le régime établi par ces lois, arrêtés et décrets a été de nouveau confirmé par un arrêté-loi du 11 novembre 1814, portant que les comptes à rendre par les receveurs des établissements de charité de la Belgique seront désormais arrêtés définitivement par les intendants, sur l'avis des conseils municipaux et des sous-intendants; que les conseils de révision formés dans les arrondissements, en exécution de l'art. 5 du décret du 7 floréal an xiii, et l'envoi qui devait se faire de ces comptes et arrêtés réglementaires au Ministre de l'Intérieur, sont supprimés et que, pour le surplus, les dispositions du décret du 7 floréal an xiii continueront à recevoir leur exécution.

L'art. 2 additionnel de la loi fondamentale de 1813 déclare, d'une manière générale, que « toutes les lois demeurent en vigueur jusqu'à ce qu'il y soit autrement pourvu. » Cette déclaration maintient évidemment toutes les dispositions publiées sous les gouvernements précédents qui avaient, lors de la promulgation de la loi fondamentale, le caractère ou la force obligatoire de lois, et partant qu'elles ne pourront être abrogées ou remplacées que *par des lois*. C'est, en effet, ainsi que ce texte est expliqué dans le rapport fait au Roi par la commission chargée de la révision de la loi fondamentale des Pays-Bas-Unis, où nous lisons, en ce qui concerne l'art. 2 additionnel précité, ce qui suit : « elle (la loi fondamentale) maintient en »  
 » vigueur les lois qui régissent les diverses parties du royaume jusqu'au moment »  
 » où elles auront été remplacées avec la célérité désirable, mais sans précipitation, par d'autres lois bien méditées. »

D'après la loi fondamentale, le Roi n'avait pas le pouvoir de faire des lois; le pouvoir législatif était exercé concurremment par le Roi et les états généraux qui représentaient la nation. (Art. 77 et 105.) Le Roi ne pouvait, sans l'intervention des états généraux, abroger les lois, y déroger ou dispenser de leur exécution; ce n'était qu'exceptionnellement, en cas d'urgence et seulement quand les états généraux n'étaient pas assemblés, qu'il pouvait dispenser des particuliers de l'exécution de la loi, à charge de donner connaissance aux états généraux de toutes les dispenses ainsi accordées dans l'intervalle d'une session à l'autre. (Art. 68.)

Aucun arrêté-loi publié par les gouverneurs généraux de la Belgique en 1814

et 1815 ; aucune loi promulguée sous le gouvernement des Pays-Bas n'a porté atteinte au régime des établissements de bienfaisance, tel qu'il existait au moment où la Belgique fut séparée de la France en 1814 ; et, en général, les arrêtés généraux et spéciaux portés sur la matière par le roi Guillaume I<sup>er</sup> et que nous analyserons ci-après ne supposent pas qu'il puisse exister, dans les *provinces méridionales* du royaume des Pays-Bas, d'autres établissements de bienfaisance que ceux qui existaient sous l'empire.

Si, dès son origine, le Gouvernement des Pays-Bas a annoncé que désormais les intentions des fondateurs seront respectées, cela ne peut s'entendre que dans les limites tracées par les lois, notamment par l'art. 900 du Code civil qui, dans toute disposition entre-vifs ou testamentaire, répute non écrites les conditions impossibles et celles qui sont contraires aux lois ou aux bonnes mœurs. Aussi, verrons-nous plus loin que, dans plusieurs circonstances, le gouvernement des Pays-Bas, en autorisant l'acceptation de donations et de legs faits à des établissements de bienfaisance, a refusé de donner suite aux intentions des donateurs ou des testateurs, lorsqu'elles étaient contraires aux prescriptions de la loi.

D'après l'art. 228 de la loi fondamentale, les établissements de bienfaisance et l'éducation des pauvres étaient envisagés comme un objet important des soins du Gouvernement et il devait en être rendu un compte annuel aux états généraux. « Peu de pays en Europe, disait, à cet égard, le rapport précité de la commission de révision, ont fait autant que nos provinces pour les classes indigentes, » peu ont autant d'établissements où la vieillesse et l'infirmité trouvent un asile, » des secours, et la jeunesse pauvre une instruction gratuite. Le vif intérêt » qu'inspirent à Votre Majesté ces monuments de la piété, de la charité chrétienne, de la bienfaisance de nos pères, est également indiqué comme un » devoir de nos rois. »

Remarquons que rien n'indiquait que, dans la pensée des auteurs de la loi fondamentale, le régime des établissements de bienfaisance dût être changé ou modifié dans l'une ou dans l'autre des deux grandes divisions du royaume des Pays Bas.

Le premier rapport qui fut fait aux états généraux, le 28 décembre 1816, en exécution de l'art. 228 de la loi fondamentale, nous révèle un fait de la plus haute importance et qui explique plusieurs dispositions portées sur la matière par le roi Guillaume I<sup>er</sup>. C'est que les lois françaises relatives à l'institution des bureaux de bienfaisance et des commissions des hospices n'ont pas été mises en exécution dans les provinces septentrionales et que les établissements destinés à l'entretien des pauvres et l'administration des fonds des indigents s'y sont maintenus sur l'ancien pied. « Quoique les lois françaises relatives à l'entretien des indi- » gents, porte ce rapport, aient été déclarées exécutoires, lors de la réunion des » ci-devant départements de la Hollande, elles n'y ont cependant pas été exécutees, du moins pour ce qui concerne les établissements destinés à l'entretien des » pauvres ; et l'administration des fonds des pauvres s'y est maintenue sur l'ancien pied. Dans les provinces de Zélande et du Brabant septentrional, qui avaient » été réunies antérieurement à la France, en vertu du traité de mars 1810, et où » les lois françaises avaient reçu leur exécution, l'administration y fut rétablie à » peu près sur l'ancien pied dès 1814, par suite du vœu général et parce que

» l'ancienne organisation n'avait pu encore, dans un laps de trois années, se  
 » fondre entièrement dans la nouvelle; de sorte que dans toutes les provinces du  
 » Nord, les institutions de cette nature se sont rétablies. »

Il est donc constant que les lois, arrêtés et décrets concernant l'institution et l'organisation des bureaux de bienfaisance et des commissions des hospices, et la suppression de toutes les anciennes fondations et institutions de charité étaient lettres mortes pour les provinces septentrionales et que toutes ces anciennes institutions et fondations ont continué à y subsister nonobstant les lois françaises sur la matière. Aussi, verrons-nous ci-après que les divers arrêtés portés par le roi Guillaume I<sup>er</sup>, pour mettre l'exécution de ces lois en rapport avec la nouvelle organisation des autorités communales et provinciales déclarent expressément qu'ils ne disposent que pour *les provinces méridionales*.

Quant à ces dernières provinces, le rapport prémentionné contient cette importante déclaration que nous transcrivons littéralement : « *La loi ne reconnaît d'autres administrations de charité que les bureaux de bienfaisance et les administrations des hospices,* » et rien, dans ce rapport, ne révèle l'intention du Gouvernement de soumettre aux états généraux un projet de loi pour supprimer ou modifier ce régime.

Nous lisons à la vérité dans ce rapport, relativement aux provinces méridionales : « La plupart des hospices sont dus à des fondations pieuses dont les auteurs avaient déterminé eux-mêmes la forme d'administration, le régime intérieur et la destination particulière.

» Quelques-unes de ces fondations, celles, par exemple, qui avaient un même but ou qui étaient pour une même espèce d'individus, ont été réunies en un seul hospice, par les commissions administratives d'aujourd'hui, qui ont ensuite confondu aussi leurs revenus et leurs dépenses, et leur ont donné un régime intérieur conforme.

» En cela, les commissions administratives se sont souvent écartées des volontés des fondateurs; ce qui excita, non sans fondement, des plaintes de la part des individus admis dans les hospices et de la part des parents des fondateurs. »

Mais ce que l'auteur de ce rapport rappelle ici n'a été que l'exécution de la loi du 16 vendémiaire an v et de l'arrêté du directoire du 23 brumaire suivant, d'après lesquels, comme nous l'avons vu, les revenus des hôpitaux civils situés dans une même commune ou qui lui sont particulièrement affectés, doivent être perçus par un seul et même receveur, et indistinctement employés à la dépense de ces établissements. C'est d'ailleurs ce que le gouvernement des Pays-Bas a lui-même reconnu par son arrêté du 6 novembre 1822 (1). Cet arrêté, porté sur une contestation entre la ville de Tournay et la commission des hospices de la même ville, décide que la ville n'est tenue d'accorder des secours à aucun des établissements de bienfaisance, aussi longtemps que les recettes générales de tous ces établissements réunis surpassent leurs dépenses; ce qui implique, en effet, pour la commission des hospices, l'obligation de confondre

---

(1) *Pasinomie*. Non inséré au Journal officiel. On donne aussi à cet arrêté la date du 2 juin 1822.

les revenus de ces divers établissements et de les appliquer indistinctement à leurs dépenses communes.

Cette solution paraîtra fondée, sans doute, en ce qui concerne les revenus des biens et rentes que la loi du 16 vendémiaire an v et les autres lois ultérieurement publiées sur la matière ont affectés aux besoins des hospices. En effet, avant la publication de ces lois, l'assistance des pauvres avait été considérée comme une dette nationale, toutes les anciennes fondations de charité avaient été supprimées, les biens formant leur dotation avaient été réunis aux domaines nationaux, et, par là, affranchis de tout lien résultant de la volonté des anciens fondateurs; tous les hospices, quelle que fût leur origine, étaient devenus des établissements nationaux entretenus par le trésor public. Les lois qui instituent les commissions des hospices, qui rendent aux hospices leurs biens non aliénés et qui leur en assignent d'autres, n'ont pas fait revivre les anciennes fondations qui sont restées supprimées, et partant sans effet.

Les arrêtés des 20 décembre 1819 <sup>(1)</sup>, 3 janvier, 18 octobre 1822 <sup>(1)</sup>, 23 février 1823 <sup>(1)</sup> et 26 juin 1826 <sup>(1)</sup> concernent les anciennes béguines; ils rejettent les demandes qu'elles avaient formées tendantes à être réintégrées dans la jouissance et l'administration de leurs biens; ils confirment l'arrêté du 16 fructidor an viii, qui attribue aux hospices les biens des anciens béguinages; mais, en même temps, ils prescrivent des mesures pour que les revenus de ces biens soient employés à l'entretien des béguines encore existantes ainsi qu'à l'entretien de leurs habitations, avant d'être employés à d'autres dépenses de charité plus générales, et ils chargent les commissions des hospices d'acquitter les services religieux dont les biens des béguinages sont grevés.

Les arrêtés que nous venons d'analyser ne s'appliquent qu'aux provinces méridionales.

L'exécution de plusieurs dispositions de lois concernant les commissions des hospices et les bureaux de bienfaisance a soulevé des difficultés, par suite des changements successivement apportés, sous le gouvernement des Pays-Bas, à l'organisation des autorités provinciales et communales; ces difficultés ont été levées par divers arrêtés et notamment par ceux des 21 décembre 1816 <sup>(1)</sup>, 1<sup>er</sup> mars 1817 <sup>(1)</sup>, 21 octobre 1818 <sup>(1)</sup>, 7 décembre 1822 <sup>(1)</sup>, 13 janvier 1823 <sup>(1)</sup> et 2 avril 1829 <sup>(1)</sup>, tous exclusivement applicables aux provinces méridionales.

Les arrêtés des 21 décembre 1816 et 13 janvier 1823, concernent les receveurs des hospices et des bureaux de bienfaisance et leur cautionnement. D'après ces arrêtés, la nomination de ces receveurs et la fixation du montant et de la nature du cautionnement à fournir par ces comptables appartiennent aux commissions des hospices et aux bureaux de bienfaisance et doivent être approuvées par les états députés.

L'arrêté du 1<sup>er</sup> mars 1817 déclare que les comptes et les budgets des commissions administratives des hospices et des bureaux de bienfaisance, dans les provinces méridionales, seront à l'avenir arrêtés définitivement par les administrations municipales, lorsqu'ils n'administrent que des établissements appartenant à

---

<sup>(1)</sup> *Pasinomie*. Non inséré au Journal officiel.

une seule commune, et par les états députés, lorsqu'ils administrent des établissements appartenant à plusieurs communes.

L'arrêté du 21 octobre 1818 règle l'exécution de l'arrêté du 4 pluviôse an xii ; il déclare que, vu la suppression des sous-préfets, l'autorisation d'accepter des dons et legs purs et simples dont la valeur n'excède pas trois cents francs en capital faits aux établissements publics, sera accordée par les états députés.

Par suite d'une fausse interprétation des lois concernant l'institution des bureaux de bienfaisance, il avait été institué, dans les provinces de Hainaut, de Liège, de Limbourg et de Namur, des bureaux centraux de bienfaisance chargés d'administrer les biens des pauvres de plusieurs communes ; l'arrêté du 7 décembre 1822 fait cesser cet abus ; il supprime les bureaux centraux ; il ordonne qu'à la diligence des états députés, il soit établi un bureau de bienfaisance dans chaque commune et qu'il soit pris des mesures pour que ce bureau soit mis en possession des biens et revenus qui lui appartiennent, soit comme part et portion des biens communs, soit comme propriétés particulières ; le tout sous approbation du Roi.

Déjà en 1816, ces bureaux centraux étaient considérés comme peu conformes à la loi. Le rapport du 28 décembre 1816, s'exprime ainsi à ce sujet :

« Je doute que cette institution qui n'a point été établie par une loi puisse à la  
» longue se concilier avec les attributions que la loi fondamentale reconnaît aux  
» administrations communales. »

Ce passage est d'autant plus digne de remarque qu'il établit péremptoirement qu'en 1816 le Gouvernement lui-même ne regardait comme légal, en matière de charité, que ce qui était établi par la loi, et que, dans son opinion, la direction des établissements de bienfaisance appartenait exclusivement, d'après la loi fondamentale, aux autorités locales.

L'arrêté du 2 avril 1829 fait cesser les doutes qui s'étaient élevés sur la question de savoir à quelle autorité appartient la nomination des officiers de santé des hospices et des bureaux de bienfaisance ; il déclare que, dans les villes, les médecins, chirurgiens, accoucheurs, sages-femmes et apothicaires seront nommés par le conseil de régence sur la présentation de trois candidats présentés par les bureaux de bienfaisance ou les administrations des hospices ; que, dans les communes rurales, les nominations dont il s'agit seront faites par les conseils communaux sous l'approbation des états députés ; que les médecins, chirurgiens, accoucheurs, sages-femmes et apothicaires ainsi nommés ne pourront être démissionnés que par les états députés, sur l'avis des administrations qui les ont nommés ou proposés, et finalement que les administrations des hospices et les bureaux de bienfaisance qui ne reçoivent pas de subside des communes ou des provinces et qui ne pourvoient pas aux besoins de tous les indigents d'une localité, sans distinction de culte, pourront seuls nommer des officiers de santé pour leur service particulier et fixer leur salaire.

L'arrêté du 18 février 1817 <sup>(1)</sup>, le règlement des villes approuvé par arrêté du 12 mai 1817 <sup>(1)</sup>, l'arrêté du 10 décembre 1823 <sup>(1)</sup>, ainsi que les règlements des

---

<sup>(1)</sup> *Pasinomie et Byvoegsel tot het Staatsblad.* Non inséré au Journal officiel.

villes et du plat pays, approuvés par les arrêtés des 4-19 janvier 1824 <sup>(1)</sup> et 23 juillet 1825 <sup>(1)</sup>, contiennent des dispositions relatives à la nomination des membres des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance.

L'arrêté du 18 février 1817 statue que les membres des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance seront, à l'avenir, nommés par les administrations municipales et qu'ils continueront à être renouvelés, chaque année, par cinquième, conformément au décret du 7 germinal an XIII.

Cet arrêté est exclusivement applicable aux provinces méridionales ; aussi ne parle-t-il pas d'administrateurs spéciaux, et ne fait-il aucune réserve à cet égard. C'est là une nouvelle preuve que pour cette partie du royaume, le gouvernement des Pays-Bas ne reconnaissait pas leur existence, et qu'il n'admettait comme légalement établis pour la gestion des biens des pauvres que les membres des bureaux de bienfaisance et des commissions des hospices. Le silence gardé, quant aux administrateurs spéciaux, lorsque les dispositions ne s'appliquent qu'aux provinces méridionales, est une preuve que les réserves faites dans les arrêtés qui doivent régir le pays entier ne s'appliquent, en ce point, qu'aux provinces septentrionales où le régime des administrateurs spéciaux avait été maintenu.

L'arrêté du 12 mai 1817 approuve le règlement pour la composition des régences des villes des provinces méridionales. L'art. 17 de ce règlement statue que « les membres des administrations des hospices et des bureaux de bienfaisance sont nommés par le conseil. » Là encore il n'est fait aucune mention d'administrateurs spéciaux, et rien n'indique, de la part du Gouvernement, l'intention de se départir des principes qui soumettent le patrimoine des pauvres à une gestion officielle subordonnée au contrôle de l'autorité communale.

Par arrêté du 5 janvier 1822 <sup>(1)</sup>, le roi Guillaume institua une commission chargée d'examiner le véritable état des pauvres, dans les *diverses parties du royaume* et de proposer successivement les mesures propres à améliorer leur sort. Sur l'avis de cette commission, l'arrêté du 10 décembre 1823 <sup>(2)</sup> modifia quelque peu les arrêtés du 18 février et 1<sup>er</sup> mars 1817 portés pour les provinces méridionales et en étendit l'application à tout le royaume, en statuant :

« 1<sup>o</sup> Que la nomination des membres pour les institutions de bienfaisance du plat pays ainsi que le règlement des budgets et des comptes de ces institutions seront confiés aux administrations communales, sous l'approbation des états députés.

» 2<sup>o</sup> Que les administrations des villes continueront de nommer les membres et d'arrêter définitivement les budgets et les comptes *des institutions de bienfaisance* de leurs ressorts respectifs, mais que les conseils municipaux ne pourront proposer, dans les budgets annuels de leurs villes, aucune somme pour *subside aux établissements de bienfaisance*, sans que la nécessité du subside soit constatée par le compte de l'année révolue et que le budget des recettes et des dépenses de l'établissement pour le service suivant ait été présenté. »

<sup>(1)</sup> *Pasinomie* et *Byvoegsel tot het Staatsblad*. Non inséré au Journal officiel.

<sup>(2)</sup> *Pasinomie*. Non inséré au Journal officiel.

Cette arrêté renferme, en outre, une réserve ainsi conçue :

« Nous nous réservons de déterminer, sur la demande des administrations  
» communales, et après avoir entendu les états députés, les exceptions qui pour-  
» raient être équitables, dans quelques lieux, à raison des actes de fondations  
» des institutions dont il s'agit. »

Cette réserve ne se trouve pas dans les arrêtés des 18 février et 1<sup>er</sup> mars 1817 ni dans les autres arrêtés du roi Guillaume 1<sup>er</sup> que nous avons analysés ci-dessus. Les institutions de bienfaisance auxquelles ces arrêtés s'appliquent sont exclusivement les *bureaux de bienfaisance* et les *commissions des hospices* ; il s'occupent des budgets, des comptes et de la nomination des membres de ces établissements publics ; ils ne font mention d'aucune autre institution ou fondation de charité, parce qu'ils ne sont portés que pour les provinces méridionales, parce que, dans ces provinces, toutes les anciennes fondations de charité ont été supprimées, qu'on ne peut en faire de nouvelles qui soient subordonnées à des conditions contraires à la loi et que l'administration des biens des pauvres, réglée par la loi, est exclusivement dévolue aux bureaux de bienfaisance et aux commissions des hospices.

L'arrêté du 10 décembre 1823 est porté pour tout le royaume et plus spécialement pour les provinces septentrionales où les lois françaises concernant l'institution des bureaux de bienfaisance et des commissions des hospices n'ont reçu aucune exécution et où toutes les anciennes fondations de charité et l'administration des biens des pauvres ont été maintenues sur l'ancien pied<sup>(1)</sup>. Aussi, il ne parle pas d'une manière restrictive de *bureaux de bienfaisance*, de *commissions des hospices*, mais il se sert des expressions plus générales : *institutions de bienfaisance*, *administrations de bienfaisance*, et partant il s'applique non-seulement aux bureaux de bienfaisance et aux commissions des hospices institués par la loi, mais, en outre, à toutes les autres institutions ou fondations de charité maintenues dans les provinces septentrionales. Dès lors, la réserve qui termine l'arrêté du 10 décembre 1823 était nécessaire, en tant que cet arrêté s'applique à ces provinces.

En effet, les auteurs des anciennes fondations de charité ont, en général, déterminé eux-mêmes le mode d'administration et les règles de comptabilité de ces établissements. Or, dans les lieux où ces fondations existent encore, le Gouvernement ne peut se dispenser de respecter la volonté des fondateurs ; il doit donc se réserver le pouvoir de faire fléchir devant cette volonté les règles d'administration et de comptabilité établies pour les institutions de bienfaisance en général.

La réserve dont il s'agit ne peut, d'après ce qui vient d'être dit, être appliquée que dans les provinces septentrionales ; les termes dans lesquelles elle est conçue indiquent d'ailleurs qu'elle n'est pas d'une application générale, puisqu'il « n'y » est parlé que d'exceptions qui pourraient être équitables, dans *quelques lieux*, « à raison des actes de fondations, etc. »

---

(<sup>1</sup>) Rapport fait aux états généraux, le 28 décembre 1816, en exécution de l'art. 228 de la loi fondamentale.

Quant aux provinces méridionales, le roi Guillaume I<sup>er</sup>, qui n'était pas investi du pouvoir législatif, ne pouvait légalement y faire l'application de cette réserve qu'en ce qui concerne l'hospice d'Harscamp à Namur et l'hospice de Gozée qui, par dérogation aux lois sur les institutions de bienfaisance, sont soumis à des règles spéciales d'administration et de comptabilité, en vertu d'actes de fondation sanctionnés par des décrets impériaux désormais inattaquables et qui ont aussi acquis force de loi.

En un mot, la réserve qui termine l'arrêté du 10 décembre 1823 doit s'entendre en ce sens, que les exceptions auxquelles elle fait allusion ne présenteront rien de contraire à la loi ; car, le Roi, qui n'avait pas le pouvoir de dispenser de l'exécution de la loi, ne pouvait, dans les fondations, c'est-à-dire dans les legs et donations faits en faveur des pauvres ou des hospices, considérer comme valables et devant recevoir leur exécution, des conditions contraires à la loi et que l'art. 900 du Code civil répute non écrites.

Remarquons d'ailleurs que le Roi réserve pour lui seul la faculté de déterminer des exceptions en ce qui concerne la nomination et la gestion des administrations de bienfaisance ; il n'entend pas reconnaître aux testateurs, donateurs ou fondateurs le droit de dicter de semblables exceptions ; il n'entend aucunement garantir à cet égard, que leur volonté sera respectée ; il se réserve l'appréciation de chaque cas particulier, et ce n'est que sur la demande des administrations communales et après avoir entendu les états députés, qu'il consentira à établir des exceptions dans quelques lieux où elles seront exigées par d'anciennes fondations maintenues ou par des fondations nouvelles légalement établies.

Nous trouvons des réserves analogues dans les dispositions relatives à la nomination des administrateurs des établissements de charité, insérées dans les règlements des villes et du plat pays, approuvés par le Roi, les 4, 19 janvier 1824 et 23 juillet 1823.

D'après les art. 132 et 134 de la loi fondamentale, l'organisation et les attributions des régences des villes et des administrations communales du plat pays devaient être déterminées par des règlements que les états provinciaux devaient soumettre à l'approbation du Roi.

Il pouvait résulter de ce mode de procéder, entre les règlements des diverses localités, des divergences de nature à entraver la marche de l'administration. Pour parer à cet inconvénient et obtenir l'uniformité désirable, le Gouvernement fit rédiger, dans les bureaux du Ministère de l'Intérieur, les règlements de toutes les villes et de toutes les communes. Ces règlements, après avoir été adoptés, dans chaque province, par les états, ont été approuvés par le Roi en 1824 et 1823.

Les règlements des villes sont conçus dans les mêmes termes pour toutes les villes du royaume ; le règlement de la ville d'Amsterdam est le seul qui présente quelques variantes. Les règlements de toutes les villes des provinces septentrionales, y compris celui de la ville d'Amsterdam, ont été approuvés par arrêté royal du 4 janvier 1824 <sup>(1)</sup>. Un arrêté semblable, du 19 du même mois <sup>(2)</sup>, a approuvé les règlements de toutes les villes des provinces méridionales.

(1) *Byvoegsel van het Staatsblad*, 1824, pp. 4 et 41.

(2) *Pasinomie*. Non inséré au Journal officiel.

L'art. 68 du règlement de toutes les villes du royaume sans exception est ainsi conçu :

## TEXTE FRANÇAIS.

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

## TEXTE HOLLANDAIS.

« De leden tot het bestuur over de pu-  
» blike godshuizen en gestichten van lief-  
» dadigheid, alsmede die over het alge-  
» meen stads armen bestuur worden door  
» den raad benoemd, voor zoo verre,  
» daar omtrent, by de fondatie brieven,  
» niet anders mogt zyn bepaald. »

Une disposition analogue se trouve dans les règlements pour les communes du plat pays.

Ces règlements sont aussi conçus dans les mêmes termes pour toutes les communes du royaume, sauf que ceux des communes des provinces septentrionales renferment, au chap. IV, cinq articles de plus, réglant le mode de nomination des bourgmestres et assesseurs des communes qui sont encore des seigneuries.

Tous les règlements pour les communes du plat pays ont été approuvés par arrêté royal du 23 juillet 1825<sup>(1)</sup>. Ils portaient, ceux des provinces méridionales, à l'art. 40 et ceux des provinces septentrionales, à l'art. 45, la disposition suivante :

## TEXTE FRANÇAIS.

« ART. 40. 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 les ordonnances  
» générales, nomme les membres des ad-  
» ministrations 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. »

## TEXTE HOLLANDAIS.

« ART. 45. De gemeente raad benoemt,  
» onder de goedkeuring der staten, en  
» met in achtneming van hetgene, op dit  
» onderwer, by de algemeene veroorder-  
» ningen verder is vastgesteld of neder  
» mogt vastgesteld worden, de leden tot  
» het bestuur over de openbare godshuizen  
» en gestichten van liefdadigheid, als mede  
» die over het algemeene armen bestuur  
» in de gemeente, voor zoo verre daar om-  
» trent, by de stichtings brieven, niet  
» anders mogt zyn bepaald. »

Ces dispositions des règlements de 1824 et 1825 ainsi formulées pour recevoir leur application dans tout le royaume sont, par cette raison, conçues en termes plus généraux que l'arrêté du 18 février 1817 qui, porté, comme nous l'avons dit pour les provinces méridionales seulement, avait réglé jusque-là le mode de nomination des membres des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance ; elles emploient les dénominations moins restrictives de : *administration des hospices, bestuur over de godshuizen, établissements de charité, gestichten van liefdadigheid, administration générale des pauvres, algemeen armenbestuur* ; expressions qui comprennent non-seulement les commissions des hospices et les

(1) *Pasinomie et Byvoegsel tot het Staatsblad*. Non inséré au Journal officiel.

bureaux de bienfaisance établis dans les provinces méridionales, en vertu des lois de l'an v, en remplacement des anciennes institutions et fondations de charité supprimées, mais aussi tous les établissements de bienfaisance maintenus et existants dans les provinces septentrionales où ces lois n'ont pas été mises à exécution. Elles veulent que les administrateurs de tous ces établissements, sans distinction, soient nommés, dans les villes, par les conseils de régence et, dans le plat pays, par les conseils communaux ; mais par cela même qu'elles devaient aussi recevoir leur application dans les provinces septentrionales où toutes les anciennes institutions et fondations de charité avaient été maintenues, il convenait d'y restreindre cette application de manière à ne porter aucune atteinte aux actes de fondation encore existants, et c'est ce qui a été fait par l'adjonction de la phrase restrictive suivante : « *Pour autant qu'il n'ait pas été décidé autrement, à cet égard, par les actes de fondation, voor zooverre daaromtrent, by de fondatie brieven, niet anders moqt zyn bepaald.* » Par là, le pouvoir dont ces règlements émanent se renferme dans la légalité ; il ne déroge pas à la loi, il n'attribue à qui que ce soit aucun droit nouveau, il se borne à respecter les droits acquis en maintenant les administrations spéciales d'établissement de charité dans les lieux où elles existent légalement ; il n'en crée pas et il ne donne à personne le droit d'en créer de nouvelles ; il ne fait pas revivre celles qui existaient autrefois dans les provinces méridionales en vertu des fondations supprimées.

La portée de l'exception résultant de la phrase finale des articles cités des règlements de 1824 et 1825 est donc bien moins étendue dans les provinces méridionales que dans les provinces septentrionales. Dans celles-ci, elle maintient toutes les administrations spéciales du bien des pauvres instituées en vertu de tout acte de fondation, quelle que soit sa date. Elle maintient celles qui y sont établies en vertu des anciennes fondations de charité, parce que ces fondations n'y ont jamais été supprimées, elle maintient aussi toutes celles qui y sont ou seront établies en vertu de fondations nouvelles faites avec l'autorisation du Roi, parce que, dans ces fondations, la condition que les biens donnés ou légués aux pauvres seront soumis à une administration spéciale, n'est pas contraire à la loi et ne peut être réputée non écrite ; puisque les lois de l'an v, qui soumettent les biens des pauvres à l'administration exclusive des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance, n'y ont pas force obligatoire.

Dans les provinces méridionales, au contraire, l'exception dont il s'agit est presque sans portée ; elle maintient et elle n'avait à maintenir que fort peu de chose en ce qui concerne les anciennes fondations. Ces fondations et les administrations spéciales qu'elles avaient établies ont été supprimées en même temps par les lois publiées en Belgique sous le directoire. Les biens qui dépendaient des dites fondations rendus à leur destination par les lois de l'an v, sont, en vertu des mêmes lois, dévolus aux commissions des hospices et aux bureaux de bienfaisance et soumis exclusivement à leur administration.

Il est vrai que le décret du 31 juillet 1806, qui a acquis force de loi, a fait revivre les stipulations des actes de libéralité par lesquelles les anciens fondateurs d'hospices ou d'établissements de charité ont réservé pour eux et pour leurs héritiers le droit de concourir à la direction des établissements qu'ils ont dotés ; mais, comme nous l'avons déjà fait observer, ce décret n'enlève pas aux commis-

sions des hospices et aux bureaux de bienfaisance la propriété et l'administration des biens qui ont formé anciennement la dotation des hospices ou établissements de charité fondés sous cette réserve. Il rend seulement aux anciens fondateurs et à leurs héritiers *le droit de concourir à la direction de ces établissements concurremment avec les commissions des hospices et les bureaux de bienfaisance*, dans la mesure à fixer par l'autorité administrative. Il y a donc toujours lieu, même en ce qui concerne ces établissements, de procéder, sur le pied des articles cités des règlements de 1824 et 1825, à la nomination des membres des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance dont ils dépendent. Si l'exception exprimée auxdits articles maintient quelque chose, à cet égard, ce n'est que le droit de concours limité, rendu aux anciens fondateurs et à leurs héritiers, par le décret du 31 juillet 1806.

Quant aux fondations nouvelles, cette exception n'a de portée, dans les provinces méridionales, qu'en ce qui concerne l'hospice d'Harsecamp à Namur et l'hospice fondé à Gozée, et, comme nous allons le voir, cette portée est fort restreinte.

Pour l'hospice d'Harsecamp, elle se réduit au maintien du droit réservé aux parents du mari de la fondatrice de concourir, sur le pied du décret du 31 juillet 1806, à la direction de cet hospice concurremment avec la commission des hospices de Namur, qui seule est et reste propriétaire des biens formant la dotation de cet hospice ; et en ce qui concerne l'hospice de Gozée, elle maintient les administrateurs particuliers désignés dans la gestion de cet hospice et des biens qui en constituent la dotation, sous le contrôle du conseil communal de Gozée, et sous la réserve d'un règlement qui doit être arrêté par l'autorité supérieure. Mais, pour le surplus, cet hospice reste une dépendance du bureau de bienfaisance de Gozée, seul propriétaire des biens qui en forment la dotation.

Ainsi, l'exception dont il s'agit ne dispense aucunement de procéder sur le pied des règlements de 1824 et 1825, à la nomination des membres d'une commission des hospices à Namur et d'un bureau de bienfaisance à Gozée.

Cette exception est également sans portée dans les provinces méridionales, en ce qui concerne les fondations éventuelles d'établissements de charité, puisqu'aucune fondation de cette nature ne peut s'y établir dans des conditions contraires aux lois de l'an v, relatives à l'institution des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance, seuls chargés de représenter les pauvres et d'administrer les biens affectés à leur soulagement.

Il va sans dire que si une loi autorisait l'établissement ou la fondation d'un hospice soumis à des administrateurs spéciaux, indépendants de la commission des hospices, la nomination de ces administrateurs devrait se faire conformément à l'acte de fondation ainsi autorisé par une loi spéciale et non d'après les règlements de 1824 et 1825.

Encore une fois, l'exception dont il s'agit ne déroge pas à la loi ; elle maintient, en fait d'administrateurs spéciaux, ce qui existe légalement ; elle ne crée pas de droit nouveau, notamment elle ne donne pas à ceux qui fondent ou dotent des hospices, le droit de soustraire les biens donnés à l'administration de la commission des hospices.

Le roi Guillaume I<sup>er</sup> lui-même ne l'a pas considérée comme ayant cette portée

dans les provinces méridionales ; nous verrons, en effet, ci-après que, depuis les règlements de 1824 et 1825, il a continué à réputer non écrites, conformément à l'art. 900 du Code civil, les clauses des actes de libéralité tendantes à soustraire les biens donnés aux hospices ou aux pauvres à l'administration des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance.

Si nous nous sommes attachés à circonscrire dans ses véritables limites l'exception exprimée dans les articles cités des règlements de 1824 et 1825, c'est que cette exception, reproduite pour ainsi dire dans les mêmes termes, dans l'art. 84 de la loi communale de 1856, ne peut pas, selon nous, y avoir une signification plus étendue.

Le roi Guillaume I<sup>er</sup> en autorisant les legs, donations ou fondations au profit des pauvres, faits, sous son règne, dans les provinces méridionales, ne s'est pas toujours conformé aux prescriptions de la loi ; il a parfois considéré comme valables et admis, dans des actes de libéralité faits en faveur des pauvres, des conditions contraires aux lois concernant l'institution des commissions des hospices et bureaux de bienfaisance, et qui auraient dû être réputées non écrites aux termes de l'art. 900 du Code civil.

Les Annales parlementaires de 1856-1857 reproduisent, pp. 680 et suivantes, un état contenant une série d'arrêtés royaux portés, pour les provinces méridionales, depuis le 4 avril 1816 jusqu'au 25 septembre 1830, et qui sont présentés comme concernant des fondations faites avec institution d'administrateurs ou distributeurs spéciaux.

Mais un grand nombre de ces arrêtés sont relatifs à des libéralités faites au profit des fabriques d'église ; d'autres ont pour objet des fondations faites en faveur de l'instruction publique et sont étrangers au sujet qui nous occupe.

Il en est, nous le reconnaissons, qui concernent des fondations ou libéralités faites plus ou moins directement en faveur de certaines catégories de pauvres de quelques communes ; ces arrêtés autorisent les administrateurs désignés à accepter les libéralités faites ; il n'y est pas parlé des bureaux de bienfaisance, ni des commissions des hospices, et en lisant ces arrêtés on est porté à croire que le roi Guillaume I<sup>er</sup> a parfois confondu les législations divergentes des deux grandes fractions de son royaume et considéré des conditions contraires aux lois en vigueur dans les provinces méridionales, comme admissibles, par cela seul qu'elles eussent été parfaitement légales dans les provinces septentrionales.

Ces arrêtés sont évidemment contraires aux lois qui, dans les provinces méridionales, ont constitué les bureaux de bienfaisance et les commissions des hospices ; leur illégalité est flagrante. Nous ne nous occupons pas ici des conséquences de cette illégalité par rapport à l'existence et au maintien des fondations auxquelles ils se rattachent. Nous nous bornons à faire observer que ces arrêtés ne peuvent exercer aucune influence sur l'interprétation de la loi ; car, d'après la loi fondamentale, le Roi, qui les a portés, n'avait pas le pouvoir d'interpréter les lois, d'y déroger ou de dispenser de leur exécution.

Mais, d'un autre côté, nous retrouverons entre autres les arrêtés des 21 mars 1827 et 25 mai 1828 qui méritent une attention particulière ; ils prouvent invinciblement que le roi Guillaume I<sup>er</sup> n'a pas considéré l'exception exprimée à la fin des articles 68 du règlement des villes de 1824 et 40 du règlement du

plat pays de 1825, comme ayant conféré à ceux qui donnent ou lèguent des biens aux pauvres ou aux hospices le droit d'instituer, pour ces biens ou pour les établissements de bienfaisance qu'ils trouvent bon de doter, des administrateurs autres que les bureaux de bienfaisance et les commissions des hospices.

L'arrêté du 21 mars 1827 est relatif au testament de la dame de Bibans de Mons, portant : je donne et lègue à *M<sup>r</sup> le curé de Lessines et après lui à ses*  
 » *successeurs en la dite cure*, une rente de 73 livres 10 sols échéant le 18 mai,  
 » due par André le Vieux de Mons, à charge d'en remettre, chaque année, à  
 » son échéance, tout le montant à un pauvre vieillard de Lessines à désigner par  
 » lui et à son choix. »

Le roi Guillaume I<sup>er</sup> a considéré le curé de Lessines comme incapable de représenter les pauvres de sa paroisse, de recueillir des legs faits en leur faveur, d'administrer les biens légués et d'en distribuer le produit aux pauvres; il a pensé qu'aux termes de la loi, cette mission n'appartient qu'au bureau de bienfaisance et, mettant à l'écart comme non écrites, les conditions contraires à la loi, et considérant le legs dont il s'agit comme fait directement à un indigent de Lessines, il a porté, le 21 mars 1827, un arrêté conçu en ces termes : « Avons trouvé bon  
 » et entendu d'autoriser le bureau de bienfaisance de Lessines d'accepter le legs  
 » fait, au profit d'un pauvre indigent de cette commune, par Marie Claire Louise  
 » de Bibans. »

L'arrêté du 23 mai 1828 est plus explicite; il s'applique à un testament par lequel un nommé Geboers a légué au curé de Ryckevorsel une somme de fr. 2,559-68, à charge d'en appliquer les intérêts, à concurrence de fr. 54-91, en œuvres religieuses et de distribuer le surplus aux pauvres habitants malades et nécessiteux de la commune. Sans avoir égard à ce que cette disposition renferme de contraire à la loi, le roi Guillaume I<sup>er</sup> a encore considéré le legs comme fait directement aux pauvres de Ryckevorsel et, par son arrêté du 23 mai 1828, il a autorisé le bureau de bienfaisance de cette commune à l'accepter, en ajoutant ces termes : « Seront considérées comme non écrites les stipulations concernant les  
 » distributions par le curé; les administrateurs des pauvres étant seuls légalement  
 » chargés de ce soin. »

Il serait impossible de reconnaître, d'une manière plus explicite, d'une part, qu'il n'est pas au pouvoir des testateurs, donateurs ou fondateurs de subordonner leurs libéralités en faveur des pauvres à des conditions contraires aux lois qui, dans les provinces méridionales, ont institué les bureaux de bienfaisance et les commissions des hospices et, d'autre part, que les règlements de 1824 et 1825 n'ont, en aucune manière, dérogé à ces lois en tant qu'elles attribuent à ces établissements publics la propriété et l'entière administration des biens et revenus faisant l'objet des libéralités ou fondations faites en faveur des pauvres et des hospices.

C'est donc avec fondement que nous avons dit plus haut, que, sauf quelques mesures d'exécution rendues nécessaires par suite des changements apportés à l'organisation communale et provinciale, il n'a été fait, sous le gouvernement des Pays-Bas, aucune modification essentielle au régime des institutions de bienfai-

sance de Belgique tel qu'il existait lors de la chute de l'empire, en 1814. Cet état de chose a-t-il été changé depuis 1830? Nous ne le pensons pas.

D'abord, il est certain que le Gouvernement provisoire, pendant qu'il était investi, en 1830 et 1831, de la plénitude de la puissance législative, n'y a porté aucune atteinte. Depuis la mise en vigueur de la Constitution de 1831, il n'a pu y être dérogé que par une loi. Les arrêtés généraux et spéciaux, portés par le Gouvernement provisoire, par le Régent et par le Roi, depuis cette époque, seraient sans effets et devraient rester sans application en tant qu'ils seraient contraires aux lois qui établissent ce régime; nous n'avons donc aucunement à nous occuper des arrêtés du Gouvernement sur la matière.

La loi sur l'organisation communale, du 30 mars 1836, reproduit pour ainsi dire dans les mêmes termes la disposition des art. 68 du règlement de 1824 et 40 du règlement de 1825; elle statue : « Art. 84. Le conseil nomme : 1° . . . . »  
 » 2° les membres des administrations des hospices et des bureaux de bienfai-  
 » sance . . . . il n'est pas dérogé, par les dispositions qui précèdent, aux  
 » actes de fondation qui établissent des administrateurs spéciaux. »

Cet article n'a pas d'autre portée que celle qu'avait, pour les provinces méridionales, la disposition des règlements de 1824 et 1825, qu'il reproduit en modifiant les expressions. C'est ce qui résulte des discussions qui ont eu lieu à la Chambre des Représentants, dans les séances des 26 novembre 1834 et 25 février 1836.

La rédaction primitivement proposée par le Gouvernement portait que : « le conseil nomme les membres des administrations des hospices et des bureaux de bienfaisance, à moins qu'il n'ait été décidé autrement par les actes de fondation. »

C'était la reproduction exacte de l'art. 68 du règlement des villes de 1824.

M. Pollenus fit observer que, d'après cette rédaction, un particulier pourrait être appelé à nommer les membres d'une administration publique sans l'intervention de l'autorité (page 1723). M. Dumortier, rapporteur de la section centrale, écarta cette objection en proposant l'amendement suivant qui fut adopté : « Il n'est pas dérogé par les dispositions qui précèdent, aux actes de fondation » qui établissent des administrateurs spéciaux. » Mais il fut universellement entendu que cet amendement, pas plus que la disposition primitive du projet, n'impliquait aucune innovation.

En effet, le Ministre de l'Intérieur en parlant sur le projet primitif, avait dit : « Je ferai remarquer que cette limite : à moins qu'il n'ait été décidé autrement » *par des actes de fondation*, se trouve insérée dans les règlements actuellement existants; l'art. 68 du règlement des villes est conçu dans les mêmes termes : » La même disposition se trouve dans le règlement du plat pays; la rédaction » que je propose est copiée du règlement des villes, or, *puisque on ne veut pas* » *d'innovation*, il n'y a rien de mieux à faire que d'adopter la disposition du » Gouvernement, nous resterons ainsi dans les termes où nous nous trouvons » *aujourd'hui* et il n'y aura aucune espèce de doute sur l'application de la loi. »

M. du Bus avait fait la même observation avant le Ministre de l'Intérieur.

M. Dellafaille, sur l'amendement de M. Dumortier, parla dans le même sens et

M. Dumortier, rapporteur, ajouta immédiatement : « Je demande à donner lecture » des règlements en vigueur pour les villes et pour le plat pays ; on verra que *mon* » *amendement ne fait que reproduire leurs dispositions.* »

Ce fut donc avec l'intention bien formelle de maintenir ce qui existait et de ne rien innover que l'amendement proposé par M. Dumortier fut adopté par la Chambre des Représentants, dans sa séance du 23 novembre 1834.

Lorsque la discussion de la loi communale fut reprise en 1836, M. Jullien, dans la séance du 23 février, demanda la suppression de la disposition faisant l'objet de cet amendement, comme inutile pour l'avenir et comme pouvant avoir un effet rétroactif pour le passé.

Le Ministre de l'Intérieur répond à M. Jullien : « Peu de mots suffiront, dit-il, » pour prouver que les appréhensions de l'honorable préopinant n'ont pas le » moindre fondement. Si l'honorable membre s'était rappelé l'art. 68 du règle- » ment des villes et l'art 40. de celui du plat pays, je crois qu'il se serait dispensé » de prononcer son discours, car les *règlements contiennent la disposition que* » *nous discutons...* »

» Je crois que le retranchement proposé aurait pour effet, non pas de con- » server le droit actuel, mais de frustrer la volonté des fondateurs, contraire- » ment aux dispositions actuellement en vigueur ; telle n'a pas été, sans doute, » son intention. » Le Ministre lit les textes des art. 68 et 40 précités, puis il ajoute : « Vous vous rappellerez que, dans la discussion qui a eu lieu l'année » dernière, on a signalé quelques établissements qui ont des administrateurs » spéciaux en vertu des actes de fondation ; il en est un célèbre dans la ville de » Namur, qui a une administration spéciale, je pense qu'il serait inutile d'en dire » davantage, et que vous n'hésitez pas à adopter *la disposition qui a pour objet* » *de maintenir les règlements en vigueur.* »

M. du Bus parle dans le même sens : « L'honorable membre qui a attaqué la » disposition, dit-il, a raisonné *comme s'il s'agissait d'innover.* Il vous a dit qu'il » ne fallait pas faire une loi qui eût un effet rétroactif ; l'honorable auteur de la » critique n'a pas réfléchi que ce serait le retranchement de la disposition qui aurait » un effet rétroactif ; *la disposition contre laquelle il s'élève, non-seulement existe* » *dans les règlement en vigueur, mais faisait partie de l'ancien droit du pays.* » » Plus loin il ajoute : Cette discussion, Messieurs, n'est pas nouvelle, la question » a été agitée assez longuement, il y a près d'un an ; on avait proposé la disposition » dans les termes mêmes des règlements du roi Guillaume I<sup>er</sup>, mais on a critiqué ces » expressions : *pour autant qu'il n'ait pas été stipulé autrement par les actes de* » *fondation.* On a trouvé qu'elles n'étaient pas suffisamment claires, on y a » substitué la rédaction actuelle comme rendant clairement l'idée. La rédaction » actuelle a uniquement pour objet de faire une exception aux dispositions du » n° 2 de l'art. 84 en ce qui concerne les actes de fondation établissant des » administrations spéciales.

» 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 ; mais une fois qu'elle a reçu cette » existence, quand le fondateur approuve le mode d'administration, on le suit ;

« dans le cas contraire, on suit le mode général, prévu par le n° 2 de l'art. 84. »

M. Jullien prenant la parole, après M. du Bus, dit : « Puisque je vois que la loi » *ne peut avoir d'effet rétroactif et qu'elle ne s'appliquera qu'aux fondations* » *actuellement gérées par des administrations spéciales et faites sous l'empire* » *des lois qui le permettaient, je retire ma proposition.* » Sur ce, l'amendement ayant été de nouveau mis aux voix, fut adopté.

Il est donc bien certain que, d'après l'intention du législateur comme d'après son texte, la disposition citée de l'art. 84 de la loi communale de 1836, n'a pas d'autre portée que celle qu'avait, pour les provinces méridionales, la disposition des règlements de 1824 et 1825 qu'il reproduit ; il ne fait donc pas renaître les anciennes fondations supprimées sous le directoire ; il n'abroge aucune des dispositions des lois sur le régime des établissements de bienfaisance ; il n'abroge pas l'art. 900 du Code civil ; il ne crée rien de nouveau ; il se borne à maintenir ce qui existe, en déclarant que la disposition qui attribue au conseil communal la nomination des membres des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance, *ne déroge pas aux actes de fondation* qui établissent des administrateurs spéciaux.

Cette disposition pas plus que celle des règlements de 1824 et 1825, qu'elle reproduit, ne s'applique, en effet, qu'aux actes de fondation ayant une existence actuelle et légale ; c'est ce qu'indiquent clairement les expressions : *il n'est pas dérogé aux actes de fondation, etc.* D'après la signification grammaticale, *déroger* c'est : *statuer quelque chose de contraire à ce qui a été précédemment statué.* Une disposition peut donc déroger à un acte préexistant ; il est impossible qu'elle déroge à un acte qui n'existe pas encore. *Ne pas déroger* à un acte, c'est *maintenir* cet acte ; or, on ne peut maintenir que ce qui existe ; nous avons donc raison de dire que la disposition dont il s'agit ne s'applique textuellement qu'aux actes de fondation préexistants, et que c'est dans ce sens restreint qu'elle a été adoptée par la Chambre des Représentants.

En effet, M. Jullien avait proposé la suppression de cette disposition ; sur la réponse faite par le Ministre de l'Intérieur et M. du Bus, il consentit à retirer cette proposition en disant : « Puisque je vois que la loi ne peut avoir d'effet rétroactif » *et qu'elle ne s'appliquera qu'aux fondations actuellement gérées par des admi-* » *nistrations spéciales et faites sous l'empire de lois qui le permettaient, je retire* » *ma proposition.* » C'est sur cette déclaration parfaitement justifiée par le texte et non contredite, que la Chambre des Représentants passe immédiatement au vote et adopte la disposition. Il est certain, dès lors, que l'intention de la Chambre des Représentants a été parfaitement d'accord avec le texte de la loi et que, comme le disait fort bien M. Jullien, ce texte ne s'applique qu'aux fondations *actuellement* gérées par des administrations spéciales et faites sous l'empire des lois qui le permettaient.

Il est vrai que quelques-uns des orateurs, d'ailleurs peu nombreux, qui ont pris part à cette discussion et qui, sans doute, n'avaient pas fait une étude assez approfondie de la législation, toute spéciale sur la matière, se sont mépris sur la partie de la disposition qu'on entendait reproduire, en supposant, contre toute vérité, que par dérogation aux lois du 16 vendémiaire et 7 frimaire an v, cette

disposition avait attribué aux fondateurs le droit d'instituer à l'avenir des administrateurs spéciaux. Mais cette erreur, que la Chambre n'a pas partagée, était sans importance et n'a pas même dû attirer la contradiction en présence de la déclaration, plusieurs fois répétée et universellement acceptée, qu'on n'entendait pas innover, mais seulement maintenir ce qui existe.

Les actes de fondation qui établissent des administrateurs spéciaux, auxquels il n'est pas dérogé ou qui sont maintenus par l'art. 84 de la loi communale, sont donc exclusivement ceux qui ont été approuvés par l'autorité compétente.

C'est ce que disait avec vérité M. du Bus, dans la séance de la Chambre des Représentants, du 23 février 1836; il est bien entendu, disait-il, 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.* Or, quelle est l'autorité compétente pour approuver un acte de fondation qui, contrairement aux prescriptions des lois précitées de l'an v, soumet les biens donnés aux pauvres à une administration spéciale? Ce ne peut être évidemment que le pouvoir législatif, car il ne peut être dérogé à une loi que par la loi.

Nous terminerons par une considération qui nous a toujours paru décisive et qui s'applique et aux arrêtés de 1824 et 1825 et à l'art. 84 de la loi communale.

L'organisation des établissements de bienfaisance, leur mode d'administration, toute la législation sur la charité, a été considérée, à toutes les époques, comme une matière des plus difficiles, intéressant au plus haut degré la société, présentant les questions les plus ardues et les plus délicates, et a toujours fait l'objet de dispositions spéciales. Peut-on après cela raisonnablement croire que, soit en 1824 et 1825, soit en 1836, à propos du règlement des attributions des conseils communaux, l'on ait entendu modifier toute cette législation, en y introduisant, et sans les organiser, des principes qui en étaient proscrits? Peut-on raisonnablement admettre que, sans s'en expliquer, à propos d'une matière complètement étrangère à la charité, le législateur ait voulu changer les dispositions fondamentales qui régissent celle-ci, et se soit exposé à jeter la confusion, le désordre dans toute cette branche de l'administration? Peut-on sérieusement admettre que par une simple réserve, par une espèce de clause de non-préjudice, le législateur ait voulu consacrer en faveur de chaque citoyen le droit exorbitant de créer des personnes civiles et placer le pouvoir dans l'alternative, ou de respecter toutes les volontés des testateurs, quelque déraisonnables qu'elles soient, ou de répudier le legs au grand préjudice de la classe indigente? Peut-on sérieusement admettre que les règlements de 1824 et 1825, dont la loi communale n'a fait que reproduire les dispositions, aient introduit un droit nouveau, et que jamais ils n'aient été visés, cités dans les arrêtés royaux qui autorisaient l'acceptation d'une fondation avec ou sans condition? Nous ne l'avons jamais pensé.

Après avoir démontré, et de la manière la plus péremptoire, croyons-nous, quel est le véritable sens de l'art. 84, il ne nous reste plus que quelques mots à dire pour justifier la formule que nous proposons.

Les lois de l'an v et de l'an vii, que nous avons analysées plus haut, ont confié aux autorités municipales la nomination des membres des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance; elles ont supprimé dans le passé les admi-

nistrations particulières des biens des pauvres et les ont rendues légalement impossibles dans l'avenir. Ces principes nous les maintenons. Nous admettons, d'un autre côté, que l'arrêté du 16 fructidor an xi et le décret du 31 juillet 1806 ont dérogé en partie à cette législation et nous inscrivons ces dérogations d'une manière explicite dans le projet. Nous croyons rendre ainsi d'une manière claire la pensée qui a dicté l'art. 84 de la loi communale.

*Le Ministre de l'Intérieur,*

C<sup>H</sup>. ROGIER.

*Le Ministre de la Justice,*

VICTOR TESCH.

---

# PROJET DE LOI.

---



Leopold,

**ROI DES BELGES,**

*À tous présents et à venir, saluo.*

Sur la proposition de Nos Ministres de l'Intérieur et de la Justice,

**NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :**

Nos Ministres de l'Intérieur et de la Justice sont chargés de présenter aux Chambres, en Notre nom, le projet de loi dont la teneur suit :

**ARTICLE UNIQUE.**

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

ART. 84. 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.)

Donné à Laeken, le 18 mars 1839.

**LÉOPOLD.**

Par le Roi :

*Le Ministre de l'Intérieur,*

**CH. ROGIER.**

*Le Ministre de la Justice,*

**VICTOR TESCH.**

---