
SÉNAT DE BELGIQUE.

RÉUNIONS DES 12 ET 19 FÉVRIER 1904.

Rapport de la Commission de l'Intérieur et de l'Instruction publique, chargée d'examiner le Projet de Loi contenant le Budget du Ministère de l'Intérieur et de l'Instruction publique pour l'exercice 1904.

(Voir les nos 4, 5, 9, 24, 32, 48, 52 et 57, session de 1903-1904, de la Chambre des Représentants ; 23, même session, du Sénat.)

Présents : MM. le Baron SURMONT DE VOLSBERGHE, Président ; LÉGER, Vice-Président ; le Baron d'HUART, le Baron GASTON DE VINCK, le Comte GOBLET d'ALVIELLA, GEORGES VERCROY, le Baron WHETNALL et HUBERT, Rapporteur.

MESSIEURS,

Il n'entre pas dans les intentions de votre Commission de faire une étude, même rapide, des divers postes du Budget de l'Intérieur et de l'Instruction publique, mais elle voudrait profiter de l'occasion qui lui est donnée, pour appeler l'attention du Gouvernement sur trois questions qui lui ont paru la mériter sérieusement.

La discussion des articles du Budget a donné lieu à la Chambre des Représentants à un incident que nous devons mettre hors pair parce qu'il est relatif à une très intéressante et très importante question de droit administratif et de droit constitutionnel. Sans doute le Sénat nous saura-t-il gré de nous y arrêter quelques instants, puisque sa mission principale est d'être le gardien vigilant des grands principes que le Congrès de 1830 a placés à la base de nos institutions.

Voici comment les *Annales parlementaires* relatent cet incident, qui se produisit à la séance du 5 février :

« M. LE PRÉSIDENT. — M. Van Langendonck propose un article 107bis » ainsi libellé : Article 107bis. Crédit provisoire mis à la disposition des » communes et des bureaux de bienfaisance qui ont institué des œuvres » d'alimentation scolaire pour les enfants indigents ou qui, à cette fin, » donnent des subsides à des sociétés, 50,000 francs.

» M. DE TROOZ, Ministre de l'Intérieur et de l'Instruction publique. —
 » Messieurs, la Chambre ayant manifesté le désir d'en finir, je renonce au
 » discours que je me proposais de faire à l'occasion de l'amendement de
 » M. Van Langendonck. Je me borne à dire que je m'oppose au vote de cet
 » amendement par les motifs que j'ai déjà développés dans la session de
 » 1904. Ces motifs existent toujours. Je ne pourrais donc que les répéter
 » aujourd'hui. »

Nous ne saurions décerner trop d'éloges à ceux qui ont fondé et organisé les œuvres de bienfaisance scolaire : distribution de vivres et de vêtements aux enfants qui fréquentent les écoles, œuvres des colonies scolaires, œuvre du grand air pour les petits, etc. Nous applaudissons de tout cœur à l'ingéniosité, à l'esprit d'initiative, au dévouement des personnes généreuses qui ont combiné le service de la bienfaisance publique avec celui de l'instruction.

L'action de la charité, officielle ou privée, n'est réellement efficace que si, en soulageant la misère physique et matérielle, on élève en même temps le cœur et l'âme de l'indigent, on ouvre son intelligence, on augmente ses connaissances, on lui procure le moyen de sortir de la situation malheureuse dans laquelle il traîne sa pénible existence.

Or, quelle œuvre répond mieux à ces desiderata que ces multiples organisations nouvelles qui font de la fréquentation des établissements d'enseignement une prime à l'octroi de secours de bienfaisance? C'est assez dire que les œuvres de bienfaisance scolaire ont, à un degré très élevé, un caractère d'utilité sociale ; elles rentrent dans la catégorie des mesures qui tendent à mettre fin à cette plaie sociale, plus morale et intellectuelle encore que matérielle, qui a nom le paupérisme.

Si nous sommes si partisans de ces œuvres si belles, si généreuses, si utiles, nous devons exprimer le profond regret qu'on les ait parfois fait dévier de leur but élevé pour en faire des armes de politique mesquine. On sait combien est grand le souci que nos partis constitutionnels ont toujours eu pour le développement de l'enseignement de l'enfance. Là est peut-être l'excuse ; il est possible que le zèle ait parfois dépassé la mesure, et que le désir d'accroître le nombre des enfants fréquentant les écoles que l'on patronne, soit cause de l'abus qui a été commis en réservant aux parents de ces enfants une part prépondérante dans les distributions de secours de la bienfaisance publique.

Le mal n'en existe pas moins et il doit être réprimé.

La loi du 7 mai 1888 est intervenue jadis pour rendre ces abus impossibles, et l'on peut dire que, pendant tout un temps, elle a atteint son but : on ne voyait plus, comme autrefois, des administrations charitables publiques faire des secours un appât pour la fréquentation de certaines écoles.

Mais, depuis quelques années, se manifeste une tendance très marquée à revenir aux anciens errements par une voie nouvelle. Ce ne sont plus les commissions de charité publique qui subordonnent l'octroi de secours à la condition que les enfants soient inscrits dans telles écoles déterminées : les communes portent dans leurs budgets une allocation pour les œuvres de bienfaisance scolaire et le bénéfice de ces œuvres est réservé aux seuls élèves des écoles communales.

Ce procédé est absolument illégal, car les conseils communaux sont incompétents en matière de distribution de secours et de bienfaisance publique; tel est l'avis de M. GIRON, premier président de notre Cour suprême (*Dictionnaire de droit administratif*, V^{is} Bureaux de bienfaisance, n^{os} 1 et 3, et Hospices, n^o 37); de M. DE GRONCKEL, fonctionnaire très distingué du Gouvernement provincial du Brabant (*Hospices civils et bureaux de bienfaisance*, V^{is} Bureaux de bienfaisance, n^o 25, et Secours, n^o 35); des auteurs des *Pandectes belges* (V^o Bureau de bienfaisance, n^{os} 620, 660, etc.).

Nous résumons l'opinion de ces écrivains autorisés en citant ce passage que nous extrayons de l'ouvrage de M. DE GRONCKEL : « La commune n'a » pas à s'ingérer dans les distributions de secours, ni pour les faire elle-même, ni pour les réglementer; son rôle se borne à la surveillance et » au contrôle des établissements charitables, ainsi qu'à l'allocation des » subsides nécessaires pour suppléer à l'insuffisance de leurs ressources » propres; sinon, il y a confusion d'attributions. »

Ainsi donc, que les œuvres de bienfaisance scolaires soient organisées directement par l'autorité communale, ou que le subside soit alloué au bureau de bienfaisance avec clause d'affectation spéciale à ces œuvres, les conseils communaux qui agissent de l'une ou l'autre de ces façons sortent de leur compétence et commettent une illégalité. Dès lors le devoir du Gouvernement lui est tracé par l'article 87 de la loi communale; il doit annuler ces actes des conseils communaux, qui violent la loi.

Il est un autre grief, ce nous semble, auquel ces actes ne peuvent échapper : c'est qu'ils violent certains principes constitutionnels. Il est évident que la liberté des opinions est lésée lorsque l'octroi des secours de la bienfaisance publique est subordonné à la condition que les enfants de la personne assistée reçoivent un enseignement contradictoire avec les opinions de cet indigent; appelé à choisir entre le dénuement et le sacrifice d'opinions qui lui sont chères, le pauvre subit une violence morale qui lui enlève la pleine liberté de ses opinions philosophiques ou religieuses.

Il est tout aussi incontestable que le principe de la liberté d'enseignement est lésé, lorsque les avantages de la bienfaisance publique sont réservés aux indigents dont les enfants fréquentent tels établissements d'instruction; les autres établissements se trouvent ainsi placés dans une situation d'infériorité par un procédé d'autant plus blâmable que l'on fait un avantage de ce qui revient aux pauvres, à *tous les pauvres* sans exception d'opinion par conséquent.

Les actes des conseils communaux auxquels nous faisons allusion, outre qu'ils sont illégaux, portent atteinte aux libertés constitutionnelles des opinions et de l'enseignement; de ce chef ils blessent l'intérêt général et, dès lors, encore une fois, le Gouvernement puise dans l'article 87 de la loi communale le droit de les annuler.

Res Sacra Miser! Le pauvre a droit au respect de sa personne et au respect de sa liberté de conscience. Cette considération suffirait à justifier la résolution que votre Commission a prise d'attirer l'attention de M. le Ministre de l'Intérieur sur ces abus et de provoquer son intervention pour y mettre fin. Nous sommes en droit d'espérer qu'il partage notre

manière de voir sur ce sujet ; en effet, à la séance de la Chambre du 2 août 1901, ayant à se prononcer sur un amendement identique à celui qui vient d'être présenté cette année, l'honorable M. de Trooz s'exprimait en ces termes : « En réalité, la question qui se pose est de savoir si les communes, en faisant des choix arbitraires entre les enfants pauvres au point de vue des secours qui leur sont distribués, ne dépassent pas ce qui est leur droit. A la suite d'excès que je ne veux pas rappeler et qui ont désolé le pays à un moment donné, le législateur est intervenu pour dire aux bureaux de bienfaisance : dans la répartition des secours, vous vous occupez exclusivement du degré de misère de ceux que vous avez à soulager et vous ne recherchez pas le point de savoir quelle est l'école qu'ils préfèrent pour leurs enfants !

« Voilà quelle est la situation et je me demande si, dans ces conditions, ce n'est pas tourner la loi que d'agir comme certaines communes le font en répartissant partialement des secours, accordant aux uns, refusant aux autres, à raison précisément de l'école fréquentée.

» Je ne tranche pas la question, mais je l'indique et j'ajoute que le jour où il me serait démontré que l'intervention des communes en matière de secours a pour raison d'être de leur permettre de faire ce que la loi défend aux bureaux de bienfaisance de pratiquer, je n'hésiterais pas de proposer à la Législature de prendre, à l'égard des communes, des mesures analogues à celles qui règlent les devoirs des administrations charitables. »

Nous croyons que la démonstration que l'honorable Ministre attendait est faite, et que la loi communale lui fournit les moyens d'agir, sans devoir recourir à la Législature.

Ce qui nous incite encore à lui signaler ces abus et à en demander la répression, c'est que le mal s'étend et gagne des sphères plus élevées. En effet, les conseils de trois provinces, dont la population comporte la moitié de celle du Royaume, inscrivent des allocations à leur budget dans des termes analogues à ceux des amendements que M. le Ministre de l'Intérieur a repoussés en 1901 et en 1904. Voici le libellé et le chiffre de ces allocations pour 1904 :

« *Brabant*. — Article 127 (des dépenses). Subside aux communes qui consacrent une partie de leurs ressources à une distribution régulière d'aliments et de vêtements en faveur des enfants pauvres fréquentant les écoles communales et à celles qui encouragent l'œuvre des colonies scolaires : 25,000 francs.

» *Liège*. — Article 73 (des dépenses). — Subsidés aux communes qui organisent des distributions d'aliments ou de vêtements aux enfants fréquentant les écoles communales officielles, et dont les parents en feront la demande, et à celles qui encouragent l'œuvre des colonies scolaires pour les élèves des dites écoles : 20,000 francs.

» *Hainaut*. — Art. 88 (des dépenses). Subsidés aux communes et aux bureaux de bienfaisance qui organisent l'œuvre de la soupe scolaire et des vêtements ou l'un de ces services, dans les écoles gardiennes et les écoles primaires communales laïques : 7,000 francs. »

Cette simple lecture permet de constater combien ces libellés renchérisse l'un sur l'autre et comment d'une œuvre si généreuse, si utile, on veut faire une arme de combat pour servir des intérêts politiques.

Il est incontestable qu'en agissant de cette façon les conseils provinciaux aident les communes à violer les principes constitutionnels, et les bureaux de bienfaisance à transgresser la loi du 7 mai 1888. Nous applaudissons à l'initiative qu'ont prise ces conseils provinciaux de favoriser les œuvres de bienfaisance scolaire; mais s'ils veulent que les délibérations qu'ils prennent à ce sujet soient légales, ils doivent se borner à attribuer leurs subsides aux bureaux de bienfaisance et ne stipuler aucune réserve quant aux catégories d'enfants qui bénéficieront de ces largesses. Ainsi ils se conformeront aux principes constitutionnels et à la loi, s'inspirant des paroles élevées que M. le Ministre de l'Intérieur prononçait dans les circonstances rappelées antérieurement et par lesquelles votre Commission aime à terminer cette partie de son rapport : « Nous devons, quel que soit » le parti auquel nous appartenons, lorsqu'il s'agit de l'accomplissement » d'œuvres de charité, laisser de côté tout ce qui nous divise. Ne nous » préoccupons que de l'intensité des infortunes à soulager, afin de diminuer, dans la plus large mesure possible, sans distinction aucune, la » misère qui est autour de nous. »

Un membre considère, comme une véritable provocation en matière de politique scolaire, l'initiative prise par l'honorable rapporteur pour obtenir des mesures légales ou administratives contre les autorités provinciales et communales qui subsidient des œuvres ayant pour but de favoriser la fréquentation des écoles publiques. Il est impossible, en toute équité et même en bonne administration, qu'on refuse aux autorités provinciales et communales le droit de favoriser directement ou indirectement l'enseignement organisé par l'autorité publique. Les distributions de vêtements, les cantines, les excursions, les colonies scolaires, ne doivent pas être envisagées au point de vue de la bienfaisance, mais comme une mesure propre à faciliter et à compléter la fréquentation des écoles. Naturellement, ce seront les enfants des familles pauvres qui en profiteront le plus, mais pas exclusivement, comme on le voit par le libellé du subside au budget provincial de Liège, qui vise les distributions aux enfants « dont les parents en font la demande ».

La liberté de l'enseignement et la liberté des opinions n'ont rien à voir dans cette question, à moins qu'on ne veuille trouver une violation de ces libertés dans le fait que les communes cherchent à organiser leur enseignement dans les meilleures conditions d'hygiène et avec les plus grandes facilités de fréquentation, voire avec le caractère le plus attrayant et le plus complet possible.

Déjà les partisans de l'enseignement public n'ont cessé de réclamer contre un régime contraignant les autorités communales à subsidier les établissements qui font concurrence à leurs propres écoles. Voici qu'on réclame des mesures pour les empêcher de favoriser et de développer la fréquentation de leur propre enseignement, sous prétexte qu'elles font ainsi concurrence à l'enseignement privé. De pareilles innovations achèveraient de nous exposer à la risée de l'Europe intellectuelle, si elles

ne se justifient comme une application de la thèse cette fois avouée sans détour : *l'État hors de l'école*.

Les observations de l'honorable rapporteur, officiellement formulées au nom de la Commission, suffiraient à justifier le vote négatif à l'égard du Budget, en dehors même des nombreux griefs développés au cours des débats de la Chambre contre l'administration de l'Instruction publique.

—

Une seconde question sur laquelle la Commission croit devoir attirer l'attention du Sénat et du Gouvernement a trait à une espèce de conflit qui existe entre le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire, au sujet de certaines incompatibilités relatives aux fonctions communales, conflit qu'il serait éminemment désirable de voir disparaître.

La loi électorale du 17 septembre 1895, article 68, ferme l'entrée du conseil communal à toute personne qui reçoit un traitement ou un subside de la commune, et en son article 69 elle interdit les fonctions de bourgmestre et d'échevin aux receveurs des bureaux de bienfaisance et hospices.

De son côté, la loi communale, article 68, défend à tous membres du conseil communal de prendre part directement ou indirectement dans aucun service, perception de droits, fourniture ou adjudication quelconque pour la commune.

Tenant compte de ces seules dispositions, le Département de l'Intérieur et celui de la Justice autorisent, au point de vue du cumul, tout ce qui n'est pas prohibé par ces lois.

C'est ainsi par exemple que la jurisprudence administrative admet parfaitement le cumul des fonctions de conseiller communal, échevin et bourgmestre avec celles de médecin des pauvres ou de vaccinateur des indigents nommé et rétribué par le bureau de bienfaisance ; de médecin des hospices ; de secrétaire rétribué des mêmes administrations, etc. (Dépêches ministérielles du 29 mars 1898 et du 13 novembre 1899.)

De son côté, M. le Ministre de la Justice, à la séance de la Chambre des Représentants du 2 juin dernier, répondant à une question qui lui était posée par M. Branquart, faisait la déclaration que voici : « La jurisprudence » observée au Département de la Justice, depuis plusieurs années, recon- » nait la légalité du cumul des fonctions de bourgmestre ou d'échevin avec » celles de médecin ou de pharmacien du bureau de bienfaisance » ; et notamment un arrêté royal du 20 avril 1903 (*Moniteur* du 9 mai 1903) consacra la thèse.

Forts de ces décisions, nos administrateurs communaux, qui s'y conforment, se considèrent comme parfaitement à l'abri de toutes critiques, et ils ne songent nullement, qu'en ce faisant, la prison pourrait bien les attendre.

C'est qu'en effet, en face de ces textes légaux et de cette jurisprudence, se trouve l'article 245 du Code pénal, trop oublié, qui punit tout fonctionnaire ou officier public, toute personne chargée d'un service public, qui aura pris ou reçu quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises, dont il avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration

ou la surveillance. Et la peine qu'il commine n'est pas minime, car elle consiste en un emprisonnement de 3 mois à 2 ans et une amende de 50 à 3,000 francs, sans oublier l'interdiction de remplir des fonctions, emplois ou offices publics.

Cet article, dont l'étendue est particulièrement vaste, est donc en contradiction complète avec la jurisprudence administrative, et il arrive parfois aux Parquets de le faire sentir très durement.

C'est ainsi notamment qu'il n'y a pas bien longtemps, un médecin d'une petite commune du Hainaut en faisait la pénible expérience. Conseiller communal, puis échevin dans cette commune, où il rendait de grands services, il occupait en même temps la situation de médecin du bureau de bienfaisance et de vaccinateur, touchant de ce chef une minime rétribution que lui payait le bureau de bienfaisance. Une instruction fut ouverte contre lui et, après avoir connu tous les degrés de la juridiction répressive, Chambre du Conseil, Chambre des mises en accusation, Tribunal correctionnel, Cour d'Appel et Cour de Cassation, où partout on proclama une thèse diamétralement opposée à celle du pouvoir administratif, il ne put enfin échapper que parce qu'on lui fit application du § 2 de l'article 245 du Code pénal, lequel enlève à l'acte son caractère délictueux lorsqu'il est démontré, qu'en raison des circonstances, la personne poursuivie ne pouvait favoriser par sa position ses intérêts privés et qu'elle a agi ouvertement. (*Pasicrisie belge*, 1898, II, 312, et III, 306, 1899, I, 12 et II, 135.)

Le désaccord existe donc.

En vain essayera-t-on de le contester en disant qu'un pouvoir se place au point de vue purement administratif, tandis que l'autre envisage le côté pénal. Les lois doivent être appliquées dans leur ensemble et les décisions de l'autorité doivent tenir compte de toutes les lois et non pas seulement de quelques-unes d'entre elles. Aussi le pauvre conseiller communal qui s'est fié à ces circulaires et dont les tribunaux viennent compléter ensuite les connaissances juridiques par une condamnation à de la prison, s'aperçoit, à n'en pas douter, mais un peu tard, de cette contradiction.

C'est là un mal et c'est précisément parce qu'elle en mesure toute l'importance, que votre Commission de l'Intérieur et de l'Instruction publique a cru devoir le signaler, pour appeler sur lui toute l'attention du Gouvernement.

Au point de vue pratique, il est incontestable que la jurisprudence administrative est celle qu'il convient de suivre. Comme le dit très bien la *Revue de l'Administration et du droit administratif*, dans une étude fort consciencieuse qu'elle fait de la question, se plaçant au point de vue des médecins et pharmaciens (année 1899, p. 175), « la situation créée par » l'article 245 du Code pénal est extrêmement fâcheuse dans les petites » communes où le médecin et le pharmacien sont souvent les personnes » les plus capables de prendre en main l'administration des affaires com- » munes et les seules aussi qui puissent venir au secours des pauvres » assistés par les établissements de bienfaisance. »

Mais le remède!

Celui qui vient tout d'abord à l'esprit est de restreindre, par une disposition législative, la portée de l'article 245 du Code pénal.

Il conviendrait cependant d'être prudent sur ce point, car l'abus pourrait naître et il importe que le pouvoir soit toujours armé pour le réprimer.

Mais il en est un autre qui n'offrirait pas les mêmes inconvénients, dont la mise en œuvre serait plus rapide et dont les résultats seraient aussi efficaces, c'est celui d'instructions données aux Parquets. Par ces instructions, M. le Ministre de la Justice pourrait, par exemple, ou bien prescrire de prendre pour base de l'application de l'article 245 du Code pénal, dans les cas que nous avons signalés, les décisions de la jurisprudence administrative ; ou bien se réserver l'examen de chaque cas particulier et décider lui-même s'il y a lieu ou non à poursuites, le § 2 de l'article 245 du Code pénal semblant particulièrement justifier une telle mesure.

Le remède est donc possible, la Commission de l'Intérieur et de l'Instruction publique a confiance en MM. les Ministres de l'Intérieur et de la Justice, et elle est convaincue qu'il lui aura suffi de signaler la chose.

Les élections communales d'octobre dernier ont démontré l'existence, dans notre législation électorale, d'une grave lacune : en beaucoup d'endroits on a été frappé de l'absence de dispositions réglant la procédure des opérations de validation confiées aux députations permanentes des conseils provinciaux par le titre VI de la loi du 12 septembre 1895.

On sait de combien de précautions minutieuses le législateur entoure les opérations électorales, en vue d'assurer la liberté du scrutin et la sincérité du dépouillement : il n'est pas un acte des bureaux de vote et des bureaux de dépouillement qui ne soit soumis au contrôle vigilant des candidats et de leurs témoins ; et lorsque les opérations sont terminées, les paquets et enveloppes contenant les bulletins, les procès-verbaux, les autres documents relatifs à l'élection sont cachetés par les soins des divers bureaux, de façon à mettre leur contenu à l'abri de toute violation.

Mais, à partir du moment où les bureaux se sont dessaisis de ces pièces, plus aucune mesure légale ne protège les documents qui fixent le résultat de l'élection et qui seront peut-être soumis à révision.

L'article 50 de la loi électorale communale ordonne que les bulletins, procès-verbaux et autres documents soient envoyés dans les trois jours, par le président du bureau principal, au Gouverneur de la province.

En fait, tous ces documents, rassemblés dans une caisse ou dans un emballage quelconque, sont déposés à la poste qui les remet à la porte des bureaux du Gouvernement provincial. Dès ce moment ils sont placés sous la sauvegarde des autorités provinciales et aucune disposition légale ne dicte à celles-ci leurs devoirs en cette matière d'une si grande importance.

Loin de nous l'idée d'incriminer en quoi que ce soit les Gouverneurs de province et les membres des Députations permanentes ! Mais, dans un pays où les luttes électorales sont très vives, il convient de mettre les Collèges investis d'une juridiction contentieuse à l'abri de tout soupçon, et le meilleur moyen d'atteindre ce résultat, c'est d'organiser le contrôle de leurs actes.

Une courte énumération suffira pour indiquer les points les plus saillants sur lesquels ce contrôle devrait porter.

Les mesures prises pour assurer la transmission des paquets électoraux et leur conservation sont-elles suffisantes pour les mettre à l'abri de toute violation, et cela soit au moment de leur remise au Gouvernement provincial, soit après l'examen de la Députation permanente?

Lorsque la validation d'une élection donne lieu à revision de tout ou partie des bulletins, n'y aurait-il pas lieu de prendre les mesures de précaution adoptées par le premier dépouillement du scrutin?

En façon d'enquête, rien de précis n'est déterminé, tout est laissé à l'arbitraire du pouvoir qui l'ordonne. N'est-ce pas une lacune?

Nous appelons l'attention du Gouvernement sur ces différentes questions.

Un membre fait observer que la plupart des observations précédentes s'appliquent plus fortement encore aux vérifications en dernier ressort qui se passent dans les bureaux ministériels, où l'on ne trouve plus le contrôle de la moindre publicité, ni même les habitudes de régularité et d'impartialité qu'on est en droit d'attendre d'autorités ayant la pratique de la juridiction contentieuse.

L'examen des budgets donne, chaque année, aux Chambres l'occasion d'apprécier la gestion du Gouvernement. Votre Commission est heureuse de constater la bonne marche des importants services ressortissants au Département de l'Intérieur et de l'Instruction publique, et elle vous propose, à l'unanimité moins une voix, d'approuver le budget tel qu'il vous est soumis.

Le Rapporteur,
HUBERT.

Le Président,
BARON SURMONT DE VOLSBERGHE.