

droit d'accepter tous les dons et legs faits aux pauvres purement et simplement appartiendrait exclusivement aux curés. C'était faire des curés les représentants légaux des pauvres et annuler les bureaux de bienfaisance. Cette mesure réactionnaire n'aboutit pas; l'ordonnance du 2 avril 1817 attribua, au contraire, le droit d'accepter les dons et legs faits en faveur des pauvres aux bureaux de bienfaisance et aux maires qui les président. « Il ne peut appartenir aux donateurs, dit le conseil d'Etat, de modifier à leur gré cette règle administrative et de conférer, soit au curé, soit aux fabriques, dont les attributions se bornent à ce qui intéresse le service du culte, le droit de représenter les pauvres et d'exercer les actions qui leur appartiennent. Ainsi, les bureaux de bienfaisance ou le maire peuvent seuls être envoyés en possession des objets donnés aux pauvres, quels que soient d'ailleurs les termes de l'acte constitutif de la libéralité. Cette mise en possession n'empêche pas, du reste, de faire intervenir dans la distribution des secours le curé ou la fabrique, si telle a été l'intention des donateurs (1). » Bien entendu, à titre officieux et comme simple faculté, si le bureau de bienfaisance le juge convenable.

217. En Belgique, les prétentions de l'Eglise ne font pas défaut, et pendant longtemps le gouvernement s'est fait l'instrument de l'ambition du clergé, sans se soucier des lois que les partis politiques interprètent trop souvent à leur guise. Ce n'est qu'à l'avènement du ministère libéral, en 1847, que l'administration rentra dans la voie de la légalité. Une testatrice institue pour ses héritiers universels les pauvres des diverses paroisses de Bruxelles; elle veut que « le tout soit mis à la disposition des curés respectifs. » Le conseil général d'administration des hospices et secours, qui centralise à Bruxelles tous les services de la charité publique, revendiqua ce legs; le conseil communal et la députation permanente appuyèrent sa réclamation. Elle fut accueillie par le gouvernement. L'arrêté royal invoque la loi du 7 fri-

(1) Vuillefroy: *De l'administration du culte catholique*, p. 289, note a.

naire an v, laquelle charge spécialement les bureaux de bienfaisance de secourir les indigents qui ne sont pas reçus dans les hospices, ainsi que les articles 910 et 937, qui confirment la mission confiée aux établissements d'utilité publique de gérer les fondations faites au profit des pauvres. La clause qui chargeait le curé d'un service que le législateur a attribué à un établissement public, était donc contraire aux lois et, comme telle, réputée non écrite, aux termes de l'article 900. On objectait, dans l'intérêt des curés, que l'article 84 de la loi communale permet de nommer des administrateurs spéciaux. Nous reviendrons sur cette disposition; dans l'espèce, elle était inapplicable; il n'y avait qu'une simple distribution d'aumônes; il ne pouvait donc être question de nommer des administrateurs pour gérer une fondation qui n'existait point. L'arrêté royal ajoute qu'il était satisfait à la volonté du testateur autant que la loi le permettait. En effet, à Bruxelles on a formé, en exécution de la loi communale (art. 92), des comités de charité, dans chaque paroisse, chargés de distribuer les secours à domicile; et les curés sont présidents de ces comités, ils interviennent donc dans la distribution des secours (1).

La volonté des testateurs n'est pas toute-puissante; ils doivent se conformer aux lois qui règlent l'exercice de la bienfaisance. Quand ils imposent une charge contraire aux lois, le législateur l'efface, tout en maintenant la libéralité. Il a été fait une application remarquable de ce principe dans l'espèce suivante. Un testateur fait un legs aux pauvres de sa paroisse, en ajoutant que la distribution se fera par le curé; puis il fait un legs au bureau de bienfaisance, en le chargeant de distribuer la somme léguée aux pauvres de la ville; enfin il lègue le double de cette somme à la société Saint-Vincent-de-Paul, pour être distribuée aux pauvres patronnés par ladite société. On voit que les prédilections du testateur étaient pour cette dernière œuvre, bien qu'il gratifiât aussi l'établis-

(1) Arrêté du 30 décembre 1847 (Circulaires, 1847, p. 134). Comparez arrêté du 6 décembre 1869 (Circulaires, 1869, p. 574).

BIBLIOTHÈQUE DE LA FACULTÉ DE DROIT
D. A. N. 217

sement public chargé du service de la charité; mais les termes du testament prouvent que son intention n'était pas de confier au bureau de bienfaisance l'exécution du legs fait à la société Saint-Vincent-de-Paul. Naissait la question de savoir ce que l'on ferait de ce dernier legs. La société ne pouvait pas le recueillir, puisqu'elle n'a pas d'existence légale. Est-ce que le bureau de bienfaisance le pouvait? L'arrêté royal le lui attribua, mais en ajoutant qu'il était *désirable* que le bureau laissât faire, sous son contrôle, les distributions par ladite société ainsi que par le curé (1). On peut justifier l'arrêté par cette considération que le legs, quoique fait à la société Saint-Vincent-de-Paul, s'adressait en réalité aux pauvres; on satisfaisait donc à la volonté du testateur, autant qu'on le pouvait légalement, en maintenant la libéralité et en faisant intervenir la société d'une manière officieuse; mais l'intervention n'est pas obligatoire; le bureau est libre de n'y pas recourir. Dès lors, ne valait-il pas mieux l'écarter? Est-ce que le gouvernement est appelé à manifester un *désir*? Pour les aumônes que le curé devait distribuer, il n'y avait aucun doute; les pauvres étaient institués directement, le curé n'était que le distributeur; on devait le remplacer par le distributeur légal, le bureau de bienfaisance.

Le légataire universel n'a pas non plus qualité pour distribuer les aumônes. Un testament, qui a donné lieu à bien des contestations, chargeait le légataire universel de distribuer annuellement des habillements pour les pauvres enfants faisant leur première communion à Gand, paroisse de Saint-Pierre, jusqu'à concurrence de 2,000 fr. L'arrêté royal décida que le bureau de bienfaisance était le seul représentant légal des pauvres, et que, ne fût-il pas nominativement institué, il avait seul capacité pour recueillir les dotations faites en leur faveur (2).

Dès qu'il s'agit de secours à donner aux pauvres, fût-ce à l'occasion d'un sacrement, le bureau de bienfaisance a

(1) Arrêté du 12 juillet 1858 (Circulaires, 1858, p. 134).

(2) Arrêté du 20 juillet 1858 (Circulaires, 1858, p. 139).

seul qualité pour les distribuer. Un legs est fait au desservant d'une commune pour être employé à l'habillement des enfants pauvres qui font leur première communion. L'arrêté royal a décidé que le bureau de bienfaisance devait le recueillir, parce qu'il était fait exclusivement au profit des pauvres, et appartenait par conséquent à l'établissement public chargé du service de la charité (1).

2. DES CONGRÉGATIONS HOSPITALIÈRES.

218. Il y a des congrégations religieuses qui se vouent au soulagement des malades, et d'ordinaire donnent l'instruction aux pauvres; il y a aussi des congrégations exclusivement enseignantes. Avant la révolution, toutes ces congrégations étaient reconnues; l'enseignement public était en grande partie dans leurs mains; on peut dire qu'elles avaient le monopole de l'instruction des femmes. Les congrégations hospitalières des sœurs de la charité et autres, après avoir été abolies, ont été rétablies; mais quelle est leur mission? sont-elles purement hospitalières? peuvent-elles enseigner? dans quelles limites? Ces questions ont donné lieu à de longs débats, et il reste toujours quelque incertitude.

Les congrégations hospitalières et enseignantes furent supprimées comme corporations jouissant de la personnalité civile par le décret des 13-20 février 1790, dont l'article 1^{er} est ainsi conçu : « La loi constitutionnelle du royaume ne reconnaîtra plus de vœux monastiques solennels des personnes de l'un ni de l'autre sexe; en conséquence les ordres et congrégations réguliers dans lesquels on fait de pareils vœux sont et demeureront supprimés en France, sans qu'il puisse en être établi de semblables à l'avenir. » On voit que les congrégations étaient extirpées jusque dans leur racine, le principe religieux qui

(1) Arrêtés du 11 juillet et du 31 juillet 1867 (Circulaires, 1867, p. 129 et 148).

BIBLIOTHÈQUE
MUSEUM
D. A. N.

fait leur essence, puisque la loi abolit les vœux solennels d'obéissance, de pauvreté et de chasteté. Il n'y avait plus place, dans le nouvel ordre de choses, pour les congrégations religieuses, hospitalières ou enseignantes. Les services de l'instruction et de la charité furent sécularisés; l'Etat se chargea de cette mission. Comme ces services ne pouvaient être organisés d'un jour à l'autre, l'Assemblée constituante décréta qu'il ne serait rien changé pour le moment à l'égard des maisons chargées de l'éducation publique et des établissements de charité. Les religieux et les religieuses continuèrent donc provisoirement leur service, non plus à titre de corporations, ils n'avaient plus de biens et ne formaient plus de corps, mais comme sociétés s'occupant de charité et d'enseignement. (Décret du 13 février 1790, art. 2.) Ce provisoire ne pouvait être de longue durée; il était impossible de laisser l'enseignement dans les mains des moines, ennemis de la révolution; l'Assemblée législative les chassa des écoles. Il était plus difficile, et il semblait dur d'expulser des hôpitaux les religieuses vouées au soulagement de l'humanité souffrante; le décret des 4-17 août 1792 fit une réserve en leur faveur. Mais il était entendu que si l'on maintenait, toujours à titre provisoire, les sœurs de la charité, c'était uniquement comme sœurs hospitalières; il fut dit formellement que les maisons de charité cesseraient de s'occuper de l'instruction des enfants, aucune partie de l'enseignement public ne devant plus être confiée à aucune des ci-devant maisons d'hommes ou de filles, séculières ou régulières. (Loi du 18 août 1792, art. 1 et 4.) Il ne restait plus que des sœurs hospitalières, vouées, aux termes de la loi du 7 avril 1792, au soin et au soulagement des malades. Ce n'était pas comme corporations, pas même comme associations religieuses, que la révolution consentait à les employer. La loi du 18 août 1792 renouvela la suppression de toutes les corporations, même de celles uniquement consacrées au service des malades et des hôpitaux. « Néanmoins, dit-elle, dans les hôpitaux et maisons de charité, les mêmes personnes continueront comme ci-devant le service des pauvres et le soin des ma-

lades à titre individuel, sous la surveillance des corps municipaux et administratifs, jusqu'à l'organisation définitive, que le comité des secours présentera incessamment à l'assemblée nationale. » Cette organisation se fit en l'an v; les lois des 16 vendémiaire, 7 frimaire et 20 ventôse ne parlent plus des congrégations hospitalières; les sœurs de charité cessent de figurer dans les lois, elles se dispersent, et n'ont plus même de nom qui les distingue (1).

219. Sous le consulat et l'empire, il y eut une réaction en faveur des sœurs hospitalières. On l'a exagérée et défigurée; il importe de rétablir la vérité. Napoléon accepta l'héritage de la révolution en tout ce qui concerne les idées de centralisation et de sécularisation; il ne répudia que la liberté. Il ne pouvait donc entrer dans sa pensée de confier l'enseignement, en tout ou en partie, à des congrégations religieuses. La loi du 7 thermidor an v avait révélé l'esprit de la France nouvelle en interdisant aux associations religieuses le droit d'user de la liberté de l'enseignement établie par la constitution de l'an III. Napoléon, hostile à la liberté, ne voulut pas plus celle d'enseigner que celle de s'associer; il organisa un corps laïque, l'université, et lui confia le monopole de l'instruction. (Décrets du 17 mars 1808 et du 15 novembre 1811.) Il ne faut pas perdre de vue cette tendance du premier consul et de l'empereur, quand il s'agit d'apprécier les décrets concernant les congrégations hospitalières. Comme le service des hôpitaux était désorganisé, le gouvernement conçut l'idée de confier le soin des malades aux anciennes sœurs de la charité, non pas à titre de corporation, mais à titre individuel, et comme remplissant un service public. Un arrêté du 1^{er} nivôse an ix rappelle que la loi du 18 août 1792, tout en supprimant les corporations, avait conservé aux membres des corporations de charité la faculté de continuer les actes de leur bienfaisance. En conséquence, le ministre de l'intérieur autorisa

(1) Bruxelles, 28 avril 1858 (*Pasicrisie*, 1858, 2, 231) et 14 août 1847 (*Pasicrisie*, 1847, 2, 165 et suiv.).

la ci-devant supérieure des filles de la charité à former des élèves pour le service de la charité. L'expression est caractéristique; il ne s'agit plus de religieuses ni de moines; la supérieure est qualifiée de *citoyenne*, et les novices prennent le nom d'*élèves*; le but, c'est le service de la charité. Le gouvernement ne songeait pas à rétablir la mainmorte; il ne songeait pas davantage à confier à des sœurs de la charité, ni à une congrégation quelconque le soin de l'enseignement. Vers la même époque, il s'était formé diverses associations religieuses, débris de l'ordre des jésuites, dans le but de se consacrer à l'enseignement. Elles furent dissoutes comme illicites; à cette occasion, le gouvernement consulaire proclama hautement ses vues en matière d'instruction. « L'éducation publique appartient à l'Etat, il ne faut pas qu'à son insu une multiplicité d'institutions qui ne seraient pas suffisamment connues, et dont l'enseignement ne serait pas avoué, viennent joindre au danger d'occasionner de mauvaises études le danger plus grand de préparer de mauvais citoyens. » Telle fut toujours la pensée de Napoléon. Même en ce qui concerne les sœurs de la charité, son intention n'était pas de leur confier une partie de l'instruction publique, ni de ressusciter la mainmorte; il voulait utiliser les sœurs pour le service des hôpitaux. Pour atteindre ce but, elles devaient être, non des citoyennes, mais des religieuses; il fallait donc les reconstituer en corporations; mais, dit Portalis, à la charge que leurs statuts fussent vérifiés, approuvés et enregistrés au conseil d'Etat. Il ne doit y avoir en France, ajoute Portalis, d'autres institutions religieuses que celles qui sont établies par le concordat et par les lois organiques ou qui seraient formellement approuvées (1).

220. C'est dans cet esprit que fut rédigé le décret du 18 février 1809, qui est resté, en Belgique, la charte des congrégations hospitalières. L'article 1^{er} porte : « Les congrégations ou maisons hospitalières de femmes, savoir celles dont l'institution a pour but de desservir les hos-

(1) Comparez Bruxelles, 14 août 1847 (*Pasicrisie*, 1847, 2, 166-169).

pices de notre empire, d'y servir les infirmes, les malades, les enfants abandonnés, ou de porter aux pauvres des soins, des secours, des remèdes à domicile, sont placées sous la protection de Madame, notre très-chère et honorée mère. » On voit que le décret a soin de définir ce qu'il entend par congrégations hospitalières; si l'on s'en tenait à cette définition, il n'y aurait pas le moindre doute sur la mission et la destination des congrégations reconnues en vertu du décret : les congrégations sont exclusivement hospitalières, elles sont une dépendance des hospices. Il n'y a pas un mot dans le décret qui marque qu'elles aient une part quelconque dans l'enseignement, fût-ce celui des enfants pauvres. Mais l'exécution qui fut donnée au décret dépassa les limites du texte; des congrégations hospitalières furent autorisées à donner l'enseignement gratuit. Il faut dire plus : l'intention du gouvernement, en rétablissant les sœurs hospitalières, était de leur permettre l'enseignement gratuit. Le conseiller d'Etat, Regnaud de Saint-Jean-d'Angely, dit dans le rapport qu'il adressa à l'empereur à l'appui du décret : « que la vocation qui consiste, soit à porter des secours aux pauvres, soit à donner la première instruction aux enfants de la dernière classe du peuple, est le titre avec lequel s'étaient présentées jusqu'en 1809 les associations qui ont été autorisées. » Et on lit dans une circulaire adressée, le 3 mars 1809, aux évêques par le ministre des cultes, Bigot de Préameneu : « Le décret du 18 février dernier ne fait pas mention des congrégations enseignantes. Il est dans l'intention de Sa Majesté qu'il y ait pour les femmes en général un règlement d'instruction publique, dans lequel on déterminera comment les congrégations religieuses y participeront. » Quant aux congrégations, hospitalières tout ensemble et enseignantes, avaient-elles qualité pour donner l'enseignement? Le ministre distingue celles qui tiennent un pensionnat et celles qui ne donnent qu'un enseignement gratuit : les premières ne se trouvent pas comprises dans le décret, elles ne peuvent donc pas être reconnues, tandis que les autres peuvent être reconnues à titre d'hospitalières, parce que tel est l'objet principal de leur institution.

CARILLA ATTESTING
BIBLIOTHECA
U. A. V.

Le ministre ajoute : « Quant à l'enseignement qu'elles donnent, il ne peut que se concilier avec tout plan d'instruction générale. » Ces paroles sont très-obscurcs, peut-être obscures à dessein. Ce qui est certain, c'est que, dans la pensée du gouvernement, les congrégations livrées à l'enseignement gratuit, sans être hospitalières, n'étaient pas comprises dans le décret; elles devaient attendre le règlement général de l'instruction des femmes (1).

La circulaire du ministre, rapprochée du texte du décret de 1809, soulève bien des doutes; la circulaire autorise les congrégations hospitalières à donner l'enseignement gratuit, comme service accessoire de la charité, laquelle est leur destination principale, tandis que le décret ne mentionne pas l'enseignement gratuit dans la définition qu'il donne des congrégations hospitalières. Pourquoi le décret garde-t-il le silence à cet égard? Nous ne voyons qu'une explication, c'est que l'empereur ne voulait rien préjuger quant à l'intervention légale des congrégations religieuses dans l'enseignement. Il se réservait, il est vrai, la circulaire et les actes d'exécution en font foi, la faculté d'autoriser les congrégations hospitalières qui donneraient l'instruction aux pauvres; il lui est même arrivé d'autoriser des congrégations enseignantes (2). Mais ces décrets particuliers sont des actes de la toute-puissance impériale. On n'en peut induire un principe, car il serait en opposition avec le décret de 1809. Quand il y a contradiction entre la loi et les actes qui l'exécutent, il y a violation de la loi, et la violation de la loi ne peut certes pas l'emporter sur la loi. A notre avis, le décret de 1809 décide seul la question; nous allons voir les conséquences qui en résultent.

221. Il n'y a que les congrégations reconnues qui aient capacité de recevoir des dons et legs. La première question qui se présente est donc de savoir quelles sont

(1) Arrêt de rejet du 11 mars 1848, et le réquisitoire de l'avocat général Delebecque (*Pasicrisie*, 1849, 1, 19 et suiv.). Arrêt de Bruxelles, 14 août 1846 (*Pasicrisie*, 1847, 2, 166 et suiv.).

(2) Voyez le réquisitoire précité de Delebecque (*Pasicrisie*, 1849, 1, 12, 16 et suiv.).

les congrégations que le gouvernement peut reconnaître. Sur ce point, il ne saurait y avoir de doute. Toutes les congrégations, sans exception aucune, ont été supprimées par les lois de la révolution. Ce n'est que par exception que certaines congrégations peuvent être reconnues. Dans un ordre constitutionnel et légal, ces exceptions auraient dû être consacrées par une loi. On sait que, sous l'empire, la volonté de l'empereur tenait lieu de loi; une jurisprudence constante a consacré la force obligatoire des décrets impériaux. Tel est le décret de 1809 : il accorde au gouvernement le droit de reconnaître des congrégations hospitalières de femmes, ayant pour vocation le service des hôpitaux et les soins à donner aux malades à domicile. C'est une exception, et une exception aux lois les plus importantes qui aient été faites depuis 1789; elle est donc de stricte interprétation. De là suit que le gouvernement n'a pas le droit de reconnaître des corporations enseignantes, dès qu'elles ne sont pas hospitalières, peu importe qu'elles tiennent pensionnat, ou qu'elles donnent l'instruction gratuite aux pauvres. Vainement invoquerait-on les décrets impériaux qui ont reconnu des congrégations enseignantes; les gouvernements qui ont succédé à l'empire n'ont pas hérité de sa toute-puissance; ils ont mission d'exécuter les lois, il ne leur appartient pas de les violer. La conséquence est évidente. Si un arrêté royal, rendu sous le royaume des Pays-Bas, ou en Belgique, reconnaissait une congrégation enseignante, cet acte serait illégal; or, nos tribunaux ont le droit et le devoir de ne pas appliquer les arrêtés royaux contraires à la loi. Par suite, ces congrégations n'auraient pas qualité de recevoir, et les dons et legs faits en leur faveur seraient nuls.

222. Il faut en dire autant des congrégations hospitalières qui tiendraient un pensionnat. Un arrêté royal du 24 mars 1838 reconnaît l'association des Sœurs de Marie, établie à Braine-l'Alleud. Les statuts de la congrégation portent, article 4 : « Les Sœurs de Marie se consacrent à l'instruction de la jeunesse et au service des malades à domicile; elles tiennent un pensionnat d'internes et une