

l'autorisation d'accepter les libéralités affectées à un service public doit être demandée par les administrateurs des établissements légaux organisés pour ce service. Le donataire ou le légataire véritable est le service public auquel la libéralité doit profiter : c'est le gratifié qui demande l'autorisation par son organe légal. La circulaire du 10 avril 1849, qui pose le principe, en fait l'application aux cas les plus usuels.

Lorsqu'une libéralité est faite à un établissement communal, c'est le conseil communal qui est appelé à la recueillir, et qui, par conséquent, doit demander l'autorisation de l'accepter. L'article 76, n° 3, de la loi communale, qui consacre ce principe, suppose qu'il s'agit d'institutions dépendant directement de la commune et administrées par l'autorité communale : telles sont les écoles communales, tel serait un atelier de charité organisé par la commune. Si la libéralité est faite à des établissements qui dépendent, à la vérité, de la commune, mais qui ont une administration spéciale, ce sont les administrateurs de ces établissements qui doivent demander l'autorisation d'accepter ; le conseil n'intervient, en ce cas, que pour donner son avis. Nous avons dit plus haut quels sont ces établissements : les bureaux de bienfaisance, les hospices, les fabriques d'église sont les plus importants.

Quant aux établissements qui ne dépendent ni directement ni indirectement de la commune, on suit le même principe : sont-ils régis par la province ou par l'Etat, c'est le conseil provincial qui accepte ou le ministre chargé du service gratifié ; ont-ils une existence indépendante, ce sont les administrateurs qui acceptent (1). Nous avons déjà fait l'application de ces principes à l'instruction publique (n^{os} 199-207).

284. Comment les administrateurs des établissements appelés à recueillir une libéralité auront-ils connaissance du don ou du legs qu'ils doivent accepter ? Aux termes de l'arrêté du 4 pluviôse an XII (art. 2), les notaires qui reçoivent les donations et les testaments sont tenus de

(1) Circulaire du 10 avril 1849 (Circulaires, 1849, p. 293-295).

donner avis aux administrateurs des hospices des dispositions que ces actes contiennent en leur faveur. Le décret du 30 décembre 1809 (art. 58) veut que le notaire devant lequel il aura été passé un acte contenant donation entre-vifs ou disposition testamentaire au profit d'une fabrique en donne avis au curé ou desservant. Si l'acte contient une libéralité au profit d'un séminaire, le notaire doit, en vertu du décret du 6 novembre 1813 (art. 67), en donner avis à l'évêque.

Ces dispositions sont incomplètes ; elles ne parlent pas des bureaux de bienfaisance, ni des libéralités faites au profit de l'instruction publique. Il serait à désirer que le gouvernement adressât une circulaire aux notaires, pour généraliser l'obligation que les décrets leur imposent, et pour rappeler en même temps les principes qui régissent cette matière. Parfois l'acte ne mentionne aucun établissement : ce sont des legs pies dont le testateur charge son exécuteur testamentaire : ou il institue les pauvres, ou il fonde un hospice pour les indigents. Il serait facile aux rédacteurs des actes de prévenir toute difficulté en faisant connaître aux donateurs et testateurs la voie légale qu'ils doivent suivre. En tout cas, dès que la libéralité intéresse les pauvres, les notaires en doivent donner connaissance aux administrations chargées du service de la charité, aux bureaux de bienfaisance et aux hospices. De même tout legs pie doit être communiqué à la fabrique. Les libéralités destinées à l'enseignement doivent être notifiées aux communes, à la province ou à l'Etat ; et celles qui sont faites dans l'intérêt des boursiers doivent être portées à la connaissance des commissions provinciales. Les notaires connaissent rarement ces lois spéciales ; et comment leur en faire un reproche, alors que les avocats et les magistrats les ignorent ? Il serait donc utile de résumer dans une circulaire les lois et les principes.

2. CONDITIONS ET RÈGLES CONCERNANT L'AUTORISATION.

285. Pour qu'il y ait lieu d'autoriser l'acceptation d'une libéralité, il faut qu'il y ait libéralité. On dira que

cela va de soi, et, toutefois, des corps administratifs s'y sont trompés. Il n'y a aucun doute quant aux testaments, ils ne s'ouvrent qu'à la mort du testateur; jusque-là il n'y a pas de legs, donc il n'y a pas lieu à acceptation. Les donations se parfont par le concours de consentement; pour qu'il y ait libéralité entre-vifs, il faut donc le consentement, c'est-à-dire l'acceptation du donataire; jusque-là le donateur n'est pas lié, il peut révoquer le don qu'il a fait; ce don n'est, en réalité, qu'une offre. Or, les établissements publics ne peuvent accepter qu'en vertu d'une autorisation; donc la donation qui leur est faite reste une offre révocable, jusqu'à ce que l'établissement dûment autorisé accepte. Est-ce à dire qu'il suffise d'une simple offre de donner pour que l'autorisation puisse être accordée? La donation doit être parfaite, en ce sens qu'il ne manque pour sa perfection que l'acceptation du donataire; il faut donc un acte notarié constatant l'offre du donateur. Tant qu'il n'y a pas d'acte, il n'y a qu'un simple projet de donner; en vain un arrêté royal autoriserait-il l'acceptation de cette prétendue offre, le donateur ne serait pas lié, car il n'a réellement pas fait d'offre. C'est en ce sens qu'il faut entendre un arrêté royal qui a annulé une décision de la députation permanente d'Anvers. Celle-ci avait autorisé une fabrique à accepter l'offre d'un don de 1,000 francs faite par une simple lettre. Il est dit dans les considérants, et avec raison, qu'il n'y a de donation susceptible d'être acceptée que celle qui réunit les conditions prescrites par l'article 931. Il est vrai que l'empereur a statué parfois sur de simples offres de donation, non consignées dans un acte notarié, mais il l'a fait en vertu de la toute-puissance qu'il exerçait; sous un régime constitutionnel, l'administration ne peut plus suspendre les lois (1).

286. Un arrêté royal du 27 octobre 1825 porte qu'aucune autorisation à l'effet d'accepter les libéralités faites aux fabriques d'église, établissements de charité ou autres institutions dites de mainmorte ne sera dorénavant

(1) Arrêté du 25 août 1850 (Circulaires, 1850, p. 174).

accordée si la demande n'en a été formée dans le délai d'un an, à compter de la date de l'acte pour les donations entre-vifs, et, du jour des déclarations faites par les héritiers pour les droits de succession, quant aux legs. La circulaire de 1849 dit que cet arrêté ne fait que consacrer une règle de discipline administrative; que le gouvernement, quoiqu'il tienne à sa stricte observation, pourra relever de la déchéance qu'il prononce implicitement, sans que les tiers puissent contester la validité d'une autorisation donnée après l'expiration d'une année. On pourrait même soutenir, et c'est notre avis, que l'arrêté de 1825, en tant qu'il établit une déchéance contre les établissements publics qui ne demandent pas l'autorisation dans l'année, est illégal. En effet, comme le dit la circulaire, les donations entre-vifs peuvent être acceptées pendant toute la vie du donateur, et l'action en délivrance d'un legs ne se prescrit que par trente ans (1). Le gouvernement a-t-il le droit de limiter ce délai à un an, sous peine de déchéance? Non, certes, car ce serait déroger à la loi, et le roi des Pays-Bas n'avait pas ce droit-là. L'arrêté de 1825 est une simple mesure de discipline administrative, et très-sage, comme telle. Tant que la donation n'est pas acceptée, le donateur peut la révoquer; il importe donc que l'acceptation se fasse le plus tôt possible. Quant aux legs, le légataire a, à la vérité, trente ans pour demander la délivrance, mais il est intéressé à la demander immédiatement pour jouir des fruits.

287. Le donateur pouvant révoquer son offre tant qu'elle n'est pas acceptée, les établissements donataires auraient grand intérêt à accepter provisoirement, avec cet effet que le donateur serait lié par cette acceptation. Au conseil d'Etat, on en fit la proposition; Bigot-Prémeneu objecta que par aucune considération on ne pouvait supposer aux administrateurs le pouvoir d'accepter sans y être autorisés (2). Dans la rigueur du droit, cela est vrai, et cela confirme l'opinion que nous avons enseignée, que les établissements publics, par eux-mêmes,

(1) Circulaire du 10 avril 1849 (Circulaires, 1849, p. 298).

(2) Séance du 12 ventôse an xi, n° 19 (Loché, t. V, p. 251).

BIBLIOTHÈQUE
MUSEUM
D. A. N. I.

sont incapables de recevoir, et qu'ils ne deviennent capables qu'en vertu de l'autorisation (n° 187). Mais il y a, dans l'espèce, une question d'utilité qui doit l'emporter sur la subtilité du droit. L'acceptation provisoire ne donnerait pas aux établissements publics une capacité qu'ils n'ont point, puisqu'elle n'aurait d'effet qu'en vertu de l'autorisation. Aussi s'est-on écarté successivement du code civil, en France, en faveur de la plupart des établissements d'utilité publique (1); et le législateur belge a admis la même chose pour les libéralités faites au profit de l'enseignement; les donations entre-vifs, aux termes de la loi du 19 décembre 1864 (art. 47), sont acceptées sous la réserve de l'approbation de l'autorité compétente; l'acceptation lie, sous la même réserve, le donateur dès qu'elle lui a été notifiée. C'est la seule dérogation qui ait été apportée à l'article 910; dans les autres cas, l'acceptation ne peut être provisoire.

La conséquence est que les administrateurs ne peuvent pas demander la délivrance du legs, et que, par suite, l'établissement ne jouira pas des fruits (2); car avant l'acceptation le légataire n'a pas le droit d'agir; or, nos lois ne permettent jamais l'acceptation provisoire des legs, la loi de 1864 ne concernant que les donations. C'est une lacune regrettable. Faut-il en conclure que les administrateurs ne peuvent pas même faire les actes conservatoires? Si l'on poussait le principe de l'article 910 à bout, il faudrait dire que les établissements publics, n'ayant pas de droit, ne peuvent rien faire pour le conserver; mais cette rigueur serait excessive et contraire à la volonté du législateur; le décret du 4 pluviôse an XII porte qu'en attendant l'acceptation, les receveurs des pauvres et des hospices feront tous les actes conservatoires qui seront jugés nécessaires (art. 4). Cette disposition doit être appliquée par analogie à tous les établissements d'utilité publique; il est vrai qu'ils n'ont pas de droit actuel, mais ils ont au moins un droit éventuel; or, un droit éventuel suffit pour autoriser des mesures conservatoires (arti-

(1) Troplong, *Des donations*, t. II, n° 678, p. 230 de l'édition belge.

(2) Bruxelles, 27 mars 1867 (*Pasicrisie*, 1867, 2, 209).

cle 1180). La jurisprudence est en ce sens (1), ainsi que la pratique administrative (2).

La cour de cassation a fait l'application de ces principes dans l'espèce suivante. Un legs avait été fait aux pauvres; le testament fut attaqué. Mise en cause, la fabrique d'église conclut, avant toute autorisation, au maintien du testament. Pourvoi en cassation. On soutint que la décision était nulle, parce qu'elle ordonnait l'exécution d'une disposition faite au profit d'un établissement public, avant que le gouvernement en eût autorisé l'acceptation. La cour prononça un arrêt de rejet. Il n'était pas exact de dire que la fabrique avait demandé et que le tribunal avait ordonné la délivrance du legs; elle s'était bornée à conclure au maintien du legs; cette décision ne liait pas le gouvernement, qui restait libre d'accorder ou de refuser l'autorisation. C'était donc un simple acte de conservation que la fabrique avait qualité de faire (3). Notons seulement que, d'après les vrais principes, la fabrique n'a aucune qualité pour recueillir un legs fait aux pauvres; leur seul représentant légal est le bureau de bienfaisance (n°s 247, 248).

Mais les tribunaux ne pourraient pas ordonner des mesures d'exécution avant que l'autorisation administrative soit accordée. La cour de cassation a cassé un arrêt qui renvoyait les parties devant un notaire pour établir un compte. Vainement prétendait-on que l'autorisation de plaider accordée au bureau de bienfaisance suffisait pour lui donner qualité. Autre est l'autorisation de plaider, qui a pour objet de sauvegarder les droits éventuels de l'établissement gratifié; autre est l'autorisation d'accepter une libéralité; celle-ci est d'ordre public, et ne peut être remplacée par une formalité équipollente, car il n'y a pas d'équipollence en matière de formes solennelles (4).

238. La demande d'autorisation est suivie d'une instruction, dont nous ne dirons qu'un mot, puisque cette

(1) Gand, 8 février 1838 (*Pasicrisie*, 1838, 2, 27).

(2) Circulaire du 10 avril 1849 (*Circulaires*, 1849, p. 300).

(3) Rejet, 5 mai 1836 (*Dalloz*, 1857, 1, 37).

(4) Cassation, 12 novembre 1862 (*Dalloz*, 1862, 1, 505).

matière ne concerne que l'administration. Il faut une délibération des administrateurs de l'établissement, contenant résolution d'accepter la libéralité et demande en autorisation. Il y a une disposition spéciale en matière de culte : le décret du 30 décembre 1809 (art. 59) charge le bureau des marguilliers de délibérer sur l'acceptation des dons et legs faits au profit de la fabrique. Quand il s'agit d'un établissement communal, le conseil est appelé à donner son avis sur l'avantage que la libéralité peut avoir pour la commune, ainsi que sur la position de la famille du testateur ou donateur. La législation française, plus prévoyante que la nôtre, exige de plus que les parents déclarent formellement s'ils adhèrent à la libéralité, ou s'ils s'y opposent ; par suite, les préfets doivent, sous peine de nullité, mettre les parents en demeure de se prononcer⁽¹⁾. Les héritiers ont le droit de réclamer quand ils sont dans le besoin, car le devoir du défunt était, avant tout, de soigner pour sa famille. Cela suppose que le testateur n'a pas exclu ses parents en instituant un légataire universel ; ils sont alors sans intérêt, et leur réclamation ne peut être accueillie⁽²⁾.

Outre l'avis de l'autorité communale, le gouvernement doit prendre celui de l'évêque pour les libéralités faites aux fabriques, aux congrégations hospitalières et aux séminaires⁽³⁾.

5. QUI DOIT AUTORISER.

289. D'après l'article 910, l'autorisation devait toujours émaner du gouvernement. La loi communale de 1836 a dérogé au code civil. Elle distingue. Si la libéralité faite à la commune ou à un établissement communal excède 5,000 francs⁽⁴⁾, le roi accorde l'autorisation, sur

(1) Circulaire du ministre de l'intérieur du 4 juillet 1867 (Daloz, 1867, 3, p. 75, § 9). Arrêts du conseil d'Etat du 22 janvier 1857 (Daloz, 1857, 3, 61), du 1^{er} mars 1866 (Daloz, 1867, 3, 3) et du 1^{er} août 1867 (Daloz, 1868, 3, 81).

(2) Arrêté du 22 novembre 1861 (Circulaires, 1861, p. 163).

(3) Voyez les lois citées dans la circulaire du 10 avril 1849 (Circulaires, 1849, p. 301).

(4) Loi du 30 juin 1865, art. 2, qui modifie l'article 76 de la loi communale.

l'avis de la députation permanente. La loi semble dire que le roi est seulement appelé à *approuver* les délibérations des conseils communaux ; mais l'expression d'*approbation* ne signifie pas que le conseil communal accepte et que le roi approuve l'acceptation ; le conseil communal décide seulement qu'il y a lieu d'accepter et de demander l'autorisation. C'est donc le roi qui autorise, et l'acceptation suit l'autorisation.

Lorsque la libéralité n'excède pas 5,000 francs, la députation permanente autorise l'acceptation. S'il y a opposition, la décision est notifiée, dans les huit jours, à la partie réclamante. Il peut aussi y avoir réclamation contre la décision de la députation ; en ce cas, le roi statue sur l'acceptation, la répudiation ou la réduction de la libéralité.

Les dispositions de la loi communale ne concernent que les communes et les établissements communaux. Quant aux autres établissements d'utilité publique, le code civil reste en vigueur, et par conséquent il faut une autorisation du roi pour autoriser l'acceptation.

L'application de ces principes donne lieu à des difficultés sur lesquelles nous renvoyons à la circulaire du 10 avril 1849, la matière étant purement administrative⁽¹⁾.

290. L'autorisation n'est pas une simple formalité ; elle est requise pour sauvegarder l'intérêt de la société et celui des familles. Cela implique le pouvoir de refuser l'autorisation, et par suite le droit d'autoriser l'acceptation partielle. Pourquoi les établissements d'utilité publique ne sont-ils pas, comme tels, capables de recevoir ? Il y a d'abord le danger de la mainmorte. L'autorité, appelée à autoriser, doit examiner, avant tout, si la libéralité est nécessaire ou utile à l'établissement qui demande l'autorisation de l'accepter. Un avis du comité de l'intérieur dit, avec raison, que si la libéralité n'était pas nécessaire ou du moins utile à l'établissement auquel elle est destinée, elle ne devrait pas être autorisée, car on ne

(1) Circulaires, 1849, p. 270-273.

BIBLIOTECA D. A. N. P. N. 1849