

(1)

(N^o 76.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 18 JANVIER 1855.

Révision de l'art. 23 de la loi du 23 septembre 1842 (1).

RAPPORT

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

MESSIEURS,

L'enseignement primaire est l'un des intérêts dignes à tous égards de la sollicitude des pouvoirs publics. Destiné à la portion de la société la plus nombreuse et la moins favorisée, il mérite l'attention spéciale du législateur appelé à pourvoir à des besoins, auxquels des considérations de l'ordre le plus élevé exigent qu'il soit satisfait. La loi du 23 septembre 1842, qui a organisé cet enseignement, a sanctionné des principes qu'il est indispensable d'énoncer pour l'appréciation du projet de loi soumis à la Chambre. L'art. 1^{er} porte qu'il y aura *dans chaque commune* au moins une école primaire. L'instruction gratuite est assurée aux enfants pauvres, et la commune est tenue de la leur procurer (art. 5). La nomination des instituteurs est déferée au conseil communal (art. 10). La surveillance des écoles, quant à l'instruction et à l'administration, est exercée par l'autorité communale, d'après les dispositions de la loi du 30 mars 1836, et par les inspecteurs dans les limites de leurs attributions légales (art. 7).

Ces prescriptions, de même que l'ensemble des dispositions des titres I^{er} et II de la loi de 1842, démontrent à l'évidence que, dans le système de cet acte législatif, l'instruction primaire est considérée comme étant principalement un objet d'intérêt local. Aussi l'art. 20 a-t-il consacré en principe que : « les frais

(1) Projet de loi, n^o 194 (session de 1853-1854).

(2) La section centrale, présidée par M. VEYDT, était composée de MM. LESOINNE, VANDER DONCKT, MATTHIEU, LELIÈVRE, MASCART et MAGHERMAN.

» de l'instruction primaire sont à la charge des communes. La somme nécessaire à cet objet doit être portée annuellement au budget communal, parmi les dépenses obligatoires dont il est parlé à l'art. 131 de la loi communale. »

L'art. 21 énonce aussi formellement que l'instituteur reçoit un traitement fixé par le conseil communal, sous l'approbation de la députation permanente, et qu'il a droit, en outre, à une habitation ou à une indemnité de logement déterminée, de commun accord, par lui et le conseil.

L'art. 23, qu'il s'agit aujourd'hui de reviser, porte :

« A défaut de fondations, donations ou legs qui assurent un local et un traitement à l'instituteur, le conseil communal y pourvoira au moyen d'une allocation sur son budget.

» L'intervention de la province, à l'aide de subsides, n'est obligatoire que lorsqu'il est constaté que l'allocation de la commune, en faveur de l'instruction primaire, égale le produit de deux centimes additionnels au principal des contributions directes, sans toutefois que cette allocation puisse être inférieure au crédit voté pour cet objet au budget communal de 1842.

» L'intervention de l'État, à l'aide de subsides, n'est obligatoire que lorsqu'il est constaté que la commune a satisfait à l'obligation précédente, et que l'allocation provinciale, en faveur de l'enseignement primaire, égale le produit de deux centimes additionnels au principal des contributions directes, sans toutefois que ladite allocation puisse être inférieure au crédit voté pour cet objet au budget provincial de 1842.

» Chaque année, il sera annexé à la proposition du Budget un état détaillé de l'emploi des fonds alloués pour l'instruction primaire, pendant l'année précédente, tant par l'État que par les provinces et les communes. »

L'interprétation de cet article a fait naître une difficulté assez sérieuse. Plusieurs prétendent qu'aux termes de cette disposition, les communes ne doivent supporter la dépense que jusqu'à concurrence du produit de deux centimes additionnels au principal des contributions directes, sans toutefois que la somme soit inférieure au crédit de 1842. L'excédant, disent-ils, doit être supporté par la province et l'État. Le texte de l'article paraît au premier coup d'œil favoriser cette prétention. En effet, si l'intervention de la province, à l'aide de subsides, n'est obligatoire que lorsqu'il est constaté que l'allocation de la commune égale le produit de deux centimes additionnels, etc., ne peut-on pas conclure que, dans l'hypothèse dont il s'agit, prévue par le § 2 de l'art. 23, l'intervention de la province devient pour celle-ci, dans tous les cas, une obligation claire et positive créée par le législateur ?

Cette opinion mérite un examen sérieux, et nous la recommandons aux méditations de la Chambre.

Ceux qui la combattent disent que, pour interpréter convenablement un article spécial d'une loi quelconque, il faut examiner celle-ci dans son ensemble et combiner entre elles les différentes dispositions ⁽¹⁾. On doit appliquer à l'in-

(1) *In civile est, nisi tota lege perspecta, una aliqua particula ejus proposita, judicare vel respondere. L. 24, Dig. de Legibus.*

interprétation des lois ce que l'art. 1161 du Code civil énonce à l'égard des contrats : « Toutes les clauses des conventions s'interprètent les unes par les autres, » en donnant à chacune le sens qui résulte de l'acte entier (1). » Or, dans l'espèce, l'art. 20 est formel. Les frais de l'instruction primaire sont à la charge des communes. Cette disposition est générale, et ne comporte aucune exception; d'où il suit que, du moment que la commune a des ressources suffisantes pour subvenir aux frais de l'instruction primaire, elle doit y pourvoir en exécution d'une obligation qui lui est imposée sans réserve par le législateur. Lors donc que l'art. 23 rend l'intervention de la province obligatoire dans le cas où l'allocation de la commune égale le produit de deux centimes additionnels, on suppose l'insuffisance des ressources communales pour satisfaire à l'obligation énoncée à l'art. 20, et par conséquent les 2 p. 0/0 additionnels ne forment, pour me servir des expressions de l'Exposé des motifs du projet, que la limite *minima* des obligations des communes.

Une interprétation contraire aurait pour conséquence de mettre la disposition de l'art. 23 en opposition directe avec le principe général énoncé à l'art. 20. Or, il est impossible d'attribuer, à des dispositions secondaires, la portée de détruire un principe général écrit dans un acte législatif.

C'est en ce sens que les diverses administrations qui se sont succédé ont interprété la loi de 1842. A diverses reprises, cette question a été soulevée dans le Parlement, et le Ministre de l'Intérieur du cabinet du 12 août 1847 a constamment défendu le système que nous venons d'exposer, comme conforme à la loi sur l'enseignement primaire, en ajoutant qu'il considérerait comme la sanction de son opinion, le vote des articles du chapitre du Budget concernant l'instruction dont il s'agit. La Chambre a dès lors implicitement sanctionné l'interprétation du Gouvernement, qui du reste aujourd'hui est admise sans contestation dans huit provinces. Une seule députation permanente persiste à ne pas s'y rallier, et d'un autre côté, les communes, intéressées à voir diminuer leurs charges, protestent contre un système qui a pour conséquence de leur imposer un surcroît de dépenses.

En cet état de choses, le Gouvernement a compris la nécessité de proposer un projet de loi ayant pour objet de faire cesser une difficulté qui forme un obstacle sérieux à la marche régulière de l'administration, et certes l'on ne peut qu'applaudir à un projet destiné à établir des règles invariables, qui serviront de direction aux diverses autorités, et assureront la régularité d'une branche importante du service public.

Avant d'examiner les diverses questions soulevées au sein de la section centrale, il importe de narrer les observations auxquelles le projet a donné lieu dans les diverses sections de la Chambre.

La 1^{re} section adopte le projet à l'unanimité, sans observation.

La 2^{me} section le rejette par deux voix; deux membres s'abstiennent.

La 3^{me} section décide en premier lieu, par trois voix et une abstention, que l'art. 23 de la loi du 23 septembre 1842, est conçu en termes clairs et précis,

(1) ДОНАТ, *Lois civiles*, liv. 1, tit. 2, sect. 2, n° 10.

РОТШЕР, *Traité des obligations*, n° 96.

qui ne permettent pas le moindre doute, et qu'il en résulte que les communes ne doivent pas allouer une somme plus élevée que le produit de 2 centimes additionnels au principal des contributions directes, ou supérieure au crédit de 1842.

Toutefois, la même section est d'avis, à l'unanimité, qu'il y a lieu de modifier l'article en question.

Abordant ensuite l'examen des différentes dispositions du projet, la section adopte le § 1^{er}.

Au § 2, elle pense qu'au lieu d'énoncer : *En cas d'insuffisance de ses revenus ordinaires, la commune peut obtenir le concours de la province ou de l'État*, il faut dire : *En cas d'insuffisance de ses revenus ordinaires, la commune peut obtenir le concours de la province et de l'État*.

La section estime que le § 3 doit être rédigé en ces termes : « Il y a insuffisance des revenus communaux, lorsque, *nonobstant le prélèvement sur les contributions directes du maximum de centimes additionnels autorisé par les lois*, le chiffre des recettes est inférieur à celui des dépenses déclarées obligatoires, etc. »

Au § 4, la section rejette la proposition d'un membre, qui demandait la suppression des mots *au moins*; elle adopte le § 5; elle vote la suppression du § 6 par deux voix et deux abstentions; elle admet enfin sans observation les autres paragraphes.

La 4^{me} section adopte les diverses dispositions du projet, par quatre voix contre deux; seulement elle pense qu'il y a lieu de supprimer le § 3^e, estimant qu'il faut laisser au Gouvernement le soin d'apprécier quand il y aura insuffisance des recettes communales.

La 5^{me} section adopte le projet purement et simplement.

La 6^{me} section rejette le projet, par deux voix contre une et une abstention.

Elle appelle l'attention de la section centrale sur les observations présentées par plusieurs membres, qui ont désiré connaître si les députations permanentes des conseils provinciaux ont été invitées à émettre leur avis sur le projet en discussion.

Ces honorables membres ont dit ensuite, « que la situation d'un grand nombre de communes rurales, notamment celle de la plupart des communes des Flandres, ne permet pas d'augmenter les dépenses qu'elles doivent supporter. Loin de leur imposer de nouvelles charges, on devrait, au contraire, en bonne justice, imposer à l'État l'obligation de subvenir aux dépenses dans une proportion plus forte. »

« Les 2 centimes additionnels n'indiquent aucunement la mesure des ressources communales. Une commune peut posséder un territoire très-riche et ne compter dans son sein qu'un nombre bien restreint d'habitants fortunés et une population pauvre très-considérable. En cette occurrence, les ressources de l'octroi communal seront peu élevées, tandis que les charges augmenteront chaque année.

« Dans la province de Luxembourg, la plupart des communes n'ont pas d'octroi, et les budgets présentent des excédants des recettes sur les dépenses. Cependant que se passe-t-il? la province de Luxembourg, qui n'a contribué dans les dépenses de l'enseignement primaire que pour fr. 17,862 63 c. à titre des 2 p. % additionnels, a reçu des subsides de l'État s'élevant à

» fr. 68,764 75 c^s, tandis que la province de la Flandre orientale, qui a fourni
 » de ce chef fr. 91,703 07 c^s, n'a reçu qu'un subside de fr. 61,508 37 c^s. A la
 » vérité, les ressources locales dans le Luxembourg ont produit une somme
 » de fr. 186,133 57 c^s, tandis que dans la Flandre orientale, elles ne se sont
 » élevées qu'au chiffre de fr. 196,706 29 c^s; mais que l'on compare les budgets
 » des communes de ces deux provinces, et l'on trouvera d'une part des biens
 » communaux qui dispensent de la nécessité d'établir des octrois, et un nombre
 » de pauvres très-restreint, tandis que, d'autre part, on verra des octrois
 » égalant ou dépassant le chiffre de la contribution personnelle, et un nombre
 » de pauvres qui s'élève jusqu'au tiers de la population.

» Il est à remarquer du reste, a-t-on ajouté, que les Flandres, qui sont si
 » peu favorisées dans la répartition des subsides, contribuent cependant pour
 » la part la plus considérable aux revenus du trésor public »

La section centrale a d'abord cru devoir fixer les limites dans lesquelles seraient circonscrites ses délibérations. Un membre avait émis l'avis qu'il y avait lieu de reviser d'une manière plus complète la loi de 1842 dont il s'agit, et qu'il convenait d'attribuer aux conseils communaux des pouvoirs plus étendus que ceux qui leur sont déférés par cette disposition législative. Les attributions du pouvoir central semblaient être établies sur des bases trop larges, au détriment des autorités locales.

La section centrale a pensé qu'elle n'avait pas pour mission de s'occuper de la révision générale de la loi de 1842. Elle a été d'avis que l'on doit se borner actuellement à reviser cet acte législatif au point de vue indiqué par le projet, c'est-à-dire au point de vue financier, et qu'il est impossible, pour le moment, de sortir des limites tracées par la proposition ministérielle. On conçoit, en effet, que ce n'est pas à la section centrale à s'occuper d'une mesure qui, à raison de son importance et des études préliminaires qu'elle exige, doit être laissée à l'initiative du Gouvernement.

Avant d'aborder l'examen du projet, nous avons cru devoir transmettre au ministère les observations qui avaient été présentées dans les sections et attendre, sur ce point, les explications de M. le Ministre de l'Intérieur. Nous transcrivons textuellement les réponses qui ont été données par le Gouvernement, afin de mettre la Chambre à même de les apprécier convenablement.

1^{re} SECTION.

—

Pas d'observation.

Le projet est adopté à l'unanimité.

2^{me} SECTION.

—

Le projet est rejeté par deux voix.

Deux membres s'abstiennent.

1^o Un membre considère le projet comme devant occasionner une augmentation de dépenses à charge des communes. C'est pourquoi il le repousse.

RÉPONSES DU GOUVERNEMENT.

—

1^o L'instruction primaire est, avant tout, un objet d'intérêt local. C'est pourquoi le législateur de 1842 a mis les frais qu'elle occasionne à la charge des communes. (Art. 20 de la loi du 23 septembre.)

2^{me} SECTION.

2° Un membre réclame, en faveur des communes et des provinces, une certaine part dans l'administration de l'enseignement primaire.

3° Un troisième membre se plaint de ce que le Gouvernement veuille introduire un changement complet à la loi communale, en autorisant les députations permanentes à imposer d'office les dépenses nécessaires à l'instruction primaire.

Cette modification, dit-il, devrait être faite au moyen d'un projet séparé, comme celui de 1842.

3^{me} SECTION.

1° Un membre est d'avis qu'il ne faut pas changer le principe de la loi, et qu'il conviendrait de se borner à exiger un nombre de centimes additionnels plus considérable.

RÉPONSES DU GOUVERNEMENT.

Le Gouvernement ne se dissimule pas que le nouveau projet ne doive avoir pour effet d'augmenter les charges communales; mais l'augmentation n'est pas hors de proportion avec les ressources des communes, puisque celles qui sont atteintes par le projet votent chaque année des dépenses facultatives pour plus de 2,600,000 francs (voir le tableau annexe B), c'est-à-dire pour une somme de 763,000 francs supérieure au montant total des frais qu'occasionnent leurs écoles primaires.

2° Il a été répondu d'avance à cette réclamation dans le premier rapport triennal du 20 novembre 1846 (voir la 1^{re} partie de ce document, p. 264 et suivantes de l'édition in-8°) et dans le deuxième rapport triennal du 20 juin 1849 (p. 26 de la 1^{re} partie et 24 de la 3^{me}).

Nous ajouterons, en ce qui concerne les communes, qu'elles n'usent pas, à beaucoup près, des droits qui leur sont conférés, en matière d'instruction primaire, par la loi de 1842. C'est ainsi que, pour la visite et la surveillance des écoles, elles s'en reposent entièrement sur l'inspection.

Il en est même qui voudraient n'avoir pas à s'occuper de l'administration de l'instruction primaire. Elles ne demanderaient pas mieux que de voir toute la direction des écoles remise aux mains du Gouvernement. Cela résulte des rapports annuels des inspecteurs provinciaux.

3° Nous ferons remarquer que, sous ce rapport, la loi communale du 30 mars 1836 a déjà été modifiée incidemment par la loi du 10 avril 1841, sur les chemins vicinaux.

La modification proposée est suffisamment justifiée dans l'Exposé des motifs, page 3.

1° On ne dit pas sur quoi l'on s'appuie pour demander que l'allocation communale soit fixée d'après un nombre déterminé de centimes additionnels. Nous nous bornerons à rappeler que l'Exposé des motifs (voir pages 2 et 3) établit la nécessité d'adopter une base proportionnelle pour déterminer la quote-part d'intervention des communes.

3^{me} SECTION.

2° La section décide, par trois voix et une abstention, que l'art. 23 est conçu en termes clairs et précis, qui ne permettent pas le doute; que, d'après cet article, les communes ne doivent pas voter une somme supérieure à deux centimes additionnels ou à l'allocation de 1842.

Elle décide ensuite, à l'unanimité, qu'il y a lieu de modifier la loi.

Examen de l'article.

3° § 1^{er}. — Admis à l'unanimité.

4° § 2. — Au lieu de : « peut obtenir le concours de la province ou de l'État, » dire : « peut obtenir le concours de la province et de l'État. »

5° § 3. — Après le mot : « lorsque, » ajouter ceux-ci : « nonobstant le prélèvement, sur les contributions directes, du maximum des centimes additionnels autorisé par les lois. »

Le § 5 est adopté, sous réserve que cette addition sera soumise à l'appréciation de la section centrale.

6° § 4. — Adopté sans modification.

7° § 5. — Adopté.

8° § 6. — Rejeté par deux voix. — Trois membres s'abstiennent.

9° § 7. — Le reste de l'article est adopté.

4^{me} SECTION.

Le projet est admis sans modifications, par quatre voix contre deux.

1° Un membre est d'avis qu'il y aura impossibilité, pour les communes, de payer les nouvelles charges qu'on veut leur imposer.

2° Un autre membre propose la suppression du § 5, voulant laisser au Gouvernement la faculté d'apprécier quand il y aura insuffisance de revenu.

RÉPONSES DU GOUVERNEMENT.

2° On ne peut guère admettre l'opinion de la 5^{me} section, quand on songe aux réclamations et aux discussions dont l'application de l'art. 23 a été l'objet de la part des administrations provinciales et communales. Quoiqu'il en soit, il paraît inutile de discuter cette opinion, attendu qu'elle ne peut avoir aucune influence sur le projet.

3°

4° On ne peut admettre le changement proposé, par la raison que la province et l'État ne devront pas toujours intervenir simultanément dans les dépenses de l'instruction primaire d'une même commune.

La province allouera à un certain nombre de communes, dans les limites de son budget, la totalité des subsides nécessaires. Les autres communes seront subventionnées sur les fonds de l'État.

5° On ne voit pas la nécessité de l'addition proposée.

Lorsqu'une commune réclamera un subside, la députation examinera quelle est sa situation financière, et, avant de lui venir en aide, on l'obligera à tirer parti, pour l'instruction primaire, de toutes les ressources que les lois mettent à sa disposition.

6°

7°

8° En ce qui concerne le maintien du § 6, le Gouvernement se réfère à l'Exposé des motifs.

9°

1° Voir la réponse faite à l'objection n° 1 présentée par un membre de la 2^{me} section.

2° Le Gouvernement pense que l'intervention de la députation est nécessaire pour l'appréciation de la situation financière des communes. Ce collège est en position de porter un jugement sûr à cet égard, puisqu'aux termes de la loi l'approbation des comptes et des budgets communaux rentre dans ses attributions.

5^{me} SECTION.

Le projet est admis par deux voix contre une.

Un membre est d'avis que les communes seront surchargées, et entraînées à établir de nouveaux droits onéreux par suite de l'application du § 3.

6^{me} SECTION.

Le projet est rejeté par deux voix contre une et une abstention.

1° Un membre demande si les députations et les conseils provinciaux ont été consultés. Le cas échéant, il désire que l'on communique leurs rapports à la section centrale.

2° Un autre membre fait observer que la situation financière de beaucoup de communes rurales, notamment dans les Flandres, ne permet pas d'y augmenter encore les taxes ou octrois communaux.

3° Il ajoute que les deux centimes additionnels n'indiquent nullement *la mesure des ressources des communes*.

4° Il se plaint de ce que le Luxembourg qui, comme province, ne vote que fr. 17,862 63 c^s pour l'instruction primaire, reçoive fr. 68,764 75 c^s de subsides, alors que la Flandre orientale, qui porte à son budget fr. 91,703 07 c^s, n'a obtenu que fr. 61,508 57 c^s. Selon lui, les Flandres qui, relativement, reçoivent le moins de subsides, fournissent cependant la part la plus considérable des ressources de l'État.

RÉPONSES DU GOUVERNEMENT.

Voir la réponse faite à l'objection présentée par la 2^{me} section, sous le n° 1.

1° On n'a consulté ni les conseils provinciaux ni les députations permanentes. On ne l'avait pas fait non plus en 1842, lorsqu'il s'est agi du projet de loi organique de l'instruction primaire.

2° (Voir la réponse faite à l'objection n° 1, présentée par la 2^{me} section).

En ce qui concerne les Flandres, 335 communes, savoir 171 dans la Flandre occidentale et 212 dans la Flandre orientale, votent des allocations inférieures au tiers de la dépense.

Le total de leurs allocations ne dépasse pas 83,300 francs, et elles reçoivent des subsides s'élevant ensemble à fr. 174,913 70 c^s.

Ces mêmes communes font des dépenses facultatives pour 401,303 francs, c'est-à-dire pour une somme de fr. 17,723 63 c^s supérieure au montant des dépenses de l'instruction (voir les annexes, tableaux A et B).

On peut donc croire qu'elles sont à même de s'imposer des sacrifices jusqu'à concurrence du tiers demandé.

3° Le Gouvernement est également d'avis que la base de 2 centimes additionnels ne permet pas de traiter toutes les communes sur le pied d'une parfaite égalité. C'est pourquoi il propose de la changer.

4° Cette objection a déjà été faite par le conseil provincial de la Flandre occidentale, et il y a été répondu dans le premier rapport triennal (voir 1^{re} partie, page 256, et 2^{me} partie, page 447 de l'édition in-8°).

Le Ministre de l'Intérieur a, du reste, transmis à la section centrale les requêtes des conseils provinciaux du Hainaut, d'Anvers et des deux Flandres, adressées en 1845 et 1848 au Gouvernement, relativement à l'exécution de la loi du 23 septembre 1842, et nous proposons à la Chambre d'ordonner le dépôt de ces documents sur le bureau, pendant la discussion du projet dont nous nous occupons.

C'est en cet état de choses que la section centrale a délibéré sur les diverses dispositions soumises à son examen.

Elle a d'abord pensé que l'interprétation donnée par le Ministère à l'art. 23 est conforme à l'esprit de cette disposition. En principe, l'État et les provinces ne sont pas tenus des frais de l'instruction primaire, qui sont en entier à charge des communes (art. 20). Il n'est donc pas possible de prétendre avec fondement qu'aux termes de l'art. 23 en discussion, la dette de la commune ne peut, en aucun cas, dépasser une somme égale au produit de 2 p. % additionnels au principal des contributions directes, sans détruire complètement le principe posé à l'art. 20, qui a pour objet de déterminer l'étendue de l'obligation dont il s'agit. Il est rationnel, afin de maintenir l'harmonie qui doit exister entre les articles 20 et 23, de n'admettre les 2 p. % que comme le *minimum* des obligations que doivent supporter les communes. En conséquence, celles-ci, pour pouvoir réclamer l'intervention subsidiaire de la province ou de l'État, doivent nécessairement justifier de l'insuffisance de leurs ressources, pour subvenir à une dépense que l'art. 20 considère comme obligatoire et assimile aux charges énoncées à l'art. 131 de la loi communale.

Ne perdons pas de vue que, dans l'esprit de la loi de 1842, l'enseignement primaire conserve un caractère communal, que le législateur s'est attaché à lui imprimer. On conçoit donc, dans cet ordre d'idées, que la province et l'État ne doivent intervenir que subsidiairement dans la dépense, et seulement dans le cas où les ressources communales sont insuffisantes.

Ce principe admis, la section centrale a pensé que les dispositions du projet répondent parfaitement au but qu'on se propose. Il est essentiel d'imposer aux communes, comme *minimum* de leurs obligations, une quotité proportionnelle des frais nécessaires à l'instruction primaire. C'est le seul moyen de faire cesser les inconvénients que fait naître l'état de choses actuel.

La base de 2 p. % additionnels établit, entre les communes pauvres, un système d'inégalité repoussé par l'équité. Ce régime, du reste, porte les communes à négliger certaines sources de revenus et à élever outre mesure, leurs dépenses. Aujourd'hui les communes sont intéressées à grossir les dépenses de l'école. On remarque dans beaucoup de localités une extrême négligence à recouvrer les rétributions que doivent acquitter les élèves solvables. Dans plusieurs communes, la gratuité de l'enseignement a été assurée même aux enfants dont les parents sont en position de payer une rétribution scolaire. Le maintien de cet état de choses donne lieu à de nombreux abus, et a pour conséquence une aggravation toujours croissante au préjudice du trésor public, aggravation qui aurait pour résultat de nécessiter l'établissement de nouveaux impôts. On perd souvent de vue que, d'après la loi de 1842, l'on ne doit donner gratuitement l'instruction primaire qu'aux enfants dont les parents sont hors d'état d'en faire les frais.

On ne peut obvier à ces inconvénients, dont l'existence ne saurait être méconnue, qu'en imposant aux communes, comme *minimum* de leurs obligations, une quotité proportionnelle de la dépense, et, sous ce rapport, la majorité de la section centrale a donné son assentiment au projet. Les communes auxquelles on impose une part proportionnelle seront ainsi amenées à régler avec économie les budgets scolaires, et à éviter toute exagération dans les dépenses; c'est là un résultat qui, depuis longtemps, est réclamé par l'expérience administrative. On peut donc espérer de bons fruits de l'ordre de choses qui résultera du projet soumis à la sanction de la Chambre.

Abordant l'examen des dispositions de l'acte législatif en discussion, la section centrale a d'abord adopté les deux premiers paragraphes, qui n'ont donné lieu à aucun débat, et qui consacrent le principe que les communes ne peuvent obtenir le concours de la province ou de l'État qu'en cas d'insuffisance de leurs revenus ordinaires. Telle est la conséquence nécessaire de l'art. 20 de la loi de 1842.

Le § 3 énonce dans quels cas l'insuffisance dont il s'agit existe; aux termes du projet, c'est lorsque le chiffre des recettes est inférieur à celui des dépenses déclarées obligatoires par la loi, ou admises comme telles par la députation permanente, d'accord avec le Gouvernement.

La section centrale fait d'abord remarquer que les mots *le chiffre des recettes* ne s'appliquent qu'aux *recettes ordinaires*. Il est évident, en effet, que l'on ne peut, dans l'espèce, prendre en considération les *recettes extraordinaires*, par exemple les produits des coupes de bois et autres de même nature, qui ne sauraient entrer en ligne de compte dans le sens de notre disposition.

Toutefois, deux membres ont demandé la suppression du paragraphe dont nous nous occupons, parce qu'ils estiment qu'on donne des pouvoirs trop étendus à la députation permanente et au Gouvernement, en ce qui concerne certaines dépenses.

La majorité de la section centrale a cru devoir maintenir le paragraphe, qui a un caractère évident d'utilité, et assure la marche régulière du service. Il est nécessaire que la loi même indique d'une manière positive quand il y aura insuffisance des revenus communaux. Du reste, lorsque la députation, corps électif chargé spécialement de stipuler les intérêts des communes, sera d'accord avec le Gouvernement pour admettre certaines dépenses et les assimiler à celles que la loi même déclare obligatoires, on a tout lieu d'être rassuré sur la nature de semblables dépenses. A ce point de vue, la disposition dont il s'agit présente les garanties suffisantes pour sauvegarder les intérêts des communes.

En conséquence, à la majorité de quatre voix contre deux, la section centrale maintient le § 3 tel qu'il est énoncé au projet.

Le § 4 a aussi donné lieu à un examen particulier.

Un membre a pensé que, pour ne pas grever les communes outre mesure, l'on ne devait en aucun cas leur imposer au-delà du tiers de la dépense; en conséquence, il a proposé de supprimer les mots *au moins* écrits dans le § 4, et de rédiger cette disposition de manière à faire admettre le tiers de la dépense comme un *maximum* qui ne puisse jamais être dépassé.

Avant d'émettre un vote définitif sur cet amendement, la section centrale a demandé au Gouvernement si le tiers de la dépense sans plus ne serait pas suf-

fisant pour la part à imposer aux communes, et quelles seraient les conséquences de la mesure qui limiterait les obligations communales à la quotité dont il s'agit.

Nous transcrivons textuellement la réponse que M. le Ministre de l'Intérieur a adressée au rapporteur.

DEMANDE. — D'après le projet, l'allocation des communes en faveur de l'instruction primaire doit égalier au moins le tiers de la dépense. Ne conviendrait-il pas de supprimer les mots *au moins*, en exigeant des communes qu'elles interviennent pour le tiers sans plus? — Quelles seraient les conséquences d'une modification dans ce sens?

RÉPONSE. — « On ne pourrait introduire le changement indiqué par la section » centrale, sans bouleverser tout le système de la loi de 1842.

» L'art. 20 de cette loi met les frais de l'instruction primaire à charge des » communes. Les communes doivent affecter à cet objet des sommes propor- » tionnées à leurs ressources, et ce n'est qu'en cas d'insuffisance de celles-ci » qu'il y a lieu, de la part de la province et de l'État, d'intervenir à l'aide de » subsides. Les subsides de la province et de l'État sont accordés à titre de com- » plément des sommes portées aux Budgets communaux. c'est-à-dire dans la » limite des besoins.

» En admettant que les communes ne soient tenues de faire que le tiers de » la dépense, ce qui résulterait de la suppression des mots *au moins* dans le » quatrième paragraphe, on s'engagerait à mettre le surplus, déduction faite » des ressources locales extrabudgétaires, à la charge des provinces et de l'État; » ce serait placer toutes les communes sur la même ligne. Celles dont la situa- » tion financière est très-obérée, auraient à faire les mêmes sacrifices que les » autres, et on leur accorderait à toutes les mêmes subsides, bien que toutes » n'aient pas les mêmes besoins. Par exemple, une commune à qui ses res- » sources permettraient de faire les $\frac{9}{10}$ de la dépense, serait traitée aussi favo- » rablement qu'une autre commune entièrement dénuée de ressources; se » trouvant dans le cas du § 3, elle ne devrait faire que le tiers. et elle aurait le » droit de réclamer des subsides pour le surplus. — Ce serait consacrer une » véritable injustice.

» Voyons maintenant quelles seraient les conséquences financières de la » mesure.

» Les communes qui font aujourd'hui moins que le tiers de la dépense. » sont au nombre de 1707. Elles votent annuellement une somme totale de » fr. 353,213 21 c.

» Ces allocations devront être augmentées jusqu'à concurrence de 259,899 fr. » C'est là le surcroît de charges qu'elles auront à supporter, pour contribuer » aux frais dans la proportion d'un tiers, conformément aux prescriptions, du » projet de loi.

» Quant aux communes qui font plus que le tiers, elles sont au nombre » de 821. Elle allouent ensemble fr. 812,654 87 c.

» Si l'on supprime les mots *au moins* dans le quatrième paragraphe, ces » 821 communes, qui, pour la plupart, sont subventionnées sur le trésor

» public, et auxquelles on n'a accordé jusqu'ici que fr. 153,525 62 c^s de sub-
 » sides annuels, seront admises, généralement, à réduire leur quote-part d'in-
 » tervention *au tiers de la dépense*; elles ne donneront plus que fr. 420,940 92 c^s,
 » et leurs allocations seront diminuées de fr. 391,713 95 c^s.

» Ainsi, d'une part, on exigerait de 1707 communes, dont la situation
 » financière laisse plus ou moins à désirer, une augmentation de 259,899 francs,
 » et l'on réduirait d'autant les subsides qu'elles reçoivent aujourd'hui sur le
 » trésor public.

» D'autre part, les 821 communes, plus ou moins riches, qui affectent
 » aujourd'hui à l'instruction primaire une somme de fr. 812,654 87 c^s seraient
 » admises à réduire cette somme jusqu'à concurrence de fr. 391,713 95 c^s, et
 » l'on devrait leur allouer des subsides équivalant à l'import de la réduction.

» Les subsides de l'État seraient, quant aux 1707 communes, réduits de
 » 259,899, et, quant aux 821 autres, ils seraient augmentés de fr. 391,713 95 c^s,
 » de sorte qu'en dernière analyse, l'État aurait à supporter une aggravation de
 » charges de f. 131,814 95 c^s.

» Telles seraient, dès à présent, les conséquences du changement indiqué.
 » Mais les sacrifices à faire par l'État iraient chaque année en augmentant, vu
 » l'accroissement rapide de la population et la nécessité de pourvoir à l'établis-
 » sement de nouvelles écoles. »

Le Ministre de l'Intérieur a, du reste, fait observer que le principe sur lequel la loi est fondée est celui-ci : la charge de l'instruction primaire est communale. La province et l'État n'interviennent qu'en cas d'insuffisance des revenus communaux. Les communes qui ont des revenus suffisants doivent donc aller *au delà du tiers des dépenses* pour accomplir leurs obligations légales; en conséquence, d'après les motifs énoncés à la réponse ministérielle, la majorité de la section centrale, convaincue que l'intérêt de l'enseignement primaire résiste à toute modification du § 4, a cru devoir maintenir la disposition du projet.

Une autre question a été soulevée et a fait l'objet de nos délibérations. On a demandé si, d'après le projet, le produit des fondations, donations et legs, vient en déduction de la part proportionnelle imposée à la commune.

La négative résulte à l'évidence de l'Exposé des motifs; on lit, en effet, page 3 de cet Exposé :

« Plus leurs besoins sont grands, plus les communes doivent s'efforcer d'y
 » pourvoir. Le Gouvernement pense qu'il y a lieu, et il propose de les faire
 » intervenir dans la proportion du tiers de la dépense. Celles qui, aujourd'hui,
 » font moins que le tiers, sont au nombre de 1707. Leurs besoins s'élèvent à
 » f. 1,839,355 50 c^s et elles ne fournissent que fr. 353,213 21 c^s (moyenne
 » fr. 206 92 c^s), tandis que les provinces et l'État leur viennent en aide pour
 » une somme de fr. 880,898 75 c^s (on paye le surplus des frais au moyen des
 » rétributions scolaires, des dons particuliers et des allocations votées par les
 » bureaux de bienfaisance). Si les communes devaient intervenir dans la pro-
 » portion du tiers, elles auraient à payer en plus 259,899 francs (moyenne
 » fr. 152 25 c^s), ce qui permettrait de réduire d'autant les subsides qui leur
 » sont alloués, et d'employer l'import de la réduction à compléter l'organisa-
 » tion de l'enseignement primaire. »

Ces énonciations indiquent clairement la pensée du Gouvernement; les ressources qui résultent du produit des fondations forment le premier fonds en faveur de l'enseignement; c'est sur ce qui doit encore être fourni ultérieurement que les communes ont à payer leur part, dont la quotité est déterminée par le projet. Du reste, les ressources résultant des donations, legs, etc., profitent aussi éventuellement à la province et à l'État, puisque leur part d'intervention est d'autant moins élevée. En présence de l'obligation imposée aux communes par l'art. 20 de la loi de 1842, la section centrale ne croit devoir apporter aucune modification au système du projet. On ne pourrait s'engager dans une autre voie sans méconnaître le principe qui a servi de base à la loi sur l'enseignement primaire.

Un membre de la section centrale a toutefois pensé que les sommes fournies par les bureaux de bienfaisance devraient venir en déduction du tiers de la dépense qui, d'après le projet, est le *minimum* des obligations que les communes auront à supporter; mais la majorité de la section centrale a fait remarquer qu'un grand nombre de bureaux de bienfaisance ont des revenus qui leur sont propres, et qu'il est rationnel qu'une partie de ces revenus soit affectée à l'enseignement des enfants appartenant aux familles pauvres. Il s'agit d'une dépense tellement essentielle que le législateur a admis la gratuité de l'enseignement pour les enfants dont nous venons de parler. Si les bureaux de bienfaisance ne peuvent intervenir pécuniairement, c'est aux communes qu'il incombe d'y pourvoir.

En conséquence, la section centrale n'a pas pensé qu'il existât des motifs suffisants pour introduire des modifications dans le projet en discussion.

Un membre de la section centrale a annoncé l'intention de proposer un amendement ayant pour objet de faire opérer, par le receveur communal, la recette des rétributions dues par les élèves solvables.

Dans l'état actuel des choses, a-t-il dit, les rétributions des élèves en position de payer sont encaissées par les instituteurs eux-mêmes. Or, souvent ils ne parviennent pas à recouvrer la totalité de ces rétributions; ils reçoivent à peine la moitié de ce qui leur est dû. Ce qui se pratique aujourd'hui a aussi pour conséquence de porter les conseils communaux à admettre trop facilement les élèves à l'instruction gratuite, au préjudice de l'instituteur. Il conviendrait peut-être d'attribuer à la commune une part du produit des recettes provenant des rétributions payées par les élèves solvables, afin d'intéresser le conseil communal à opérer les rentrées justes et possibles.

La section centrale, d'accord en cela avec l'auteur de la proposition, a désiré que les observations ci-dessus énoncées fussent communiquées au Gouvernement, avec invitation d'émettre son avis sur l'amendement projeté.

M. le Ministre de l'Intérieur a transmis à la section centrale la réponse suivante :

« On demande s'il convient de faire opérer la perception des rétributions » scolaires par le conseil communal. Ce mode de perception est déjà introduit » dans plusieurs localités, et il en résulte des avantages réels. Mais c'est là un » objet qui rentre dans les attributions du conseil communal, aux termes de » l'art. 15 de la loi. Cet article porte, entre autres, qu'un règlement arrêté par

» le conseil communal, sur la proposition de l'inspecteur provincial, l'inspecteur cantonal entendu, et approuvé par la députation, sauf recours au Roi, déterminera, *dans chaque commune, la rétribution des élèves et le mode de recouvrement.*

» Le Gouvernement ne voit pas la nécessité de modifier cette disposition législative. Il pense (voir à cet égard l'Exposé des motifs du projet de loi) que le nouvel art. 23, tel qu'il le propose, aura pour effet de faire cesser les abus signalés par le membre de la section centrale, auteur de la proposition. »

Les considérations qui précèdent ont déterminé la section centrale à ne pas proposer d'insérer dans le projet une disposition de la nature de celle énoncée à l'amendement; mais elle engage le Gouvernement à user de son influence près des conseils communaux, pour que ceux-ci adoptent le mode de recouvrement dont il s'agit, qui, sous tous les rapports, produirait des résultats avantageux aux intérêts des communes et à ceux de l'enseignement lui-même; il est certain que le recouvrement des rétributions, confié au receveur communal, ferait cesser des inconvénients réels qui existent sous le régime actuel. Pareille prescription serait en harmonie avec les art. 16 et 18, n° 3, de la loi du 1^{er} juin 1850, sur l'enseignement moyen.

La section centrale recommande cet objet à la sollicitude spéciale du Gouvernement, qui doit chercher à réaliser une mesure de nature à améliorer notablement l'état des choses en vigueur.

Les § 5 et suivants du projet n'ont donné lieu à aucun débat. On conçoit que le § 6 accorde à la députation, à défaut du conseil communal, le droit de pouvoir à la dépense par mesure d'office.

Du moment que la charge est imposée à la commune, il est indispensable que la loi établisse des moyens qui assurent l'exécution de l'obligation. Or, la loi du 13 août 1833, relative à l'entretien des indigents dans les dépôts de mendicité, et l'art. 22 de la loi du 10 avril 1841, décrètent des mesures analogues à celles énoncées au § 6 du projet; l'autorité supérieure doit nécessairement être investie des attributions nécessaires pour forcer les communes à remplir les obligations légales auxquelles elles ne doivent pas pouvoir se soustraire.

Quant aux §§ 7, 8 et 9, ils renferment des mesures dont le mérite est incontestable, et qui ont pour objet d'assurer la marche et la régularité qu'exige le bien du service; ils n'ont donné lieu à aucune critique au sein de la section centrale. Ces dispositions ont, du reste, pour but de faire cesser les retards qu'éprouve, chaque année, la justification de l'emploi des fonds affectés à l'instruction primaire.

Le projet en discussion répond à des nécessités administratives qui ont été signalées depuis longtemps au Gouvernement. Il régularise un ordre de choses conforme au principe de la loi de 1842. La part contributive des provinces et de l'État, dans les dépenses de l'instruction, est maintenue dans une juste mesure, conformément à l'esprit de la même loi.

En conséquence, la section centrale est d'avis que le projet mérite la sanction de la Chambre, et elle en propose l'adoption, à la majorité de quatre voix contre deux.

Le Rapporteur,

X. LELIÈVRE.

Le Président,

VEYDT.