

## SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 8 AOUT 1901.

### Rapport de la Commission de l'Intérieur et de l'Instruction publique chargée d'examiner le Projet de Loi relatif à la pension des instituteurs.

(Voir les n<sup>os</sup> 69, 115, 222, 225, 246, 247, 256 et 266, session de 1900-1901; 89, même session, du Sénat.)

Présents : MM. le Baron d'HUART, Président; le Comte GOBLET d'ALVIELLA, DE RIDDER, GOETHALS et HUBERT, Rapporteur.

MESSIEURS,

La proposition de loi relative à la pension des instituteurs, approuvée par la Chambre des Représentants et soumise actuellement à l'examen du Sénat, est une proposition essentiellement marquée au coin de l'équité, et c'est un grand esprit d'équité, peut-on dire, qui en a été l'inspirateur.

Loi d'équité vis-à-vis des instituteurs communaux d'abord, pour qui la loi du 20 septembre 1884, accordant aux autorités communales le droit de réduire les traitements, a parfois été une cause de préjudice. Le projet répare le mal qui, au point de vue des pensions, a été fait aux instituteurs par cette loi.

Loi d'équité vis-à-vis des instituteurs adoptés, car contribuant à l'égal de leurs collègues de l'enseignement communal, d'après un même programme et sous les mêmes garanties qu'eux, à cette grande œuvre de l'éducation populaire, il y avait quelque chose qui blessait ce sentiment de justice se trouvant au fond du cœur de tout homme, à abandonner à leur malheureux sort, lorsque l'âge ou la maladie sont venus, des hommes à qui une des plus importantes missions sociales avait été confiée.

Loi d'équité enfin vis-à-vis de ces instituteurs que la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1879 avait placés entre leur intérêt et leur conscience, et qui n'avaient pas hésité à tout sacrifier pour n'écouter que le devoir, préférant s'imposer une vie de privations, plutôt que de fausser la conscience des enfants et préparer des générations à qui il manquerait la base indispensable d'une éducation solide, c'est-à-dire la religion.

Sous le régime de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1879, les traitements des instituteurs communaux avaient sans cesse été en grandissant. Il en coûtait peu pour cela aux communes, car les subsides ne faisaient pas défaut. L'État payait sans compter, et il ne faisait aucune difficulté à multiplier sans cesse ses largesses, accordant, sous forme de subsides extraordinaires, ce que la loi ne lui permettait pas de passer à l'ordinaire.

Vis-à-vis d'une manne aussi facile à récolter, on ne se fit guère violence pour accorder aux instituteurs quasi tout ce qu'ils demandaient, et de là cet accroissement rapide des traitements du personnel enseignant dans les écoles primaires.

Mais une telle manière de faire ne pouvait durer.

Le pays s'indigna tout d'abord de voir ces privilèges exceptionnels accordés à une catégorie spéciale de fonctionnaires publics, et il s'aperçut bien vite que, si les largesses étaient possibles aux administrations communales, sans qu'il en coûtât bien lourd à leurs finances, il n'en était pas de même de leur situation à eux.

Et l'élection du 13 juin 1884 marqua la fin de ce régime.

Répondant aux vœux de l'immense majorité du pays, la loi du 20 septembre 1884 réduisit dans de notables proportions les subsides que l'État allouait aux communes pour couvrir les dépenses de l'enseignement primaire, mais en même temps, tout en réservant cependant des garanties, elle permit aux mêmes communes de diminuer les traitements des membres de leur personnel enseignant.

Il va de soi qu'une telle loi n'est pas restée sans exécution, et c'est ainsi qu'il se trouve aujourd'hui toute une catégorie d'instituteurs, soit en activité, soit déjà pensionnés, dont les traitements ont subi une réduction.

Mais il n'y eut pas que les traitements qui furent atteints, les pensions s'en ressentirent également, car, aux termes de l'article 7 de la loi du 16 mai 1876, « les pensions sont basées sur la moyenne de traitement des cinq dernières années ». Et cependant, en fixant pour les pensions cette base qu'il a adoptée, le législateur a incontestablement voulu choisir celle qui était la plus favorable aux pensionnés, car c'est à la fin de sa carrière que le fonctionnaire arrive normalement à la situation la plus enviée.

Dire qu'on prendrait pour base le traitement des cinq dernières années équivalait donc, dans l'esprit du législateur, à fixer la période quinquennale la plus favorable au fonctionnaire.

Mais, nous venons de le voir, la situation anormale qui se produisit de 1879 à 1884, amena la loi du 20 septembre 1884, avec elle des traitements furent même de beaucoup diminués, de telle sorte qu'il n'est plus vrai de dire pour tous les instituteurs que leurs plus belles années, au point de vue de la rémunération, sont précisément les dernières qu'ils ont passées ou passeront dans l'enseignement.

C'est à cette situation, à coup sûr contraire à l'esprit qui a dicté les

règles régissant les pensions dans les divers départements ministériels, que le Projet de Loi actuel veut porter remède.

Dans son article premier, dès lors, il substitue à la moyenne des cinq dernières années de traitement la moyenne la plus favorable des traitements de cinq années consécutives, et il ajoute même que, dans le calcul de cette moyenne, le traitement au 20 septembre 1884 sera substitué à tout traitement inférieur touché après cette date.

Et par le terme « traitement » il faut entendre tous les éléments du revenu de l'instituteur, celui-ci étant en droit, selon les déclarations de M. le Ministre de l'Instruction publique, « de faire compter, pour la liquidation de sa pension, tous ses revenus accessoires ».

La base de l'indemnité déterminée, le projet spécifie alors, dans le même article, les personnes qui pourront profiter des avantages consentis, et, admettant une sorte de rétroactivité, il stipule que ces avantages seront attribués, non seulement à ceux qui viendront à jouir de la pension dans l'avenir, mais encore à tous les titulaires admis à cette même pension, postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 20 septembre 1884.

Une telle disposition remédie incontestablement à la défectuosité signalée, mais certains membres de la Chambre souhaitaient aller plus loin encore, ou profitaient de l'examen de cette question pour tenter la réalisation d'autres desiderata.

C'est ainsi que d'aucuns auraient voulu d'une rétroactivité plus grande, mettant à charge des pouvoirs publics, non seulement les indemnités à fournir dans l'avenir, d'après les bases nouvelles adoptées, mais encore en contraignant à payer, pour le passé, les différences qui auraient été soldées, si le régime nouveau, actuellement proposé, avait existé au moment de la mise à la pension d'un titulaire. Pour justifier cette thèse, on en arrivait à appeler cette loi qui nous occupe une loi interprétative.

C'était là manifestement une erreur, car l'article 7 de la loi du 16 mai 1876 est parfaitement clair. Ce que nous faisons aujourd'hui, c'est non pas interpréter cette loi, mais la modifier au profit d'une catégorie d'instituteurs officiels, pour qui elle produisait des effets jugés peu équitables; c'est, non pas préciser la signification d'une loi ancienne, mais régler, par une disposition nouvelle, une situation qui nous a paru digne d'intérêt et mériter un régime nouveau. Dès lors la rétroactivité n'est plus demandée par la logique, et l'accorder serait aller à l'encontre des précédents.

D'autres sollicitaient la pension même au profit d'instituteurs mis en disponibilité, sans traitement d'attente, et en leur tenant compte de cette période dans le calcul de leur pension, oubliant que les pensions ne trouvent leur justification que dans les traitements dont ont joui les bénéficiaires et se rapportent directement à ces traitements.

Prendre pour base la période la plus favorable de cinq années consécu-

tives, était encore, pour certains, jugé insuffisant; ils voulaient laisser à l'intéressé le droit de déterminer ces années, sans qu'elles aient formé suite, et ils demandaient que la pension soit calculée en prenant « la moyenne des traitements des cinq années pendant lesquelles l'intéressé a joui du revenu le plus élevé ». Mais le Gouvernement, avec raison, s'y opposa, parce que, disait-il, « il faut calculer la pension d'après un traitement normal, et non d'après des traitements occasionnels, » et, pour cela, la loi doit prévoir, comme base des calculs, une période quinquennale.

Enfin, ils oubliaient qu'il ne s'agissait pas, dans l'espèce, d'une revision générale de la loi sur les pensions des instituteurs, d'une modification des bases organiques de cette loi, ces parlementaires qui demandaient de liquider la pension à raison de  $1/50^e$  de la moyenne pour chaque année de services rendus dans l'enseignement public, sans que la pension puisse jamais excéder les  $3/4$  de cette moyenne; et ils ne tenaient pas non plus compte qu'il ne s'agissait pas de légiférer pour les veuves et orphelins, mais simplement pour trois catégories d'instituteurs, ceux-là qui sollicitaient également la revision des pensions octroyées aux veuves et orphelins des instituteurs depuis la mise en vigueur de la loi du 20 septembre 1884.

Les divers amendements furent donc successivement repoussés, et l'article 1<sup>er</sup> du projet, tel qu'il avait été proposé par le Gouvernement, recueillit une majorité de suffrages.

Il ne suffisait pas cependant de régler la situation, au point de vue des pensions, des professeurs et instituteurs communaux, les seuls qui fussent visés dans le projet Lorand et consorts; il fallait encore songer au personnel enseignant des écoles gardiennes et d'adultes, comme à tous ces maîtres spéciaux attachés aux écoles primaires, car de diverses manières et malgré les précautions prises par la loi du 15 septembre 1895, des diminutions de revenus peuvent leur être imposées.

C'est ce qu'a fait l'article 2 du projet qui consacre pour eux aussi tous les avantages reconnus aux instituteurs communaux par l'article 1<sup>er</sup>.

Enfin, il restait quelques instituteurs en disponibilité, ayant, après la date du 20 septembre 1884, accepté des fonctions de l'État, mais moins bien rétribuées que celles tenues par eux dans l'enseignement.

La Chambre, sur la proposition du Gouvernement, a voulu qu'eux aussi puissent profiter de la période quinquennale la plus favorable de leur carrière, pour servir de base à la fixation de leur pension, et l'article 3 nouveau du projet est venu consacrer cette thèse, en l'étendant à tous les instituteurs, qu'ils aient ou non été mis en disponibilité, acceptant en cela un amendement dû à l'initiative parlementaire.

Nous disons nouveau, parce que l'article 3 primitif instituait une espèce de pénalité et refusait aux instituteurs communaux le bénéfice de la

disposition contenue dans l'article 1<sup>er</sup>, lorsque ceux-ci auraient été l'objet d'une peine disciplinaire grave.

Mais cette disposition parut peu justifiée, car c'était en définitive frapper une deuxième fois des fonctionnaires qui déjà avaient expié leur faute. Aussi la Section centrale de la Chambre des Représentants voulut-elle, tout d'abord, en atténuer l'effet, en permettant au Ministre de l'Intérieur et de l'Instruction publique, la Députation permanente entendue, de relever l'instituteur de cette déchéance prononcée contre lui, et elle déposa un amendement en ce sens.

Finalement toutefois la règle *non bis in idem* prévalut, et la solution radicale, à savoir la suppression totale de cet article, l'emporta, de l'accord unanime du Gouvernement et de tous les membres de la Chambre.

## II

Justifiant le droit à la pension que peuvent avoir les fonctionnaires, Giron, dans son « Dictionnaire de droit administratif et de droit public », rappelle le décret des 3-22 août 1790 et son préambule, et il lui emprunte la déclaration que voici : « Chez un peuple libre, servir l'État est un devoir » que tout citoyen est tenu de remplir, mais il est juste que, dans l'âge » des infirmités, la patrie vienne au secours de celui qui lui a consacré » son talent et ses forces. »

Il ne suffit donc pas aux pouvoirs publics de payer aux instituteurs, à qui il a confié la mission d'instruire et de former la jeunesse, les traitements qu'ils ont mérités, ils doivent encore, s'ils veulent être justes, leur venir en secours, quand l'âge ou la maladie les ont terrassés.

Traitements et pensions doivent, en équité, ne pas être séparés.

On peut dire encore avec Giron « qu'en ce qui concerne ces traitements » et pensions, il intervient une convention entre la nation agissant comme » pouvoir public, d'une part, et les citoyens qui acceptent un emploi » public, d'autre part ».

Aussi avons-nous vu les pouvoirs publics garantir aux instituteurs communaux une pension que personne n'a songé à leur contester.

Or, pourquoi ferait-on une distinction entre ces éducateurs de la jeunesse et ceux attachés aux écoles adoptées ?

La pension pour les instituteurs adoptés, au même titre que pour les instituteurs communaux, est une conséquence logique de la loi du 15 septembre 1895.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de cette loi, en effet, l'enseignement officiel est confié soit aux écoles communales proprement dites, soit aux écoles adoptées.

Le législateur a voulu garantir, dans chaque commune, l'accomplissement de ce grand devoir d'instruction et d'éducation de la jeunesse, mais il a considéré qu'il y avait satisfait, dès l'instant où, dans une commune, se trouvait une école adoptée.

École communale proprement dite ou école adoptée, toutes deux doivent être tenues pour des écoles officielles, au point que, dès l'instant où il existe une école adoptée, la commune est dispensée d'établir ou de maintenir une école communale.

Et comme si le législateur avait éprouvé le besoin de confirmer encore ce principe déjà si nettement établi cependant, il le fait dans l'article 3 de la loi de 1895, en disant que l'enseignement dû aux indigents sera indifféremment donné dans les écoles communales et dans les écoles adoptées.

Écoles communales et écoles adoptées sont, dans les vues du législateur, placées sur la même ligne. Toutes deux présentent les mêmes garanties, chez les deux on doit enseigner d'après un même programme, et elles sont soumises au même contrôle.

Enfin, pour ce qui concerne l'instituteur, à l'un comme à l'autre, un minimum de traitement est garanti, et ce traitement est placé pour tous deux à charge de la commune. De même, aux communes encore incombent les frais résultant de l'adoption des écoles privées, comme elles supportent les frais d'instruction primaire dans les écoles communales.

Assimilation complète, par conséquent. Il n'y a de distinction qu'en ce qui concerne la nomination du titulaire chargé de l'enseignement.

Mais, même ici encore, combien ce serait une erreur de prétendre que l'État abdique tout pouvoir ! Pour qu'il y ait adoption, il faut une convention soumise à l'approbation des pouvoirs publics, et cette approbation ne s'accorde que si l'on offre les garanties précisées à l'article 19 de la loi.

Dans le système de la loi de 1895, par conséquent, l'école adoptée est, au même titre que l'école communale, un des rouages de l'enseignement public.

Dès lors, il est logique et il est conforme à la justice et à l'équité de ne pas distinguer entre les deux catégories d'instituteurs et d'assurer à chacune d'elles un droit égal à la pension.

En vain objecte-t-on que l'instituteur adopté n'est pas un fonctionnaire public. Cet argument va trop loin.

S'il n'est pas un fonctionnaire public, il est cependant une personne qui, de même que le fonctionnaire public, et sous les mêmes garanties de capacité et de probité que lui, accomplit une mission concernant l'intérêt public, et il appartient à l'enseignement officiel.

Or, ce qui légitime le traitement et la pension à charge des pouvoirs publics, comme le disait Giron et comme je le rappelais en commençant, c'est le fait de se consacrer au service de l'État, à la chose publique.

Cela est tellement vrai, que nous en trouvons une application dans les traitements et pensions attribués aux membres du clergé, qui cependant ne sont pas non plus des fonctionnaires.

Et qu'on ne dise pas, pour énerver la thèse, comme l'a fait l'honorable M. Lepage à la Chambre des Représentants, que si le clergé jouit d'un traitement et d'une pension, c'est à raison d'un texte constitutionnel, car la loi constitutionnelle, pour être plus importante et plus solennelle que

d'autres, est toujours une loi cependant, et cette loi, comme toute autre, doit avoir sa justification. Eh bien, cette justification des traitements et pensions attribués aux ministres des divers cultes n'a pas été autre, il suffit d'ouvrir la discussion pour s'en convaincre, que les services rendus par eux à la chose publique.

De même sont-elles des fonctionnaires toutes ces personnes favorisées par la loi du 10 mai 1900? Et cependant l'absence de cette qualité chez les bénéficiaires a-t-elle empêché le vote de la loi sur les pensions de vieillesse?

L'attribution d'une pension aux instituteurs adoptés est donc parfaitement justifiée.

Mais que faut-il entendre par ces mots : école adoptée?

Ces mots doivent être pris dans leur sens large; ils comprennent également les écoles adoptées d'office par l'État sous le régime de 1884, régime qui a pris fin en 1895.

Enfin, remarquons que les dispositions édictées par cette loi sont prises exclusivement pour le personnel laïque et belge des écoles adoptées. Les membres des congrégations religieuses et les étrangers ne peuvent en rien en profiter; la loi ne s'applique pas à eux et ils ne toucheront pas de pension.

Tels sont les principes que le Projet de Loi soumis aux délibérations du Sénat a consacrés dans ses articles 4 et 5.

Quant aux articles suivants, les articles 6, 7, 8, 9 et 10, ils visent les conditions requises pour l'obtention de la pension, les formalités à remplir pour y parvenir, et les bases qui serviront à déterminer le montant de ces pensions.

### III

Restait à donner la troisième satisfaction réclamée par l'équité, celle intéressant les instituteurs démissionnaires de 1879 à 1884.

Il y est satisfait par les articles 11 et 12 du projet.

Et ici encore l'intervention de l'État se justifie-t-elle?

Les éducateurs de la jeunesse au secours desquels il s'agit de venir en aide ont, durant cinq ans au minimum, appartenu au personnel de l'enseignement officiel, et ils ont contribué, par leurs versements, à alimenter la caisse des pensions des instituteurs. Ils ont quitté cet enseignement, il est vrai, mais ils l'ont fait, brisant leur avenir et sacrifiant leur intérêt, pour accomplir un devoir impérieux de conscience.

Convaincus, en effet, de la nécessité d'une éducation morale et religieuse pour les enfants, leur pensée a été qu'ils devaient, à leur conscience d'abord, de ne pas sacrifier cette partie essentielle de leur enseignement;

qu'ils le devaient ensuite à ces enfants qui leur étaient confiés et qu'ils avaient pour mission de former; et qu'ils le devaient enfin aux parents qui, ayant confiance en eux et connaissant leurs principes, n'avaient placé leurs enfants sous leur direction qu'avec la certitude qu'ils seraient, à l'école, les continuateurs de l'œuvre entreprise par eux dans la famille.

Placés dès lors entre la loi et leur conscience, ils ont préféré obéir à celle-ci, posant de la sorte et véritablement un acte hautement louable.

Ah! sachant tout ce qu'il y a de force dans l'argument tiré de la contrainte exercée par cette loi sur la conscience des instituteurs, les défenseurs de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1879 soutiennent que ce document législatif n'était en rien attentatoire à la religion et qu'il ne pouvait nullement troubler les consciences même les plus délicates.

Il n'est pas inutile dès lors, surtout devant le Sénat, où cette parole a une grande autorité, de rappeler comment le Prince de Ligne justifia son vote à cette époque :

« Je considère la loi, disait-il, non seulement comme inopportune, mais » comme dangereuse, parce qu'elle touche au domaine de la conscience.

» Le principe en est mauvais, parce qu'il porte atteinte aux intérêts » religieux, et de bons résultats ne peuvent jamais émaner d'un mauvais » principe.

» La loi n'est qu'une sorte de tolérance de l'enseignement religieux dans » les écoles. Elle n'ose l'en bannir complètement dans la pratique, mais » l'intention est manifeste et elle résulte de plusieurs discours prononcés » dans une autre enceinte ; ladite loi sera un jalon posé pour en arriver » au but de l'exclusion complète du prêtre de l'enseignement.

» Enfin, c'est une déclaration de guerre.

» Sont-ce là, je vous le demande, des garanties suffisantes à la grande » majorité des pères et mères de famille, pour l'éducation de leurs » enfants ? »

Combien, après un tel témoignage, combien il est injuste dès lors d'appeler ces victimes du devoir des traîtres et des transfuges; combien il est inexact de soutenir qu'elles ont agi, ainsi qu'elles l'ont fait, dans la perspective d'un avantage plus grand, et pour être des instruments de combat contre l'enseignement officiel!

Traîtres! Mais à qui? A l'enseignement? Non, ils n'ont pas déserté cette mission, ils y sont restés profondément attachés, car le projet n'admet au bénéfice de la pension que les instituteurs qui, pendant cinq ans au moins après la loi de 1884, se sont encore adonnés à l'éducation de la jeunesse, se sont voués à ce service public qu'on appelle l'enseignement.

Ils ont quitté l'enseignement officiel, c'est vrai, parce que leur conscience les y obligeait, mais pour entrer dans l'enseignement libre. Or, en quoi, si l'on veut rester dans l'esprit de la Constitution, en quoi cela pourrait-il être tenu comme un motif de défaveur vis-à-vis du pouvoir public?

Dans cet esprit, en effet, l'enseignement officiel et l'enseignement privé



sont deux corps d'une même armée, ils visent tous deux au même but, et c'est une profonde erreur de soutenir que l'un travaille à la destruction de l'autre.

Si telle était la visée de l'enseignement public, il faudrait le supprimer, car il irait à l'encontre de la liberté voulue par la Constitution. L'enseignement public n'a été créé que pour donner de l'essor à l'enseignement privé.

Il ne saurait donc pas y avoir de traître ni de transfuge, car on n'est ni traître ni transfuge, quand on passe d'un corps d'une même armée à un autre.

Il ne reste que des instituteurs scrupuleux observateurs de ce qu'ils considéraient comme leur devoir, — ce que le pays a solennellement ratifié dans la suite — qui ont déposé l'étiquette officielle, pour continuer cependant à se consacrer à cette grande œuvre de l'éducation de la jeunesse, comme ils l'avaient toujours fait sous la loi de 1842, et comme ils étaient en droit d'espérer le pouvoir toujours faire, eu égard aux garanties que leur donnait la Constitution. Ces instituteurs ont donc persisté à posséder un droit à des égards de la part des pouvoirs publics, et ils ont ainsi acquis un titre à une pension.

Ce titre a fixé l'attention du Gouvernement et de la majorité des membres de la Chambre des Représentants, et ils lui ont donné une consécration dans l'article 11 du projet. A l'article 12 ont été déterminées les conditions mises à l'octroi de l'avantage ainsi concédé.

C'est ce titre que la Commission de l'intérieur et de l'instruction publique du Sénat a aussi pesé. Elle lui a trouvé une grande force et, après avoir repoussé une proposition de disjonction, par trois voix et deux abstentions, elle s'est ralliée à la proposition qui lui était soumise.

L'ensemble du Projet de Loi a d'ailleurs été adopté par la Commission également par trois voix et deux abstentions, et cette Commission a dès lors l'honneur d'en proposer l'adoption au Sénat.

Les motifs des deux honorables membres qui se sont abstenus ont été exposés par eux dans les termes que voici :

« La minorité de la Commission proteste énergiquement contre l'appréciation émise par l'honorable rapporteur à propos de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1879. Elle estime que rien dans cette loi n'était de nature à alarmer la conscience des instituteurs officiels et elle se refuse, en conséquence, à voter des dispositions qui avantagent, au détriment des finances publiques, les instituteurs ayant déserté l'enseignement officiel, plutôt que de se prêter à l'application de la loi.

» Elle ne saurait accepter davantage le principe de l'assimilation entre les écoles communales et les écoles adoptées ; encore moins admettre que les communes puissent, en adoptant une école privée, se décharger de l'obligation d'entretenir une école primaire. Elle se refuse donc à placer le personnel des écoles adoptées sur le même pied que celui des écoles communales.

( 10 )

» D'un autre côté, le projet accorde à certaines catégories d'instituteurs communaux des avantages justifiés. La minorité, n'ayant pu obtenir la disjonction de ces dispositions, déclare s'abstenir sur l'ensemble du projet.»

*Le Rapporteur,*  
ARM. HUBERT.

*Le Président,*  
Baron A. D'HUART.