

(1)

(N° 250.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 9 AOUT 1883.

Modification de dispositions relatives à la comptabilité provinciale et communale (1).

RAPPORT

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

MESSIEURS,

Vous vous rappelez qu'il y a déjà plus d'un an, le 24 mars 1882, M. le Ministre de l'Intérieur déposa un projet de loi tendant à apporter à nos lois provinciale et communale certaines modifications que le Gouvernement considérait comme indispensables et urgentes.

Par suite de circonstances que nous n'avons pas à rechercher ici, la section centrale chargée d'examiner ce projet de loi ne présenta son rapport à la Chambre que le 26 juillet dernier.

Dans l'intervalle les inconvénients auxquels le projet en question avait pour but de remédier continuèrent à se révéler avec une telle persistance que MM. les Ministres des Finances, de la Justice et de l'Instruction publique insistèrent auprès de leur collègue de l'Intérieur pour que celui-ci détachât du projet primitif les articles 2 et 8, les complétât par quelques dispositions additionnelles et en fit l'objet d'un projet de loi spécial, qui pourrait encore être discuté et voté dans le courant de la présente session.

M. le Ministre de l'Intérieur, déférant au désir de ses collègues, présenta, en séance du 18 juillet dernier, un nouveau projet, ayant pour but d'assurer, à bref délai, la comptabilité des provinces et des communes, conformément

(1) Projet de loi, n° 208.

(2) La section centrale, présidée par M. LE HARDY DE BEAULIEU, était composée de MM. WOESTE, WILLEQUET, BEERNAERT, GUILLERY, TESCH et WAGENER.

aux principes de la législation actuelle, notamment en ce qui concerne le service de l'enseignement primaire.

EXAMEN EN SECTIONS.

La 1^{re} section rejette le projet de loi par 9 voix contre 1.

Un membre attire l'attention de la section sur la gravité du projet qui est soumis à ses délibérations. Mais, avant d'aborder la discussion de ce projet, il croit devoir justifier la section centrale chargée d'examiner le projet de loi déposé le 24 mars 1882, du reproche qui lui a été fait par certains organes de la presse d'avoir refusé de soumettre en temps utile le travail qui lui était confié. L'honorable membre s'attache à démontrer que si des retards fâcheux ont été apportés à l'étude du projet en question, ce n'est pas à la section centrale qu'on peut raisonnablement les imputer.

Abordant ensuite le fond de la question, le même honorable membre déclare qu'à son avis il n'est pas correct de soumettre à une nouvelle section centrale l'examen de dispositions qui ont fait l'objet de longues délibérations dans une autre section centrale, sans que la première ait connaissance du rapport qui sert de conclusion à ces délibérations.

Un autre membre fait observer que le projet constitue une innovation complète dans notre organisation provinciale et communale.

Après ces considérations générales la 1^{re} section aborde la discussion des articles.

A propos de l'article 1^{er} un membre fait observer que le projet, s'il est adopté, aura pour effet de rendre le Gouvernement maître des finances provinciales. On a dit, pour justifier les dispositions de l'article 1^{er}, qu'elles ne portent que sur des matières d'exécution : c'est une erreur. Avant de mandater il y a lieu d'examiner si les conditions légales requises pour délivrer le mandat existent. Jusqu'ici cet examen était réservé aux mandataires de la province : on veut aujourd'hui investir de ce droit le délégué du Gouvernement.

On a cherché aussi à justifier le projet de loi en affirmant que les députations permanentes se refusaient à exécuter la loi du 1^{er} juillet 1879 sur l'enseignement primaire. On ne saurait appuyer cette affirmation sur des faits. Ceux qui ont été avancés pour en prouver le bien-fondé sont peu nombreux et d'ailleurs erronés. L'innovation grave qu'on propose est donc à tous égards injustifiable.

Un membre fait observer que, d'après le projet, le Gouvernement ne pourra mandater que pour le paiement des dépenses que la loi impose aux provinces et aux communes.

Un autre membre conteste que jamais les députations permanentes aient refusé d'exécuter la loi.

Un membre demande s'il ne serait pas possible de faire en cette matière ce qu'on a fait déjà pour le payement des instituteurs.

Un membre fait observer que le projet actuel a en réalité pour but de substituer, en cette matière, une autorité irresponsable, le Gouvernement, à une autorité qui agit aujourd'hui en maîtresse souveraine, sans contrôle et sans responsabilité.

A propos de l'article 2 un membre fait remarquer que les sommes dont remise est faite aux provinces ne sont pas justifiées par l'Exposé des motifs. Il est probable que la remise est faite parce que les besoins constatés de l'enseignement n'exigeaient pas qu'il fût fait emploi de ces sommes. On ne comprend pas dès lors que le Gouvernement propose de porter les mêmes sommes dans les Budgets futurs. Le même membre appelle l'attention sur ce point que les Budgets ne contiennent pas des bases, mais des chiffres.

A propos de l'article 4 un membre fait observer que la loi communale a été exécutée loyalement et offre des garanties suffisantes.

La 2^e section a adopté le projet de loi par 9 voix contre 5.

Les raisons qu'on a fait valoir contre ce projet sont en substance les mêmes que celles qui ont été invoquées dans la 1^{re} section. Le projet, a-t-on dit, aboutit à la destruction de l'autonomie de la province et de la commune.

Un membre demande que le Gouvernement soit invité à indiquer à la section centrale les raisons de fait qui l'ont déterminé à formuler le projet.

Un autre membre nie qu'il y ait des faits sérieux de nature à justifier des mesures aussi graves. La loi est une œuvre de parti, dangereuse en elle-même, dangereuse parce qu'elle provoquera des représailles.

Il pense que cette loi d'exception n'est plus nécessaire, notamment dans la Flandre orientale, où depuis 1882 la députation mandate d'office.

Un autre membre estime que les explications demandées au Gouvernement légitimeront l'utilité et l'urgence du projet de loi. Il ne suffit pas d'inscrire d'office au Budget le payement à faire à l'instituteur communal. Quand il s'agit d'exécuter cette mesure, le Gouvernement est désarmé.

Il est répondu à cette observation que depuis 1880 ou 1881 les choses ont complètement changé : il n'y a plus de députation cléricale qui fasse opposition.

Cette affirmation est formellement contredite par un autre membre, qui cite un cas, postérieur à 1881, où des mandats formellement tracés se sont heurtés au mauvais vouloir d'un receveur communal. Ce fait s'est passé dans la province du Luxembourg. Le cas est prévu dans le projet par le paragraphe 3 de l'article 4.

Un membre conteste la portée attribuée à ce paragraphe.

Dans la 3^e section le projet est rejeté par 12 voix contre 9.

Un membre désire que la question suivante soit posée au Gouvernement : « Quelles sont les communes qui ont refusé de liquider les traitements des instituteurs et pour quels motifs ? »

Ce désir est partagé par les autres membres de la section.

La 4^e section approuve le projet de loi par 13 voix contre 7.

Les motifs invoqués contre ce projet sont analogues à ceux qu'on a fait valoir dans la 1^{re} section.

Le projet attribue au Gouverneur un pouvoir excessif. Il n'y a pas d'appel pour les communes. C'est un pas de plus fait dans la voie de la centralisation administrative.

Un membre explique et justifie cette tendance à la centralisation, en disant qu'elle résulte de ce que beaucoup de communes se sont montrées systématiquement hostiles à la loi. D'ailleurs les communes trouvent une garantie contre l'arbitraire dans le contrôle de la Cour des comptes, qui ne laisserait pas passer un mandat non justifié.

Il est répondu que ce contrôle ne constitue pas une garantie, la Cour des comptes ne pouvant vérifier que la régularité du chiffre, mais non la cause du mandat.

Un membre affirme qu'une expérience de trente années dans un conseil provincial lui a démontré l'absolue nécessité de la loi. L'autorité provinciale, se considérant en quelque sorte comme un pouvoir législatif, discutait les lois déjà votées par les Chambres et faisait tout ce qui était en son pouvoir pour en rendre l'application impossible.

Un autre membre prétend qu'il y a apaisement, que les députations ont renoncé à leur opposition systématique.

Ce qui prouve d'ailleurs que le Gouvernement reconnaît lui-même le bien-fondé de quelques oppositions, c'est que le projet de loi fait remise de certaines sommes à plusieurs provinces.

Un membre fait observer que s'il y a apaisement dans quelques provinces, il n'en est pas moins vrai que le Gouverneur de Namur est encore toujours obligé de provoquer l'annulation de bien des arrêtés de la députation permanente de cette province.

Un autre membre exprime l'opinion que le projet de loi ne fait que confirmer et renforcer le principe contenu dans l'article 147 de la loi communale, lequel a pour but de garantir l'exécution complète de la loi.

La 5^e section adopte le projet de loi par 11 voix contre 9.

Un membre demande que la question suivante soit posée au Gouvernement : Quelles sont les députations permanentes qui, à l'heure actuelle, s'opposent encore à mandater les dépenses scolaires obligatoires ? Quels sont les faits qui, à ce point de vue, justifient l'opportunité du projet de loi ? »

Un autre membre ayant fait remarquer que des questions analogues ont été posées au Gouvernement par la section centrale chargée d'examiner le projet de loi du 24 mars 1882, et que le Gouvernement y a répondu, la section, par 10 voix contre 9, décide que la question ne sera pas posée au Gouvernement.

Un membre demande que l'observation suivante soit consignée au procès-verbal : Le moyen le plus simple de remédier aux abus signalés ne serait-il pas de déclarer que les dépenses scolaires sont d'intérêt général et que le service de l'enseignement primaire est remis entre les mains de l'État ?

A l'article 2, § 4, un membre fait les observations suivantes :

« Les bases de l'intervention obligatoire de la province dans les frais de l'instruction primaire ne sont pas fixées par les budgets provinciaux ; ceux-ci ne contiennent que des chiffres. Ne sont-ce pas les bases fixées par les circulaires de 1881 et de 1882 qu'on a eues en vue ?

Dans cette hypothèse est-il admissible que la loi se réfère à des circulaires au lieu d'indiquer elle-même les bases de l'intervention ? N'est-il pas au moins préférable de préciser ces bases par un texte de loi, comme l'ont fait les lois de 1842 et de 1879 ? »

Si l'on comprend bien ces circulaires, les sommes à porter au budget de la province ne peuvent être inférieures à 2 et ne doivent pas être supérieures à 5 centimes additionnels aux contributions directes ; sauf cette dernière restriction, elles doivent être égales à ce que la province a porté au budget de 1878 pour l'instruction primaire, en remplaçant les sommes portées pour construction et aménagement d'écoles par la moyenne des sommes dépensées pour cet objet en 1863-1878, sans que cette moyenne puisse dépasser le produit de 2 centimes additionnels aux contributions directes. »

Le membre qui a présenté ces observations demande si c'est bien ainsi que l'entend le Gouvernement. Il fait observer que la loi doit dire quelle est l'obligation des provinces ; on ne peut, ajoute-t-il, s'en référer aux Budgets, qui n'ont pas de base, ni à des circulaires ministérielles.

La section décide que cette question sera posée en son nom.

Un membre expose que l'article 4 ne reproduit pas la disposition suivante inscrite à l'article 1^{er} : « Aucun mandat ne peut être payé que dans les limites des crédits ouverts au budget de la province. » Il se demande s'il n'y a pas là une lacune, si l'on ne pourra pas, en vertu des dispositions nouvelles, déroger à l'article 144 de la loi communale. A son avis, aucun mandat ne peut être payé que dans les limites des crédits ouverts au budget de la commune. En résumé, une disposition analogue à celle qui est inscrite à l'article 1^{er}, ne devrait-elle pas être reproduite à l'article 4 ?

Il est décidé que cet amendement sera soumis à la section centrale au nom de la 5^e section.

La 6^e section adopte le projet de loi par 9 voix contre 8.

Un membre fait observer que le rapport de la section centrale chargée de l'examen du projet déposé le 24 mars 1882 est terminé, et qu'il vaudrait mieux attendre ce rapport.

Il est répondu que le projet nouveau renferme des dispositions essentielles qui diffèrent de celles du projet précédent.

Une assez longue discussion s'engage sur le point de savoir si le nouveau projet a le caractère d'urgence que lui attribue le Gouvernement. Les faits signalés par M. le Ministre de l'Intérieur à la section centrale qui a examiné le projet déposé le 24 mars 1882, n'établissent en aucune façon cette urgence. Dans ces conditions y a-t-il lieu de constituer une nouvelle section centrale, ce qui revient à destituer l'ancienne ?

Il est répondu que le Gouvernement, usant de son droit, a déposé un projet de loi nouveau ; que ce projet a été renvoyé par la Chambre aux sections, et que dès lors la constitution d'une nouvelle section centrale s'impose. Cette manière de voir est approuvée par la section, et ratifiée par 9 voix contre 8.

DISCUSSION EN SECTION CENTRALE.

La section centrale s'est occupée du projet de loi pendant trois séances. A la première assistait M. le Ministre de l'Intérieur, invité par M. le président.

Le projet a été adopté dans son ensemble par 5 voix contre 2.

La minorité n'a guère fait valoir contre le projet de loi d'autres arguments que ceux qui avaient déjà été produits dans les sections.

Quoique lecture eût été donnée des procès-verbaux de la réunion de ces sections, un membre a tenu à justifier encore la section centrale chargée d'examiner le projet déposé le 24 mars 1882, du reproche qui lui avait été adressé d'avoir retardé intentionnellement le dépôt de son rapport.

D'après l'opinion des membres de la minorité, le nouveau projet n'a aucune raison d'être. Il ne présente aucun caractère d'urgence, parce que les faits nombreux allégués par le Gouvernement en réponse aux questions qui lui avaient été posées par la première section centrale, ont été reconnus tous comme complètement inexacts, ou comme n'ayant pas, du moins, le caractère qu'on leur prête. A l'heure qu'il est, les députations permanentes pas plus que les administrations communales n'opposent à la loi de 1879 une résistance illégale.

En tout cas, pour déférer à la demande qui en a été faite par différentes sections, il faudrait prendre connaissance des faits qui, d'après le Gouvernement, ont motivé la présentation du projet de loi. Ces faits ayant été reconnus inexacts par la première section centrale, il y a lieu d'attendre son rapport et de les examiner un à un.

Il est répondu que le Gouvernement met à la disposition de la nouvelle section centrale les réponses qu'il a faites à la première. Si la nouvelle section juge nécessaire d'examiner à son tour tous les faits consignés dans ces réponses, rien ne s'y oppose. Mais il ne paraît pas indispensable de se livrer sur chacun de ces faits à une enquête minutieuse, attendu qu'il est indiscutable et de notoriété publique que plusieurs provinces et un grand nombre de communes ont fait tout ce qui était en leur pouvoir pour empêcher ou pour retarder l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1879 sur l'enseignement primaire, ainsi que des arrêtés royaux et ministériels pris en exécution de cette loi. D'ailleurs la preuve du mauvais vouloir de ces provinces et de ces communes est fournie à suffisance de droit par ce fait qu'à deux reprises différentes, en 1880 et en 1881, le Gouvernement a été forcé de demander aux Chambres un crédit de 500,000 francs pour lui permettre de faire des avances aux instituteurs, la première fois dans 259 communes, la seconde dans 253.

En outre, M. le Ministre de l'Intérieur déclare que si le projet de loi n'est pas voté dans la présente session, le Gouvernement sera forcé de demander aux Chambres un troisième crédit pour lui permettre, cette fois encore, de

faire des avances aux instituteurs qui, dans un grand nombre de communes, ne sont pas payés en temps utile.

Au surplus, le fait de la résistance aux ordres de l'autorité supérieure n'est pas même contesté d'une manière absolue. Beaucoup de communes refusent d'allouer des suppléments de traitement aux instituteurs chargés de faire réciter les leçons de religion aux enfants, lorsque les ministres du culte ne consentent pas à donner l'enseignement religieux à l'école. Bien que les sommes nécessaires à cette fin soient inscrites d'office dans les budgets communaux, beaucoup de communes persistent dans leur résistance et les députations permanentes, qui seules, dans l'état actuel de la législation, pourraient les contraindre à remplir leur devoir, en vertu du paragraphe 2 de l'article 147 de la loi communale (loi du 1 mai 1877), refusent à leur tour d'user du moyen de contrainte mis à leur disposition.

Il est vrai que la minorité prétend que la loi du 1^{er} juillet 1879 ne met pas à la charge des communes les suppléments de traitement dont il s'agit, parce qu'en vertu de l'article 4 de cette loi, l'enseignement religieux est exclu du programme de l'enseignement primaire.

Mais c'est là une question d'interprétation qu'il n'appartient pas aux députations permanentes, lesquelles font partie du pouvoir exécutif, de trancher, contrairement à l'avis, formellement exprimé, de l'autorité supérieure. Admettre qu'une autorité subordonnée puisse se refuser à exécuter un ordre émané de l'autorité supérieure, sous prétexte que cet ordre serait contraire à la loi, ce serait introduire dans le Gouvernement un principe véritablement anarchique. Si les autorités subordonnées peuvent, sur un seul point, s'opposer légalement aux ordres de l'autorité supérieure, elles le peuvent également sur d'autres points, elles le peuvent sur tous.

Un tel système poussé jusqu'au bout est le renversement complet de la hiérarchie administrative. C'est un principe de désordre absolument intolérable.

Il faut que le Gouvernement soit armé des pouvoirs nécessaires pour s'opposer à ce principe anarchique. Il ne l'est pas dans l'état de choses actuel. Il faut absolument qu'il le soit à bref délai, parce qu'il importe de ne pas laisser se prolonger un état de choses qui familiariserait les communes et les députations permanentes avec l'idée qu'elles peuvent se soustraire impunément aux ordres émanés de l'autorité supérieure. Cette raison suffit à elle seule pour motiver la nécessité et l'urgence de la loi.

On a prétendu, il est vrai, dans plusieurs sections, que depuis quelque temps, notamment depuis 1882, les députations permanentes auraient cessé de s'opposer aux décisions du Gouvernement. Si ce fait est exact, ce que la section centrale n'a pu vérifier d'une manière complète, il se peut que la présentation du projet de loi du 24 mars 1882 n'y soit pas complètement étrangère. Menacées dans quelques-unes de leurs attributions, elles auront tenu à se montrer plus dociles, afin de faire croire à l'inutilité du projet de loi. Si elles sont devenues plus sages, c'est probablement grâce à l'effet d'une crainte salutaire.

Mais si la loi était repoussée, leur sagesse et leur crainte disparaîtraient du même coup, et on les verrait, selon toute apparence, retomber dans leurs

anciens errements. Il suffit d'ailleurs que le renouvellement d'une pareille situation soit possible, pour qu'il y ait lieu de l'empêcher par la loi.

Du reste, si en faisant abstraction du refus de payer l'indemnité due aux instituteurs chargés de faire réciter les leçons de religion, quelques députations se sont montrées moins récalcitrantes depuis 1882, il en est d'autres qui ne paraissent pas encore être revenues à résipiscence. Ainsi dans la Flandre occidentale une décision prise par la députation permanente le 16 janvier 1883 et refusant d'allouer des bourses à des normalistes fréquentant des établissements de l'État a dû être annulée par l'arrêté royal du 10 février suivant.

Tout récemment encore, le 24 juillet dernier, la même députation s'est obstinée à ne pas inscrire à son budget les sommes qui auraient dû y être portées d'après les circulaires ministérielles du 2 juillet 1881 et du 4 juillet 1882.

De même, par décision du 15 mars dernier, la députation permanente du Luxembourg a refusé de liquider les bourses provinciales au profit des élèves luxembourgeois étudiant dans des écoles normales de l'État non situées dans le Luxembourg.

Il n'est donc pas exact de dire que l'hostilité systématique des députations permanentes à l'exécution de la loi de 1879 a cessé complètement depuis 1882. Or, cette hostilité non seulement retarde l'application de la loi, mais dans beaucoup de cas elle la rend impossible. La nouvelle loi proposée par le Gouvernement n'est donc pas seulement nécessaire; elle a un véritable caractère d'urgence.

Après ces considérations générales, la section centrale a abordé l'examen des articles.

L'article 1^{er} est la reproduction pure et simple de l'article 2 du projet de loi du 24 mars 1882, lequel à son tour reproduit les dispositions principales de l'article 112 de la loi provinciale.

Il en diffère principalement en ce que 1^o on a rayé la seconde partie du § 2, conçue en ces termes : « néanmoins les députations pourront ordonner le paiement immédiat de leurs mandats jusqu'à concurrence des $\frac{1}{2}$ de la créance; l'autre cinquième ne pourra être payé qu'ensuite du visa de la Cour, qui reste chargée de faire la vérification définitive de la créance entière; »

2^o On a ajouté comme paragraphe final les mots suivants :

« Dans le cas où il y aurait refus ou retard d'ordonner le montant des dépenses que la loi met à la charge de la province, le Gouverneur, après avoir entendu la députation permanente, délivre, s'il y a lieu, le mandat au nom de ce collègue. »

La première de ces modifications, parfaitement justifiée dans l'Exposé des motifs du projet de loi du 24 mars 1882, n'a pas soulevé d'objections.

La seconde, au contraire, a été vivement critiquée par un membre qui prétend que l'agent du Gouvernement ne doit pas pouvoir se substituer à la députation, qui est en quelque sorte l'émanation du corps électoral.

Admettre le projet du Gouvernement, c'est, en réalité, dit ce membre.

annihiler les députations. On a prétendu que ce projet de loi ne visait que des mesures d'exécution. C'est une erreur : les députations ont aussi à examiner si les conditions légales requises pour la délivrance d'un mandat existent ou non.

Enlever ce droit aux députations pour l'accorder à l'agent du Gouvernement, c'est donner à celui-ci le droit de disposer de ce qui n'appartient pas à l'État.

La majorité de la section centrale n'a pas cru pouvoir s'arrêter à cette objection. Permettre au pouvoir central de faire inscrire certaines sommes au budget de la province comme devant y figurer en vertu de la loi, mais lui défendre ensuite d'intervenir par voie d'autorité lorsque la députation rend cette inscription illusoire en refusant, malgré l'avis formel du Gouvernement, de mandater, en tout ou en partie, les sommes qui figurent à ce budget, c'est tomber dans une véritable contradiction.

On craint de la part du Gouverneur des abus d'autorité. Mais ces abus ne sont-ils pas bien plus à craindre de la part de corps irresponsables, composés généralement de personnes appartenant à la même opinion politique et délibérant à huis clos? Alors même qu'il y a des réclamations contre ces abus, elles sont absolument impuissantes, tandis que, si des abus de pouvoir étaient commis par un Gouverneur, agent responsable, les réclamations que ces abus provoqueraient inévitablement trouveraient facilement — l'expérience de tous les jours est là pour le démontrer — un écho à la Chambre des Représentants. Ces abus y seraient exposés dans tous leurs détails et le Ministre de l'Intérieur serait mis en demeure soit de les réprimer, soit d'en assumer lui-même toute la responsabilité. Les craintes qu'on manifeste semblent donc chimériques et la section centrale n'a pas cru devoir s'y arrêter.

En ce qui concerne l'article 2, on a fait remarquer dans la 1^{re} section que le montant des sommes dont remise est faite à certaines provinces n'est ni expliqué ni justifié dans l'Exposé des motifs.

Il suffit de lire attentivement cet exposé pour se convaincre que l'observation reproduite ci-dessus n'a pas de raison d'être. Les circulaires ministérielles du 2 juillet 1881 et du 4 juillet 1882, annexées au projet de loi, font connaître les bases auxquelles le Gouvernement s'était arrêté provisoirement pour déterminer le montant des dépenses obligatoires des provinces en matière scolaire. Ce sont ces bases qui ont servi à la détermination des sommes qui, à partir de l'exercice 1882, ont été inscrites dans les budgets provinciaux. Les chiffres renseignés à l'article 2 comme excédent des budgets de 1880 marquent par conséquent la différence entre l'application des anciennes et des nouvelles bases, et la remise à certaines provinces des sommes dont il s'agit est en quelque sorte la liquidation de l'ancien système.

La 5^e section s'est demandé quel était le sens du mot *bases* dans le § 4 de l'article 2.

Cet article est conçu comme suit :

« Les bases de l'intervention obligatoire des provinces dans les frais de l'instruction primaire sont maintenues telles qu'elles sont fixées par les budgets provinciaux des exercices 1882 et 1883. »

Les budgets, a-t-on dit, ne contiennent que des chiffres et ne fixent pas de bases.

Ces bases sont probablement celles qu'indiquent les circulaires ministérielles du 2 juillet 1881 et du 4 juillet 1882 annexées au projet de loi. Or, est-il convenable de s'en référer dans un projet de loi à des règles contenues dans des circulaires ministérielles?

Le Gouvernement, auquel la section centrale s'était adressée pour connaître le sens qu'il attache au mot *bases* dans l'antépénultième paragraphe de l'article 2, a répondu ce qui suit :

« Ce mot est l'équivalent du mot *chiffre* dont l'emploi, dans la phrase, serait moins convenable. Ce sens semble très clair et ne peut donner lieu, dans l'application, à aucune équivoque. C'est d'ailleurs le système de l'article 34, § 4, de la loi du 1^{er} juillet 1879. »

La section centrale ne considère pas cette explication comme suffisamment claire.

Le mot *bases* dans le § en question ne lui semble pas être l'équivalent du mot *chiffre*. Ces bases sont évidemment celles qui ont été indiquées notamment dans la circulaire du 2 juillet 1881.

Il faudra donc de deux choses l'une, ou rédiger le § 4 de l'article 2 de la manière suivante :

« Les bases de l'intervention obligatoire des provinces dans les frais de l'instruction primaire sont maintenues telles qu'elles ont été appliquées à la fixation des budgets provinciaux des exercices 1882 et 1883 » ;

ou inscrire dans le texte même de la loi, les règles tracées sur la circulaire ministérielle précitée.

Au sujet de l'article 4, la cinquième section s'était demandé s'il ne fallait pas reproduire dans cet article la disposition de l'article 1^{er} relative à l'obligation de ne payer aucun mandat que dans la limite du crédit ouvert au Budget.

Le Gouvernement, consulté à ce sujet, a répondu ce qui suit :

« Cette addition serait inutile et irrationnelle.

» L'article 4 a pour objet de modifier l'article 147 de la loi communale. Il ne modifie en rien les autres articles de cette loi, lesquels restent en vigueur, notamment il ne porte aucune atteinte à l'article 144, qui dit expressément ce qu'on voudrait surabondamment ajouter.

» A l'article 1^{er}, la disposition à laquelle on fait allusion n'est pas nouvelle; elle a toujours fait partie de l'article 112 de la loi provinciale que cet article remplacera. »

Ces explications ont paru satisfaisantes à la section centrale.

Les autres parties de l'article 4 n'ont pas donné lieu à des observations spéciales.

Ainsi qu'il est dit plus haut, l'ensemble du projet de loi, sauf une réserve concernant la rédaction du § 4 de l'article 2, a été adopté par 5 voix contre 2.

La minorité a été autorisée à joindre au présent rapport une note destinée à motiver son vote négatif.

Le Rapporteur,

A. WAGENER.

Le Président,

AD. LE HARDY DE BEAULIEU.

NOTE DE LA MINORITÉ.

Le Gouvernement a détaché du projet déposé le 24 mars 1882 deux des articles qu'il renfermait; il y a joint une troisième disposition, et il a fait du tout un second projet, qui, présenté le 18 juillet 1885, a été renvoyé à de nouvelles sections.

Un tel procédé est incorrect, et nous ne croyons pas qu'il ait des précédents dans nos *Annales parlementaires*. Aucun reproche ne peut être adressé à la première section centrale; son rapport a été déposé le 26 juillet et n'a pu l'être plus tôt. Le Gouvernement l'a partiellement destituée, uniquement parce qu'elle était composée en majorité de ses adversaires politiques. Nous n'admettons pas qu'il soit convenable de traiter le Parlement aussi cavalièrement.

L'Exposé des motifs du second projet met d'ailleurs en pleine lumière la bizarrerie du procédé, pour ne pas le qualifier autrement. On y lit: « *Les explications que j'ai fournies le 27 avril dernier, à la section centrale chargée de l'examen de ce projet de loi, démontrent que les dispositions des articles 2 et 8 ne peuvent être ajournées plus longtemps et qu'il y a lieu de les compléter pour régulariser le payement des dépenses provinciales et communales, notamment en ce qui concerne le service de l'enseignement primaire.* » Ainsi le second projet se trouve, d'après le Gouvernement, justifié par les explications fournies à la première section centrale, explications qui n'étaient pas encore publiées au moment du dépôt de ce projet. Ces explications ont fait depuis lors, dans le rapport de la première section centrale, l'objet d'un examen complet. De sorte que pour discuter le second projet, il est indispensable de recourir au rapport auquel le premier projet a donné lieu! le désir de faire vite ne pouvait autoriser le Gouvernement à traiter le Parlement avec une pareille désinvolture.

La seconde section centrale a procédé aussi rapidement que le Gouvernement le lui demandait. Bien que plusieurs de ses membres eussent été

chargés par leurs sections de réclamer la communication et l'examen des faits sur lesquels le Gouvernement croit pouvoir se baser pour appuyer ses propositions, la majorité n'a pas jugé à propos de se prononcer en détail sur l'étude contradictoire de ces faits, à laquelle la première section centrale s'était livrée.

Les observations qui précèdent montrent déjà que, pour combattre les articles 1, 3 et 4 du second projet, nous pouvons nous référer aux motifs déduits dans le rapport de la première section centrale. Toutefois l'article 4 ajoute à l'article 8 du premier deux dispositions dont il convient de dire quelques mots.

La première permet aux Gouverneurs de mandater, à la place, non seulement de la commune, mais encore des établissements publics existant dans la commune et qui ont une administration distincte.

Le but de cette disposition est celui-ci : c'est de permettre aux Gouverneurs de mandater, à charge des bureaux de bienfaisance, du chef de la part contributive qui leur incombe dans les frais d'instruction des enfants indigents. Aujourd'hui les bureaux de bienfaisance ne refusent pas d'accomplir les obligations que sous ce rapport la loi leur impose. Mais il plaît à l'inspection scolaire de reviser les listes d'enfants indigents dressées par les administrations communales, et d'y inscrire une quantité d'enfants appartenant aux classes aisées. Beaucoup de bureaux de bienfaisance ont estimé, et avec raison, qu'ils ne pouvaient ni ne devaient payer l'écolage d'enfants non indigents, et distraire ainsi du patrimoine des pauvres des ressources exclusivement destinées au soulagement de leur misère. Le Gouvernement ne l'entend pas ainsi, et il veut investir les Gouverneurs du droit d'obliger, par la délivrance des mandats, les bureaux de bienfaisance à détourner de sa destination le bien des indigents. Nous ne nous rendrons pas, par notre vote, les complices d'une pareille iniquité.

La seconde disposition ajoutée à l'article 8 du projet stipule qu'en ce qui concerne les traitements des instituteurs communaux, le receveur des contributions en fera l'avance, et que celle-ci sera recouvrée, soit sur la caisse du receveur communal, soit par voie de retenue sur la part du fonds communal non engagée au profit de liers, soit sur toute autre somme à payer par l'État à la commune.

D'après les faits tels qu'ils se passent aujourd'hui, les députations permanentes mandatent toujours du chef du traitement des instituteurs, sauf dans certains cas exceptionnels. Ces cas se présentaient avant la loi du 1^{er} juillet 1879 ; ils se présenteront encore dans l'avenir, et l'on ne voit pas pourquoi, lorsqu'ils se rencontreront, les instituteurs et les institutrices devraient être traités plus favorablement que les autres fonctionnaires de la commune.

On veut leur assurer une position privilégiée : cette faveur n'est pas justifiée. En dehors de leur traitement légal qui doit être payé, on leur accorde des indemnités de toute espèce, des indemnités pour tenue d'écoles d'adultes, alors même que ces écoles sont vides, des indemnités pour leçons de couture, alors même qu'il n'y a pas de filles à l'école publique, des indemnités pour chauffage, alors même qu'il n'y a pas d'enfants à chauffer, etc. Ce sont toutes ces indemnités qui devront avoir le pas sur les autres dépenses à faire

par la commune, puisqu'on leur assure une sorte de privilège sur les ressources dont elle peut disposer : c'est assez dire que nous ne saurions approuver une telle disposition.

Reste l'article 2. Il renferme deux dispositions distinctes.

La première fait remise à quatre provinces de certaines sommes non dépensées des budgets provinciaux de 1880, sommes portées à ces budgets en vue de permettre aux provinces d'allouer des subsides pour construction, agrandissement et ameublement de maisons d'école.

Le projet, par cette disposition, semble vouloir faire preuve de générosité envers les provinces dont il s'agit ; mais ce n'est là qu'une apparence.

Le Gouvernement, depuis plusieurs années, a inscrit abusivement dans les budgets provinciaux des sommes excessives du chef de construction et ameublement de maisons d'écoles. Ces sommes, dépassant les besoins, n'ont pas été dépensées. On a eu beau les faire figurer par rappel aux budgets subséquents ; il n'en reste pas moins vrai que si, à raison même de leur montant exagéré, elles n'ont pas trouvé leur emploi en 1880, le fait de leur inscription par rappel dans les budgets subséquents ne rendra pas cet emploi nécessaire ou possible.

Le Gouvernement n'a donc aucun mérite de proposer la remise aux provinces des sommes énumérées dans l'article 2. Cette remise prouve combien les chiffres des crédits portés d'office par lui dans les budgets provinciaux étaient peu justifiés. Remarquons-le d'ailleurs, le Gouvernement maintient, pour les exercices postérieurs à 1880, ces chiffres dont l'exagération a été démontrée par les faits. Bien plus, il demande qu'ils soient jusqu'à un certain point consacrés par la loi, et nous arrivons ainsi à l'examen de la seconde disposition de l'article 2.

Aux termes de cette disposition, « les bases de l'intervention obligatoire des provinces dans les frais de l'instruction primaire sont maintenues, telles qu'elles sont fixées par les budgets provinciaux des années 1882 et 1883. »

Cette rédaction ne peut en aucun cas être accueillie. Les budgets provinciaux de 1882 et 1883 ne renferment aucune base ; ils ne contiennent que des chiffres. Les bases dont il s'agit résultent de deux circulaires ministérielles du 2 juillet 1881 et du 4 juillet 1882. Mais une loi ne peut se référer à des circulaires. Il faudrait donc introduire dans l'article les bases mêmes qui semblent indiquées par les dites circulaires. Cela paraît d'autant plus nécessaire, que ces circulaires sont extrêmement confuses et qu'elles tendent à substituer à l'article 34 de la loi sur l'instruction primaire des règles tout à fait différentes de celles que cet article consacre.

L'article 34 porte : « L'intervention de l'État, 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 est en rapport avec les ressources locales, 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 la dite allocation puisse être inférieure au crédit voté pour cet objet au budget provincial de 1878. »

On s'est demandé d'abord si l'article précité, en supposant qu'il obligeât les provinces dans tous les cas, à porter à leurs budgets les crédits votés pour

l'enseignement primaire aux budgets provinciaux de 1878, s'appliquait aux dépenses facultatives et aux dépenses extraordinaires.

M. le Ministre de l'Instruction publique a résolu cette question affirmativement quant à la première catégorie de dépenses et négativement quant à la seconde.

Cette déclaration ne pouvait suppléer, d'après nous, aux lacunes ou à l'obscurité du texte, et il n'est pas rationnel d'admettre que les provinces puissent être obligées, par l'application d'une simple déclaration ministérielle, de faire indéfiniment les dépenses facultatives de 1878; à ce compte, ces dépenses perdraient leur caractère facultatif.

Cependant, le Gouvernement n'a pas tardé, dans l'application, à aller beaucoup plus loin encore.

Il a prétendu que les dépenses pour construction d'écoles n'étaient pas des dépenses extraordinaires, comme si les provinces pouvaient être tenues de construire des écoles à perpétuité! Il a en conséquence décidé, que les crédits pour construction d'écoles étaient régis par la disposition précitée de l'article 54. Puis, ayant, après l'adoption de ce point de vue, à remanier de ce chef les budgets provinciaux de 1880, tels qu'ils avaient été votés par les conseils provinciaux, il a substitué aux crédits figurant dans les budgets de 1878 les dépenses faites à raison de constructions et d'ameublements d'écoles, et, pour déterminer le montant de ces dépenses, il a pris une moyenne de seize années qu'il a substituée à l'année 1878.

En agissant ainsi, non seulement il a été au delà du texte de la loi de 1878, mais il l'a directement méconnu: il y a substitué des prescriptions purement arbitraires

En 1881, par la circulaire du 2 juillet, nouvelles modifications.

Cette circulaire distingue entre deux interventions de la part de la province, en ce qui concerne le service de l'Instruction primaire, l'intervention générale et l'intervention spéciale, la première comprenant les dépenses ordinaires, la seconde, les constructions et ameublements d'écoles, ainsi que les écoles gardiennes et d'adultes. On ne sait sur quoi se fonde cette distinction. Toujours est-il que la circulaire, si nous la comprenons bien, décide que l'intervention générale ne peut être inférieure à 2 centimes additionnels, mais qu'elle doit être égale aux dépenses résultant d'une moyenne de seize années à partir de 1863, et que les deux interventions réunies ne peuvent dépasser 5 centimes additionnels.

Où dans la loi de 1879, le Gouvernement a-t-il trouvé tout cela? Il serait impossible de le dire. Quoi qu'il en soit, il paraît avoir reconnu lui-même qu'il était allé trop loin, et, dans une seconde circulaire du 4 juillet 1881, il a admis qu'il ne fallait pas réinscrire par rappel les crédits non dépensés pour bâtiments scolaires, si la province avait satisfait à ses obligations, c'est-à-dire avait tenu compte des besoins réels.

Il est fort raisonnable de ne pas exiger des provinces qu'elles dépensent ce qui n'est pas nécessaire. Mais il n'en est pas moins vrai qu'en proposant indirectement de consacrer par la loi tout ce qui a été successivement admis par les circulaires que nous venons de résumer, on aboutit à imposer aux provinces des dépenses qui, même avec les tempéraments apportés en dernier

lieu, sont excessives. Il n'est en effet pas rationnel de considérer comme dépenses ordinaires celles relatives aux constructions et ameublements d'écoles. Il l'est moins encore de dire aux provinces qu'elles auront indéfiniment à participer à ces constructions et ameublements, comme si le nombre des écoles n'était pas fixé par les besoins réels, et comme s'il n'arrivera pas un moment, si tant est qu'il ne soit pas arrivé déjà, où toutes les écoles nécessaires auront été bâties.

La majorité de la section centrale estime, ainsi qu'il résulte du rapport présenté en son nom, que le texte de l'article 2 est insuffisant. Elle voudrait que les bases des budgets provinciaux fussent nettement indiquées par la loi. Cette demande est légitime; il est néanmoins probable qu'elle ne sera pas accueillie.

Le Gouvernement prétend faire inscrire dans les budgets provinciaux du chef de l'instruction primaire tous les chiffres des budgets de 1882 et de 1883; et cependant, dans l'une des deux circulaires auxquelles il se réfère, celle du 4 juillet 1882, il a écrit : « Quant à la construction et à l'ameublement de bâtiments d'école, l'intervention obligatoire spéciale des provinces, telle qu'elle est fixée *en principe*, est subordonnée aux besoins réels. » Il y a donc deux choses dans la pensée du Gouvernement : le principe et les besoins réels. Le principe, ce sont les chiffres de 1882 et de 1883. Les besoins réels, ce sont les chiffres que l'avenir déterminera. Il serait donc logique de ne pas fixer dès maintenant les budgets futurs. Mais c'est là précisément ce que le Gouvernement n'entend pas, car ce serait donner raison aux provinces. On maintiendra donc un texte fautif, uniquement pour les vexer.

A. BEERNAERT.

CH. WOESTE.