

## Chambre des Représentants.

---

SÉANCE DU 10 DÉCEMBRE 1891.

Traitements d'attente des instituteurs communaux mis en disponibilité  
par suppression d'emploi (1).

### RAPPORT

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

MESSIEURS,

Des controverses ont surgi dans la presse au sujet d'arrêtés pris par M. le Ministre de l'Intérieur en matière de traitements d'attente. Les discussions récentes auxquelles ces arrêtés ont donné lieu au sein de la Chambre, et qui ont roulé sur la portée de l'article 7 de la loi du 20 septembre 1884 et de l'arrêté royal d'exécution du 21 septembre suivant, n'ont pas mis fin à ces controverses. Bien plus, certains intéressés ont manifesté l'intention d'en saisir les tribunaux, et déjà l'un d'eux s'est décidé à suivre cette voie.

Dans ces circonstances, une politique modérée conseille de laisser à la justice le soin de fixer la signification à donner aux dispositions précitées, et de régler ainsi, quant au passé, le sort des traitements d'attente qui seront débattus devant elle. Ce n'est pas qu'on puisse sérieusement dénier au pouvoir législatif le droit d'interpréter les textes en vigueur et de leur assigner, pour la période écoulée, le sens que, dès 1884, le législateur et le Gouvernement avaient entendu y attacher; lorsqu'en effet la loi accorde un traitement d'attente, c'est un don gracieux qu'elle fait; ce don, elle pouvait se refuser à l'octroyer; si elle s'est montrée généreuse, on serait mal venu de retourner contre elle ce bienfait et de lui disputer la faculté de mettre sa propre volonté

---

(1) Projet de loi, n° 33.

(2) La section centrale, présidée par M. VAN WAMBEKE, était composée de MM. VAN CLEEMPUTTE, MELOT, MAGIS, T'KINT DE ROODENBEEK, MALLAR et WOESTE.

en pleine lumière. Toutefois, nous le répétons, il est souvent prudent de la part du législateur de ne pas aller jusqu'au bout de son droit, et, lorsqu'il peut craindre des récriminations passionnées, si peu justifiées qu'elles soient, il se montre animé d'une sage condescendance en différant, jusqu'à la promulgation de la loi nouvelle, l'exécution des règles que l'intérêt public recommande.

Ainsi restreinte, l'initiative du Gouvernement s'imposait ici. Qui prétendra, en effet, que des dispositions d'une application fréquente puissent continuer à former l'objet de contradictions multipliées? L'action ministérielle ne serait-elle pas entravée ou même paralysée, si on en contestait perpétuellement l'exercice? Ne vaut-il pas mieux aussi que les intéressés soient nettement éclairés sur l'étendue de leurs droits?

C'est ce qu'a pensé le Gouvernement en déposant le projet de loi dont la Législature est saisie.

On peut affirmer, sans redouter les dénégations, que les Chambres de 1884 n'ont pas cru que les traitements d'attente subsisteraient indéfiniment; elles n'ont pas même entrevu qu'ils dureraient pendant sept années; encore moins ont-elles pensé que des institutrices gardiennes recevraient un traitement d'attente supérieur à leur traitement d'activité. Et cependant, bien que certains traitements d'attente aient été supprimés ou réduits, un bien plus grand nombre subsistent, et des institutrices gardiennes, mises en disponibilité, reçoivent un traitement plus élevé qu'avant la suppression de leurs écoles. Dans cet état de faits, les communes protestent et les populations s'irritent: le bon sens public ne comprend pas que des personnes qui n'ont souvent été instituteurs que de nom, ou qui n'ont enseigné que pendant un temps très court, demeurent à tout jamais à la charge du Budget et, par là même, des contribuables.

Aussi, de toutes parts, a-t-on pressé le Gouvernement de s'engager davantage dans la route tracée dès le lendemain du vote de la loi de 1884. Le Gouvernement a reconnu cette nécessité; car s'il a pu user de longanimité dans les premières années qui ont suivi la promulgation de la loi, il s'exposerait à être accusé de faiblesse et de déni de justice en prolongeant des largesses qui ressembleraient à des gaspillages.

Mais à peine eut-il procédé, dans des vues d'ensemble, à une première revision des traitements d'attente, qu'une thèse de droit s'est dressée devant lui. On lui a dit: « Vous supprimez certains traitements d'attente: vous ne le pouvez pas, à moins que vous ne fournissiez aux bénéficiaires une autre position dans l'enseignement; vous réduisez d'autres traitements au-dessous de 4,000 francs et même de 750 francs: cela vous est interdit; les 750 francs accordés par l'article 7 de la loi, les 4,000 francs fixés par l'arrêté du 4 novembre 1884 pour les instituteurs primaires, constituent des barrières qu'il ne vous est pas loisible d'abaisser. »

Cette thèse ne résiste pas à un examen approfondi, et tel a été l'avis général pendant sept années. Certains traitements d'attente, en effet, ont été supprimés, sans que des emplois équivalents eussent été fournis aux intéressés; d'autres ont été réduits au-dessous de 4,000 francs et même de 750 francs, sans qu'on eût prétendu que ces arrêtés fussent illégaux. Soutenir aujourd'hui

que ces mesures étaient contraires à la loi, c'est affirmer que tout le monde s'est trompé. Comment contester, cependant, que les traitements d'attente soient des traitements provisoires? Le texte ne proteste-t-il pas contre une interprétation contraire? Où est-il écrit dans la loi qu'on ne puisse les supprimer que moyennant octroi d'un autre emploi scolaire? On invoque l'article 6 de l'arrêté du 21 septembre 1884; mais, outre que cet article est purement énonciatif, l'article 7 du même arrêté arme le Gouvernement sous sa responsabilité de droits absolus; en tout cas, un nouvel arrêté royal pourrait être pris. D'autre part, comment supposer qu'il soit interdit au Gouvernement de faire descendre le traitement d'attente au-dessous de 750 francs? Sans doute, la loi de 1884 a voulu que, lors de la mise en disponibilité, l'instituteur eût au moins cette somme, afin que du jour au lendemain il ne fût pas privé des ressources nécessaires à l'existence; mais le motif qui a fait accorder ce traitement au moment de la suppression de l'emploi ne subsiste plus au bout d'un certain temps; l'intéressé a pu mettre ce temps à profit; pourvu d'une certaine instruction, il n'a pas dû lui être impossible, pas plus qu'à une foule d'autres citoyens se trouvant dans les mêmes conditions, de se procurer un emploi.

Quoi qu'il en soit, cette argumentation n'ayant pas été accueillie par un assentiment unanime, il ne restait plus qu'à dissiper les doutes en énonçant dans la loi des règles qui, loin d'être nouvelles, répondront à son esprit et armeront pour l'avenir le Gouvernement de pouvoirs incontestés.

Partant de cette préoccupation, M. le Ministre de l'Intérieur aurait pu se contenter, dans les propositions à soumettre à la Législature, de consacrer d'une manière absolue son droit de supprimer et de réduire à des taux variés les traitements d'attente. Mais si vives qu'aient été déjà les réclamations des contribuables, il a voulu donner aux intéressés de nouveaux gages de bienveillance : le texte du projet de loi en porte l'empreinte manifeste.

### EXAMEN EN SECTIONS.

La 1<sup>re</sup> section adopte le projet sans observations.

Dans la 2<sup>e</sup> section, un membre estime que le projet est trop favorable aux instituteurs en disponibilité; un autre est d'avis qu'après dix années, tout traitement d'attente devrait être supprimé; il fait remarquer que le projet ne prévoit pas le cas d'acquisition par l'intéressé de ressources nouvelles. — Adoption par 2 voix et 1 abstention.

Au sein de la 3<sup>e</sup> section, un membre regrette que le Gouvernement ne remplisse pas ses engagements; il est d'avis que les intéressés ont un droit acquis au traitement d'attente, tout au moins jusqu'au moment où ils auront obtenu une position équivalente. Le projet est rejeté par parité de voix.

Dans la 4<sup>e</sup> section, un débat s'est élevé sur le point de savoir si la loi était rétroactive ou non. Un membre pense qu'elle n'aura pas d'effet rétroactif; un autre membre croit, au contraire, qu'elle ne fait qu'interpréter la loi de 1884; un troisième membre observe que de deux choses l'une : ou la loi nouvelle est interprétative de la loi de 1884, et alors elle a un caractère rétroactif; ou

elle n'est pas interprétative, et alors elle est inutile; les tribunaux décideront; en réalité, dit ce membre, on veut empêcher les tribunaux d'intervenir. Le projet est adopté par 4 voix contre 2.

La 5<sup>e</sup> section rejette le projet par 2 voix contre 2.

La 6<sup>e</sup> section l'adopte à l'unanimité des 6 membres présents. Dans cette section, un membre est d'avis qu'il convient, dans l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 3, de substituer les mots : « des fonctions provinciales, communales ou de l'État », aux mots : « dans l'enseignement provincial, communal ou de l'État, des fonctions »; il demande en outre que l'alinéa 2 prévienne le cas des ressources nouvelles.

### EXAMEN EN SECTION CENTRALE.

L'attention de la section centrale s'est portée tout d'abord sur le débat soulevé dans la 4<sup>e</sup> section, au sujet du caractère rétroactif ou non du projet de loi.

En principe, une loi n'est jamais rétroactive, à moins qu'elle ne le dise. Mais de là il ne faut pas conclure que le projet de loi actuel ne sera pas applicable aux instituteurs mis en disponibilité depuis 1884. Assurément, la situation de ces instituteurs restera fixée par la loi du 20 septembre 1884 et par les arrêtés d'exécution de cette loi, pour la période qui se sera écoulée depuis 1884 jusqu'à la date de la loi nouvelle. Mais du moment où celle-ci sera entrée en vigueur, le sort des instituteurs mis en disponibilité depuis 1884 sera, à partir de ce moment, réglé par elle. Supposons, à titre d'exemple, un instituteur mis en disponibilité en 1884 : il aura droit, jusqu'à la loi nouvelle, à un traitement d'attente sur pied de la loi antérieure et des arrêtés d'application qui l'ont accompagnée; mais une fois que la loi nouvelle aura été promulguée, sa situation sera réglée conformément à cette loi : ainsi, la période de dix années prévue par l'alinéa final de l'article 2 prendra fin pour lui en 1894; il pourra même perdre entièrement ou partiellement son traitement d'attente, s'il se trouve dans un des cas prévus par l'article 3.

Ce premier point étant ainsi fixé, une discussion s'est engagée au sein de la section centrale sur le mérite du projet de loi.

Un membre a exprimé le regret que le Gouvernement enlevât aux instituteurs mis en disponibilité ce qu'il a appelé un droit acquis; il a ajouté que la loi de 1884 était formelle dans ses dispositions, et que les discussions ne l'étaient pas moins; qu'on avait voulu conserver aux intéressés leur traitement d'attente aussi longtemps que l'État ne leur aurait pas procuré un autre emploi dans l'enseignement; que d'ailleurs le rapporteur de la section centrale, chargé d'examiner la loi de 1884, avait déclaré qu'il n'eût pas été équitable de faire porter aux instituteurs la peine d'une situation dont ils n'étaient pas les auteurs; et qu'il convenait de s'en tenir à cette déclaration.

On a répondu : Il n'est pas rationnel de prêter au législateur de 1884 la pensée d'avoir voulu maintenir indéfiniment les traitements d'attente, du moment où les intéressés n'étaient pas investis par l'État de nouvelles fonctions

dans l'enseignement; le texte de la loi ainsi que l'exposé des motifs protestent contre cette interprétation. Qu'on ne parle pas de droits acquis : il n'y a pas de droits acquis en matière politique; en fût-il autrement, le droit ne portait ici que sur un traitement temporaire; les bases et les conditions de ce traitement devaient être réglées par arrêté royal, et un arrêté royal a reconnu effectivement au Gouvernement le droit de le supprimer ou de le réduire. Les paroles que l'on invoque du rapporteur de la section centrale exprimaient la pensée même de la loi; c'est pourquoi des traitements d'attente ont été accordés; mais si l'équité les conseillait, elle en condamne le maintien indéfini.

Les articles du projet de loi n'ont donné lieu qu'à peu d'observations. L'article 3 seul a été amendé.

L'article 1<sup>er</sup> maintient, en lui attribuant sa véritable portée, le principe déposé dans l'article 7 § 9 de la loi du 20 septembre 1884. Le Gouvernement a toujours compris ce principe en ce sens, que le minimum de 750 francs n'était dû que lors de la mise en disponibilité, et que postérieurement ce minimum pouvait être abaissé. Le texte proposé dissipe tout doute à cet égard. D'autre part, en reproduisant, quant au chiffre du minimum, la disposition même de l'article 7 § 9 qu'il interprète, il met fin à l'applicabilité de l'arrêté royal du 4 novembre 1884, qui élevait pour les instituteurs communaux le minimum à 1,000 francs. L'arrêté de 1884, en effet, avait été inspiré par cette circonstance que, lors de la première application de la loi du 20 septembre, les instituteurs mis en disponibilité étant fort nombreux, beaucoup d'entre eux pourraient ne trouver que difficilement une autre position dans un laps de temps rapproché; mais à mesure que cette époque s'est éloignée, le motif qui a guidé le Gouvernement, en prenant l'arrêté précité, a perdu de sa valeur.

L'article 2, dans son premier paragraphe, stipule que le traitement d'attente pourra être supprimé, lorsque le bénéficiaire n'aura rempli des fonctions actives que pendant moins de dix-huit mois, s'il a joui de ce traitement pendant un temps au moins double de la durée desdites fonctions. Cette disposition est entièrement justifiée. Il n'est pas admissible, en effet que, pour des fonctions exercées pendant une durée très courte, parfois pendant quelques semaines seulement, depuis, par exemple, les élections communales d'octobre jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier suivant, l'intéressé puisse être indéfiniment à la charge des contribuables.

Dans ses paragraphes suivants, l'article établit une échelle de réductions, qui, sans supprimer complètement le traitement d'attente, avertit cependant les bénéficiaires qu'ils doivent se mettre en mesure de se pourvoir d'un autre emploi, et que tel est bien leur intérêt.

Il ne paraît pas contestable qu'après dix années, tout traitement d'attente pourrait être supprimé; car il est difficile de concevoir que les intéressés demeurent, pendant un aussi long espace de temps, impuissants à se procurer un nouvel emploi. Le Gouvernement propose cependant de décider qu'après dix années, le traitement d'attente sera maintenu jusqu'à concurrence d'un tiers. Cette disposition est critiquable; toutefois, la section centrale n'en propose pas la modification, parce que ladite disposition ne sera que d'une

application très rare : d'une part, en effet, l'espoir de ne conserver que le tiers du traitement d'attente ne sera pas suffisant pour empêcher les bénéficiaires de chercher de nouveaux emplois ; d'autre part, tous les traitements d'attente sont exposés à disparaître dans les cas prévus par l'article 3.

Les articles 3 et 4 donnent au Ministre de l'Intérieur le droit de supprimer complètement le traitement d'attente, soit lorsque l'intéressé refuse d'accepter dans l'enseignement provincial, communal ou de l'État, des fonctions auxquelles est attaché un revenu au moins égal à son traitement d'attente, soit lorsqu'il se trouve dans les conditions requises pour obtenir sa pension.

L'équité de cette règle ne peut être déniée. Mais il convient de l'étendre au cas où l'intéressé refuserait des fonctions ou des emplois publics quelconques. On ne voit pas, en effet, pourquoi il y aurait lieu de faire une distinction entre ces différents cas. Aussi la section centrale a-t-elle amendé dans ce sens le paragraphe premier de l'article 3. A la vérité, un membre a objecté qu'il ne serait pas légitime de vouloir imposer à un instituteur en disponibilité des fonctions pour lesquelles il n'a aucune aptitude, sous peine d'être privé de son traitement d'attente. Cela va de soi. Il y aura ici des appréciations à faire ; le Gouvernement les fera dans un esprit de justice et sous sa responsabilité ; les garanties générales de notre régime politique rendent, en cette matière comme dans d'autres, l'arbitraire impossible.

D'autre part, il n'est pas juste que l'instituteur en disponibilité jouisse d'un traitement d'attente, lorsqu'en dehors de ce traitement il dispose de ressources suffisantes. Par suite, lorsqu'au cours de la jouissance de ce traitement l'instituteur acquiert par succession, par mariage ou autrement, des ressources qui rendent le traitement d'attente, soit en totalité, soit en partie, inutile, le Gouvernement doit pouvoir le supprimer ou le réduire. La section centrale s'est prononcée dans ce sens ; elle est d'avis qu'il convient de reconnaître ce droit au Gouvernement, « lorsque l'intéressé aura acquis ou acquerra des ressources nouvelles ». *Aura acquis* : ces mots visent les ressources acquises de 1884 à 1891 ; *acquerra* : ce mot vise les ressources qui seront acquises après la loi nouvelle.

Un membre, sans prétendre qu'un instituteur en disponibilité doive conserver son traitement d'attente lorsque des ressources nouvelles l'auront mis à l'abri du besoin, redoute le vague de l'extension proposée par la section centrale à l'alinéa 2 de l'article 3. On lui a répondu que le Gouvernement ne supprimerait ou ne réduirait les traitements d'attente que sous le contrôle de l'opinion publique, et qu'il trouverait dans ce contrôle un frein suffisant pour ne pas transgresser les prescriptions de l'équité.

En conséquence, la section centrale a adopté le projet de loi par 3 voix contre 1, en amendant l'article 3 de la manière suivante :

« L'instituteur en disponibilité pour suppression d'emploi est considéré comme démissionnaire, s'il refuse d'accepter *des fonctions ou des emplois publics* auxquels est attaché un revenu au moins égal à son traitement d'attente.

» En cas d'acceptation de ces fonctions ou d'autres fonctions ou emplois,

le traitement d'attente peut être supprimé ou réduit; il en est de même dans le cas où l'intéressé, se trouvant dans les conditions voulues pour faire valoir ses droits à la pension, refuse de la demander. *ainsi que dans le cas où, au cours de la jouissance du traitement d'attente, il aura acquis ou acquerra des ressources nouvelles.* »

*Le Rapporteur,*

CR. WOESTE.

*Le Président,*

VAN WAMBEKE.

