

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 14 MAI 1886.

Rapport de la Commission de l'Intérieur et de l'Instruction publique, chargée d'examiner le Projet de Loi contenant le Budget du Ministère de l'Intérieur et de l'Instruction publique, pour l'exercice 1886.

(Voir les n^{os} 84, VI, session de 1884-1885, 5, VI, 62 et 3 annexes, 90, 100, 108, 113, 120 et 131, session de 1885-1886, de la Chambre des Représentants, et 65, session de 1885-1886, du Sénat.)

Présents : MM. COEMANS, PIGEOLET, BONNET, CROCQ, le Baron d'HUART, le Chevalier VAN OUTRYVE d'YDEWALLE, SOUPART, MICHAUX, le Baron SURMONT DE VOLSBERGHE, Président-Rapporteur.

MESSIEURS,

La somme totale des crédits alloués par la Chambre des Représentants au Département de l'Intérieur et de l'Instruction publique s'élève à 22,075,171 fr. et présente, avec celle votée pour les mêmes services pour l'exercice 1884, une différence en moins de 5,976,720 francs. Comparé à l'exercice 1885, celui de 1886 offrira une différence dans le même sens de 325,007 francs.

Le Gouvernement est donc entré résolument dans la voie des économies. Il veut diminuer les dépenses et les ramener à des chiffres normaux justifiés par les exigences des divers services; supprimer les abus, les sinécures, les cumuls qui entraînent aux gaspillages des deniers publics, et donner ainsi aux intérêts généraux du pays les soins que ceux-ci sont en droit de réclamer de lui.

Son attention a été attirée sur un point qui préoccupe les esprits depuis quelque temps et fait l'objet d'observations nombreuses et fondées : le développement excessif de la bureaucratie; cet excès de rouages administratifs, de mesures extraordinaires et de réglementation. On dirait que dans les régimes parlementaires, le pouvoir cherche à augmenter par ces moyens indirects, au détriment des libertés publiques, la somme d'autorité essentielle et utile que la Constitution du pays lui a donnée.

Sous ce rapport, le ministère a prouvé par des actes nombreux qu'il poursuit

l'exécution du programme tout opposé qui a présidé à son avènement. Il continuera, nous en sommes convaincus, à marcher dans cette voie avec sagesse et sans léser des droits acquis ou des intérêts respectables.

En présence de la crise actuelle, lorsque l'agriculture et l'industrie périclitent, que le commerce souffre, que les revenus du trésor diminuent, que toutes les branches de la richesse nationale sont profondément atteintes, les contribuables voient avec satisfaction la prudence présider à la gestion des affaires.

Le Sénat applaudit à cette politique, et l'opinion publique ratifiera la conduite d'un ministère qui a reçu la mission d'inaugurer un régime vraiment réparateur qui rendit au pays le calme, la tranquillité et la paix.

Sans doute les malheureux effets d'une crise aussi générale que celle que nous traversons ne peuvent être conjurés immédiatement, mais il faut rendre justice au Gouvernement et reconnaître que sans manquer aux devoirs sociaux et aux obligations morales qui lui incombent — comme de récentes et importantes mesures l'ont prouvé, — il a, en vue d'amener l'apaisement de nos discordes civiles et religieuses, reporté largement l'activité et les ressources de l'État sur les questions d'intérêt matériel.

Le rapport de la section centrale et les discussions de la Chambre ont porté sur une foule de questions. Votre Commission s'est arrêtée spécialement à quelques-unes, non qu'elle abandonnât les autres, mais elle n'a pas cru nécessaire, après les débats approfondis qui viennent d'avoir lieu, d'insister de nouveau.

Elle ne doute pas que sur ces questions, dont quelques-unes sont d'une haute importance, le Gouvernement ne s'applique à nous apporter bientôt des solutions qui respectent nos libertés constitutionnelles.

Ainsi en est-il de la question des cimetières.

L'opinion publique est chaque jour plus convaincue de la nécessité de résoudre cette question et de rendre impossibles ces conflits irritants qui naissent constamment de la situation actuelle.

Une solution hybride qui, sous le masque de la modération, ne ferait que blesser profondément des droits incontestables, serait insuffisante. La solution qui doit intervenir doit être vraie, conforme à notre droit constitutionnel et respecter complètement la liberté des cultes.

Sous prétexte de sauvegarder la liberté de conscience de quelques-uns, on arrive parfois à froisser celle de l'immense majorité de la nation. Il est temps de revenir à la vérité et à l'application logique des principes et de repousser des erreurs que l'esprit de parti seul cherche à faire prévaloir.

Un membre a présenté deux observations relatives à des questions de droit électoral, demandant qu'elles fussent insérées dans le rapport de votre Commission, afin d'éveiller l'attention du Gouvernement.

La première se rapporte au domicile électoral des citoyens astreints à des changements fréquents de résidence.

L'article 6 de la loi du 25 août 1885, en modifiant le texte du n° 44 du Code électoral, pour le préciser, a tranché cette question et rendu impossibles les fraudes pratiquées sur une grande échelle et les contestations qui en étaient la suite. Il résulte de la discussion à la Chambre (page 1719 des *Annales* 1885) que le principe de cet article est applicable non seulement aux fonctionnaires

amovibles, mais aussi aux commis-voyageurs ; il n'est prévu d'exception que pour les bateliers et les marchands ambulants. Dans le cours des débats, les commis-voyageurs, compris d'abord dans l'exception, en ont été rayés. Le rapporteur de la section centrale, répondant à M. Devigne, le disait en termes formels.

La dernière revision électorale fait croire que la loi n'a pas été comprise partout dans ce sens. Des administrations communales ont inscrit ou maintenu sur les listes des commis-voyageurs habitant une autre ville, siège de la maison de commerce à laquelle ils sont attachés. Les appels ont été nombreux et les arrêts intervenus sont loin d'apporter de l'unité dans la jurisprudence.

Il ne sera possible de réprimer ce nouvel abus que par une disposition légale dont il y aura lieu de s'occuper lors d'une prochaine revision de notre système électoral.

Probablement même sera-t-il jugé nécessaire de procéder d'une manière plus complète encore en modifiant les articles du Code civil qui visent le domicile en général.

Le domicile politique se confond dans notre pays avec le domicile civil ; nous ne connaissons pas le domicile politique proprement dit. Cette confusion amène, au point de vue électoral, des difficultés très sérieuses, et la jurisprudence, loin d'y apporter une unité désirable et nécessaire, ne fait qu'ajouter encore, par des arrêts souvent contradictoires, aux difficultés existantes.

En cette matière, l'unité d'application est cependant indispensable. Il ne peut dépendre de l'appréciation des cours et tribunaux d'accorder à tel ou tel citoyen son inscription sur les listes de telle ou telle commune. La magistrature elle-même ne peut que perdre à ce système ; le prestige qui fait sa force est livré à l'appréciation ou aux critiques parfois acerbes des partis, et cela au grand détriment du respect qui leur est dû.

L'attention du Gouvernement doit être attirée sur ce point, et ainsi qu'il a représenté aux Chambres une première loi pour préciser certains points, il est à espérer qu'il soumettra à leurs délibérations une loi nouvelle qui écartera une autre source de fraudes et d'abus.

La seconde observation est relative aux examens électoraux et au questionnaire publié à ce sujet.

De nombreux cas de fraude ont été constatés, et il est facile de prévoir que des mesures seront nécessaires pour garantir la sincérité de l'examen.

D'autre part, le questionnaire laisse beaucoup à désirer. A côté de questions d'une solution peu difficile et même aisée, il y en a d'autres, en grand nombre, qui présentent les plus grandes difficultés ; d'autres sont d'une portée trop haute pour la grande majorité des jeunes gens qui se présentent ; d'autres, enfin, traitent de matières sortant absolument du milieu où vivent les enfants d'ouvriers.

Si, d'un côté, le fait de payer une somme déterminée à l'État ouvre au censitaire le droit à l'électorat, pourquoi, de l'autre, le capacitaire, — la capacité comme base du droit étant admise, — est-il traité d'une manière différente ?

Il arrive que telle série de capacitaires se trouve favorisée par le sort, elle n'a que des questions aisées à résoudre. Telle autre série, au contraire, est écartée presque en entier, le sort aveugle l'a gratifié des questions les plus difficiles.

Mauvais système que celui qui entraîne des conséquences de ce genre.

Il y a des mesures à prendre pour remédier à notre système électoral.

Dans son rapport sur le Budget de l'Intérieur présenté l'année dernière, votre

Commission s'est occupée longuement de la suppression des commissaires d'arrondissement.

Le Ministre a fait connaître à la section centrale de la Chambre que cette question est à l'étude, surtout en ce qui concerne les commissaires des chefs-lieux de province.

La section a maintenu son opinion qu'il y a lieu de supprimer ces fonctionnaires et fait toutes réserves quant à la solution que présenterait le Gouvernement.

Les discussions de l'année dernière et de cette année ont fait connaître tous les arguments qu'on peut faire valoir pour ou contre cette institution.

Il est inutile d'en faire ici un nouvel exposé.

Nous sommes toujours d'avis que la suppression de ces fonctionnaires n'entraînerait aucune conséquence fâcheuse pour les intérêts de l'administration ou des administrés. La réponse du ministre à la section centrale laisse entrevoir le prix que la bureaucratie attache à un rouage administratif qui permet au pouvoir central d'exercer son influence jusque dans les plus petites communes du pays.

Cette influence est d'autant plus dangereuse que les commissaires d'arrondissement sont devenus, depuis l'avènement du parti libéral en 1847, des agents politiques, et que depuis lors leurs actes sont empreints de plus en plus de ce caractère.

L'utilité de ces fonctionnaires est très contestable et leur maintien ne se justifie plus.

Loin d'augmenter les moyens de centralisation, il faut, au contraire, pousser à une décentralisation sérieuse chaque fois que les intérêts réels ne courent aucun risque d'être lésés.

La simplification des rouages gouvernementaux constitue un progrès véritable ; elle laisse un champ plus vaste à l'épanouissement de la liberté et fournit les moyens de réaliser des économies qui sont dans les vœux de tous les contribuables.

Un de nos membres a combattu la suppression.

Votre Commission s'est préoccupée également de l'inexécution de la loi du 7 mars 1877.

La situation qui est faite à un certain nombre de communes et d'établissements hospitaliers créanciers d'autres communes ou d'établissements, du chef de secours fournis à des indigents, est assez sérieuse pour éveiller l'attention du Gouvernement.

Nous ne saurions trop engager le ministre à veiller à l'exécution complète et prompte de la loi de 1877. Il n'est pas admissible que, — la dette étant reconnue et avouée, — la commune ou l'établissement débiteur ne s'exécute pas en payant la somme due.

Il suffirait, croyons-nous, de rappeler aux députations permanentes les prescriptions légales avec prière d'en hâter l'application.

Les retards en cette matière aboutissent d'une part à une perte d'argent souvent considérable, de l'autre à une charge chaque jour plus lourde.

La Commission a été surprise de la déclaration faite par M. le Ministre de l'Intérieur disant à la Chambre que le crédit de deux millions aurait suffi pour satisfaire à toutes les demandes en obtention de subsides pour aider à l'améliora-

tion de la voirie vicinale. Il y aurait donc un temps d'arrêt dans la construction de nouvelles routes empierrées.

La situation financière des communes peut expliquer cette situation.

Il est nécessaire, croyons-nous, de chercher à en sortir au plus tôt. N'y aurait-il pas lieu d'examiner si l'État ne pourrait pas intervenir dans une proportion plus forte, et apporter ainsi un puissant encouragement à l'agriculture déjà si éprouvée ?

L'intervention de l'État était généralement du tiers de la dépense totale. Il est désirable d'aller au delà. Votre Commission espère qu'en égard aux grands intérêts engagés dans la construction de routes, le Gouvernement parviendra à augmenter le crédit annuel inscrit au budget.

En général, les communes fournissent le tiers de la dépense. Il ne faut pas oublier cependant qu'obligées de payer à terme fixe, elles ont à faire l'avance des deux autres tiers en attendant la liquidation des subsides de l'État et de la province, qui ne peut s'effectuer qu'après apurement des comptes. Elles ont à payer ainsi une somme considérable pour intérêts des capitaux empruntés. C'est une charge nouvelle dont elles supportent seules le poids.

Les renseignements très détaillés consignés dans le rapport de la section centrale présentent une lacune. Il serait intéressant de connaître comment a été faite non seulement la répartition du crédit entre les provinces, mais aussi la sous-répartition entre les communes d'une même province.

Les motifs qui ont amené le Gouvernement à modifier le système en vigueur depuis 1870 jusqu'en 1879 présentent peut-être quelque fondement. Mais il serait bon de pouvoir apprécier les répartitions faites depuis cette époque et de comparer les résultats obtenus par les deux systèmes.

Les répartitions faites par les Députations permanentes n'étaient pas arbitraires. Dans certaines provinces même, le Conseil provincial avait formulé des règlements dont la Députation permanente ne pouvait pas s'écarter. Il existait donc un contrôle très efficace.

De 1879 à 1884, au contraire, le Gouvernement, sous prétexte de disposer en toute liberté de son argent, n'était plus soumis, en fait, qu'à un contrôle assez illusoire.

En 1884, un système mixte a prévalu et a rendu aux autorités provinciales un moyen d'intervention que les intérêts engagés justifient complètement.

INSTRUCTION PUBLIQUE.

L'application de la loi de 1884 sur l'enseignement primaire a ramené presque partout dans le pays les résultats heureux qu'elle avait fait espérer. Loin de nuire à l'enseignement officiel, la législation nouvelle a procuré aux écoles communales un grand nombre de nouveaux élèves. Les partisans du principe « l'État hors de l'École » pourraient se plaindre à bon droit sous ce rapport, car le nombre d'écoles libres supprimées à la suite de la loi dépasse considérablement celui des écoles du Gouvernement.

La pacification scolaire s'opère dans le pays entier ; la guerre scolaire avec ses tristes conséquences est terminée à la satisfaction de la grande majorité de la nation. Grâce à la réforme de 1884 et à l'autonomie communale, on en est revenu au seul principe admissible en matière d'enseignement public : les écoles

sont faites pour les enfants et non pas les enfants pour les écoles ; les vœux des familles ont repris la place que la centralisation scolaire lui avait enlevée.

En organisant l'enseignement, le Gouvernement ne peut pas perdre de vue qu'il s'agit d'un enseignement public et non d'un enseignement d'État. La liberté du père de famille doit être respectée d'une manière absolue, et toute entrave qui pourrait y être apportée doit être écartée de la loi.

Ce principe, le Gouvernement le respecte et sert de guide à sa politique.

Si jusqu'à présent l'application n'a pu être complète, cela tient à certaines circonstances. Mais il est à espérer que les écoles officielles dont le petit nombre d'élèves ne justifie pas le maintien ne tarderont pas à disparaître. Elles ne sont pas nombreuses, et à côté d'elles existent des écoles adoptées ou des écoles libres qui jouissent de l'entière confiance des familles.

Il est impossible d'oublier que sous le rapport financier de notables économies ont été réalisées.

Il y en a d'autres encore auxquelles il faudra songer.

Des observations ont été présentées au sujet des traitements d'attente accordés aux instituteurs dont la place a été supprimée. Le principe du traitement d'attente est juste. Mais sans vouloir exiger sa suppression, votre Commission croit qu'il ne faut pas le laisser dégénérer en abus.

Il faut que l'instituteur cherche à se replacer et qu'il accepte des offres convenables. Les administrations communales pourraient utilement les nommer aux vacatures qui se présentent au lieu de s'adresser aux jeunes gens sortis fraîchement des écoles normales.

Elle croit qu'il y a des mesures à prendre sous ce rapport. Le traitement d'attente ne peut pas s'éterniser ; ce serait un précédent dangereux.

Plusieurs membres ont signalé le nombre considérable d'élèves sortis pendant ces dernières années des écoles normales. Ce nombre dépasse de beaucoup les besoins, et ce n'est pas sans quelque inquiétude qu'on le verrait s'accroître encore.

Cette situation mérite à tous les points de vue d'attirer la sérieuse attention du Gouvernement. Il faut se borner à satisfaire aux exigences du service et ne pas se lancer dans un excès qui, outre d'autres inconvénients graves, entraîne des dépenses trop considérables.

Sous ce rapport, les renseignements fournis par le Gouvernement inspirent de sérieuses réflexions. Pour les écoles moyennes de garçons et de filles, la dépense, par élève, monte parfois jusqu'à mille francs. La population de quelques-unes de ces écoles est si minime qu'elle ne peut justifier ni l'existence de celles-ci ni les sacrifices qu'elles imposent au trésor public.

Une observation semblable peut être faite pour les athénées, la proportion du personnel et des dépenses, eu égard au nombre d'élèves, n'est pas à l'abri de toute critique.

Si du moins les résultats obtenus compensaient ces dépenses exagérées. Mais, hélas ! à tous les degrés le niveau des études baisse ; c'est le cri unanime de tous les hommes qui s'occupent d'enseignement.

D'une part, luxe de professeurs, luxe de bâtiments et d'installations, luxe de dépenses ; de l'autre, une pauvreté grandissante surtout dans les études supérieures.

Où gît la cause ?

Ne serait-il pas juste de dire qu'elle se trouve presque tout entière dans le luxe de programmes trop développés, trop minutieux qui gênent le professeur

dans son enseignement et imposent aux élèves une surcharge que leur jeune intelligence est incapable de porter.

Pour satisfaire aux exigences de la science moderne, on a voulu faire des savants ; n'a-t-on pas trop oublié que l'enfant doit devenir un homme et que la préparation de cet avenir constitue la mission de l'instruction et surtout de l'éducation ?

A lire les programmes de l'enseignement à tous les degrés, mais surtout celui des études moyennes, on serait tenté de le croire.

L'importance de l'éducation disparaît devant l'excès d'instruction.

L'intelligence de l'enfant, qu'il faut développer progressivement, est écrasée par la multiplicité et la diversité des matières ; son jugement, qu'il faut rectifier et préciser, est livré à lui-même ; sa volonté, qu'il faut encourager et fortifier, s'effraie devant le travail exagéré ; elle devient hésitante et molle ; son cœur si impressionnable, dans lequel il faut imprimer profondément tous les sentiments élevés et grands, on ne s'en inquiète guère, il s'atrophie et reste froid.

Mais il faut satisfaire aux exigences de la science moderne ; il faut des savants !

Dès l'âge de 11 à 12 ans, l'enfant est parqué. Selon qu'il se destine ou que son père le destine et bien plutôt selon qu'il plaît à ses maîtres, il est classé ; il lui faudra par semaine assister à tant d'heures de tel cours, à tant d'heures de tel autre.

Le développement physique de l'enfant souffre, son corps se déforme, sa santé s'étiole et la dégénérescence n'est pas moins grande sous ce rapport.

La science exige des spécialités !

Aux futurs médecins et pharmaciens on n'enseigne plus le grec pour leur faciliter, sans doute, la compréhension du nombre innombrable de mots dont les racines appartiennent à cette langue ! Par contre, on leur donne des cours de chimie et de sciences dont les développements sont tels qu'ils font presque double emploi avec l'enseignement de l'université.

Les futurs ingénieurs sont bourrés de mathématiques depuis la cinquième, où ils ont 4 heures, et en rhétorique 8 heures, outre 2 heures de sciences pendant les deux dernières années. Quelle place reste-t-il aux études littéraires, à l'histoire, à la géographie ?

Pour les avocats, au contraire, plus de mathématiques dès la seconde ; les mathématiques aident cependant à former le jugement, à aiguïser le raisonnement.

Quant à la catégorie A du programme, combien d'élèves en suivent les cours ? Il faut croire que petit est le nombre de jeunes gens qui font des humanités complètes.

Il est une autre conséquence qu'il n'est pas permis de perdre de vue. L'influence qu'exercent les programmes officiels et les examens sur l'enseignement privé est irrésistible. Il faut suivre l'enseignement officiel, et il n'est pas possible de mitiger l'effet de ce système erroné. Ainsi l'enseignement entier ne donne plus que des résultats médiocres.

Dans tout ce système de bifurcation et de sous-bifurcation, les humanités ont disparu pour être remplacées par la *spécialisation*.

Ce programme soulève de justes critiques ; il est urgent de le modifier et de revenir à l'ancien principe, qui a donné au monde ces fortes générations illustrées par tant de génies.

Former l'homme d'abord ; ses aptitudes particulières trouveront plus tard à se spécialiser. Médecin, jurisconsulte, ingénieur, chimiste, chacun donnera à la science de nouveaux progrès, mais tous seront des citoyens aptes à rendre à la patrie les services qu'elle réclame et capables dans la bonne comme dans la mauvaise fortune de remplir leurs devoirs.

Votre Commission, par 6 voix et 3 abstentions, a l'honneur de vous proposer l'adoption du Projet de Loi.

Le Président-Rapporteur,
Baron SURMONT DE VOLSBERGHE.