

5 avril 1873

Circulaire relative à l'interprétation de l'article 45 de la loi du 10 août 1871 en ce qui concerne la collation des bourses départementales

[Jules François Simon Suisse, dit] Jules Simon

Source : *B.A.M.I.P.* n° 304, p. 213-218.

Monsieur le Préfet, mon attention a été appelée, à diverses reprises, sur l'interprétation de l'article 45 de la loi organique du 10 août 1871 sur les conseils généraux¹, en ce qui concerne les titulaires des bourses entretenues sur les fonds départementaux dans les écoles normales. On s'est demandé si, par ces mots du § 1^{er} : « Le conseil général nomme et révoque *les titulaires de bourses* entretenues sur les fonds départementaux », le législateur avait entendu enlever au préfet ou au recteur, suivant le cas, le droit d'exclure des écoles normales les élèves-maîtres titulaires des bourses départementales, droit que ces autorités tiennent de l'article 21 du décret du 2 juillet 1866². On s'est préoccupé surtout de la portée du § 2, qui, en établissant « que l'autorité universitaire ou le chef d'institution libre peut prononcer la révocation dans le cas d'urgence, sauf à en donner avis immédiatement au président de la commission départementale », a paru à quelques-uns de vos collègues impliquer, sous la forme d'un cas prévu d'exception, l'abrogation virtuelle des règles fixées par le décret du 2 juillet 1866.

Bien que les termes de la loi ne soient peut-être pas tout à fait aussi explicites qu'il serait désirable, je ne crois pas qu'ils puissent prêter à aucune difficulté d'interprétation sérieuse.

L'embarras qu'on me signale provient, sans doute, de la confusion faite entre la qualité d'élève-maître et celle de boursier.

Les élèves-maîtres sont tous indistinctement nommés par le préfet (décret du 2 juillet 1866, art. 15)³. A ce titre, ils relèvent tous indistinctement de l'autorité qui les a nommés. La collation de la bourse, quel que soit le pouvoir qui la confère, crée un avantage à la famille ; mais elle ne constitue point un privilège de juridiction pour l'élève. Les bourses n'ont pas toutes la même origine : elles sont fondées, les unes par l'État, les autres par les départements, d'autres par les villes et les particuliers. D'un autre côté, un boursier peut être déchu de sa bourse sans cesser d'être élève-maître ; en sens contraire, un élève-maître entré à l'école comme pensionnaire payant peut, dans le cours de ses études, être nommé boursier. Enfin, dans la jouissance même de la bourse, il y a des degrés : on est demi-boursier, boursier aux trois quarts, etc. En un mot, la bourse est un bénéfice spécial, aléatoire dans une certaine mesure, mobile tout au moins, qui ne modifie, à aucun degré, la situation générale de l'élève-maître à l'égard des autorités préposées par la loi à la direction de l'école. Tout élève-maître, en qualité d'élève-maître, est justiciable du pouvoir qui lui a donné cette qualité.

¹ « Le conseil général, sur l'avis motivé du directeur et de la commission de surveillance, pour les écoles normales ; du proviseur ou du principal et du bureau d'administration, pour les lycées ou collèges ; du chef d'institution, pour les établissements d'enseignement libre, nomme et révoque les titulaires des bourses entretenues sur les fonds départementaux. L'autorité universitaire ou de chef d'institution libre peut prononcer la révocation dans les cas d'urgence ; ils en donnent avis immédiatement au président de la commission départementale et en font connaître les motifs. »

² « Les punitions qui peuvent être infligées aux élèves, suivant la gravité des fautes, sont : la retenue, la réprimande, l'exclusion. Le directeur prononce la retenue. La réprimande est prononcée, suivant les cas, par le directeur, la commission de surveillance ou le préfet. *L'exclusion est prononcée par le préfet*, sur l'avis du directeur, la commission de surveillance entendue. En cas de faute grave, le directeur peut prononcer l'exclusion provisoire. Lorsque l'exclusion est prononcée, le ministre en est immédiatement informé.

Lorsque plusieurs départements sont réunis pour l'entretien d'une école normale, *le recteur de l'académie où est placée cette école statue sur toutes les questions de discipline et de régime intérieur.* »

³ « Une enquête est faite par les soins de l'inspecteur d'académie et des inspecteurs de l'Instruction primaire sur la conduite et les antécédents des candidats.

Au vu des pièces exigées et d'après les résultats de l'enquête, la commission de surveillance dresse, du 1^{er} au 15 juillet, la liste mentionnée en l'article 10.

Les candidats inscrits sur cette liste sont examinés du 15 au 31 juillet, au chef-lieu du département, par une commission nommée par le recteur, commission dont le directeur fait nécessairement partie.

A la suite de cet examen, les candidats sont classés par ordre de mérite, en nombre égal à celui des places vacantes. La liste par ordre de mérite des élèves admissibles est transmise au préfet, qui prononce l'admission

Les pensionnaires libres admis à l'école peuvent concourir, à la fin ou dans le cours de chaque année, pour l'obtention des bourses ou portions de bourses devenues libres, soit par suite du renvoi d'élèves boursiers, jugés incapables de continuer leurs études, soit pour tout autre motif. »

Il n'a donc pu entrer dans la pensée du législateur de 1871 d'apporter aucune modification à cette règle, base de la discipline. Ce qu'il a eu en vue, c'est, uniquement le droit de collation des bourses départementales. Que dit, en effet, le rapporteur ? « Aux termes de l'article 45, le conseil général nomme et révoque les titulaires des bourses entretenues sur les fonds départementaux. Il existait, en cette matière, une certaine divergence dans les errements des conseils généraux. Dans la plupart des départements, les préfets exerçaient sans conteste le droit de nomination ; dans d'autres, il était partagé entre le conseil et le préfet. Le projet de loi attribue définitivement l'exercice de ce patronage au conseil général, qui en fait tous les frais. »

Le droit de collation était-il effectivement partagé entre le conseil général et le préfet ainsi que le pense le rapporteur ? Là où les choses se passaient ainsi, c'était en réalité, non pas une conséquence d'une confusion de pouvoirs ; mais l'effet de l'inexécution de la loi. En effet, le texte qui investissait les préfets du droit de nommer les boursiers départementaux est formel (décret du 2 juillet 1866, art. 16)⁴. Quoi qu'il en soit, ce droit est aujourd'hui passé du préfet aux conseils généraux, et c'est ce droit qu'établit, en principe, l'article 15 de la loi du 10 août 1871 : rien de plus. Le législateur a voulu, suivant les termes du rapport, que la collation des bourses départementales fût désormais le privilège de ceux « qui en font les frais. »

Conséquemment et pour arriver à la pratique, chaque année, après le concours l'entrée à l'école normale, le liste des élèves-maîtres nommés par le préfet doit être soumise au conseil général, qui choisit ceux qu'il juge dignes de participer aux bourses qu'il a créées ; et ces bourses demeurent attribuées à ceux auxquels il les a données, jusqu'au jour où, sur une proposition de retrait émanant de l'autorité administrative, il en révoque les titulaires ; à moins que, par des motifs d'appréciation à lui propres, il ne se saisisse lui-même, par l'organe d'un de ses membres, d'une proposition de révocation. Or, à quelle époque cette question peut-elle se produire le plus ordinairement ? A la fin de l'année scolaire, quand l'élève-maître a, par son peu de travail ou par sa mauvaise conduite de toute l'année, mérité une déchéance ; et, comme c'est à cette même époque que se réunit le conseil général, il n'y a pas lieu ni intérêt pour l'administration de provoquer l'accomplissement de la mesure, avant que la mesure ait été décidée par l'autorité compétente. La prescription du § 1^{er} de l'article 45 est donc aussi sage que naturelle.

Mais il peut arriver que, dans le cours d'une année scolaire, il soit nécessaire d'infliger à un boursier coupable d'un grave oubli de ses devoirs une peine sévère, et que l'administration estime que la peine la plus opportune soit la privation immédiate de l'avantage dont il jouit. C'est le cas d'urgence exceptionnelle que le législateur a voulu prévoir par le § 2. Il a craint, avec raison, de désarmer l'administration d'un utile moyen d'action ; et, conciliant les nécessités bien entendues de la discipline scolaire avec le droit du conseil général, il a laissé à l'autorité universitaire ou au chef d'institution libre la possibilité de prononcer la révocation de la bourse, sauf à en référer sur-le-champ, dans un rapport motivé, au président de la commission départementale.

Tel est évidemment l'esprit, conforme d'ailleurs, au sens littéral de l'article 45 de la loi du 10 août 1871. Cet article fixe le droit du conseil général ; il n'abroge pas celui des autorités scolaires et administratives. Fondateur des bourses départementales, le conseil général intervient pour assurer les avantages de la gratuité qu'il procure ou pour priver des avantages de la gratuité qu'il a procurés ; mais il n'a pas d'action sur le régime disciplinaire de l'école. À côté des prescriptions spéciales de la loi du 10 août 1871, subsistent les prescriptions générales du décret du 2 juillet 1870. À côté du conseil général, qui nomme et révoque les boursiers départementaux, demeurent, dans leurs pleins pouvoirs, les autorités scolaires et administratives, qui prononcent l'admission et l'exclusion des élèves-maîtres. Bien plus, il est évident que la juridiction scolaire et administrative, qui a pour objet de garantir la discipline et le travail de l'école, est antérieure et supérieure à la juridiction qui dispose légitimement des faveurs qu'elle crée, mais qui ne dispose que de ces faveurs. Nul doute, conséquemment, que l'exclusion de l'élève-maître n'emporte la révocation du boursier ; l'autorité de la règle est à ce prix.

⁴ « Les bourses ou portions de bourses entretenues par l'État ou *par les départements sont accordées par le préfet*, en conseil départemental, sur la proposition motivée de la commission de surveillance et du directeur de l'établissement. Les boursiers qui n'obtiennent que des portions de bourses s'engagent à payer la portion qui reste à leur charge. Les boursiers départementaux s'engagent, en outre, à servir pendant dix ans dans le département qui paye leur pension. Ces engagements, ainsi que l'autorisation nécessaire aux mineurs, devront être légalisés. »

Telles sont les explications qui j'ai cru utile de vous adresser pour prévenir les erreurs d'interprétation qui pourraient se produire.

Vous voudrez bien les notifier aux autorités qu'elles intéressent et m'en accuser réception.

Recevez,...