

**Zeitschrift:** Schweizerische Lehrerzeitung  
**Herausgeber:** Schweizerischer Lehrerverein  
**Band:** 47 (1902)  
**Heft:** 18

**Anhang:** Die Schulvorlage vor den Eidg. Räten 1901 u. 1902 : Beilage zur Schweizerischen Lehrerzeitung Nr. 3  
**Autor:** [s.n.]

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 23.07.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Die Schulvorlage vor den Eidg. Räten 1901 u. 1902.

1902.

Beilage zur Schweizerischen Lehrerzeitung.

N<sup>o</sup> 3.

## Debatte im Nationalrat.

18. Dezember 1901.

Vorsitz: Hr. Ador.

Tagesordnung: Unterstützung der Primarschule.

Eintretensfrage.

(Fortsetzung.)

M. de Meuron. M. Schenk formulait la proposition suivante à l'occasion de l'art. 25 devenu plus tard l'art. 27: „La Confédération subventionnera l'école primaire dans une mesure à déterminer par la loi“

Cette proposition fut repoussée, elle fit le nombre dérisoire de 17 voix. Elle avait été cependant longuement défendue par son auteur. M. Schenk, pour lequel l'idée de la subvention fédérale à l'école primaire a été l'idée dominante pendant sa belle et longue carrière, avait fortement motivé sa proposition. Il faisait remarquer que puisque d'un côté de l'assemblée fédérale on voulait exiger un minimum d'instruction primaire en Suisse, le corollaire de cette exigence était la subvention fédérale; qu'aussi longtemps que la Confédération n'aiderait pas les cantons financièrement, on ne saurait satisfaire aux exigences imposées par l'art. 27 et assurer en Suisse un minimum suffisant d'instruction populaire.

Malgré toutes ces explications, toutes ces démonstrations très éloquentes, très énergiques, que l'on retrouve dans le compte rendu des débats des chambres fédérales en décembre 1871, l'assemblée fédérale n'a pas voulu de la proposition de M. Schenk. Et c'est après avoir discuté et repoussé le principe de la subvention fédérale à l'école primaire qu'on adopta pour le 2<sup>e</sup> alinéa de l'art. 27 la formule la plus restrictive des droits de la Confédération et la plus extensive des droits des cantons. Il y avait en présence au moment du vote une série de propositions dont plusieurs ne réservaient pas d'une manière expresse les droits des cantons.

D'autres se bornaient à dire que l'instruction primaire restait dans la compétence cantonale. Et c'est en reprenant le texte de deux propositions individuelles, qu'on a fini par utiliser ces mots: „les cantons pourvoient“. Parmi toutes les rédactions qui lui étaient proposées, la même assemblée qui venait de repousser la proposition Schenk, choisit non pas une expression générale, mais un mot spécial et bien caractéristique: „les cantons pourvoient à l'instruction primaire“, et cela en opposition au principe du subventionnement de l'école primaire par la Confédération, tel qu'il était contenu dans la proposition Schenk.

Et cependant le même conseil accordait des compétences à la Confédération en matière scolaire. Il l'autorisait à intervenir — non pas financièrement — mais afin de fixer par voie législative le minimum de l'enseignement qui devait être donné dans l'école primaire. Et tout en accordant ce droit à la Confédération, il lui refusait ce qui paraissait constituer la conséquence, la contre-partie du minimum de l'enseignement exigé, c'est-à-dire le droit de subventionner l'instruction primaire.

Et l'art. 25 du projet de constitution de 1872 fut ainsi rédigé:

„La Confédération a le droit de créer une université, une école polytechnique et autres établissements supérieurs d'instruction publique.

Les cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être obligatoire et gratuite.

La Confédération peut fixer par voie législative le minimum de l'enseignement qui doit être donné dans les écoles primaires.“

Il résulte de cette rédaction que dans l'intention du législateur constituant de 1871—1872:

1) Les cantons devaient pourvoir et pourvoir seuls à l'instruction primaire;

2) l'intervention de la Confédération était admise quant à la fixation du minimum d'enseignement à exiger;

3) le subventionnement des cantons par la Confédération était repoussé, bien qu'il eût été présenté et recommandé comme constituant la conséquence forcée, le corollaire obligé du minimum d'enseignement exigé.

En 1874, lors de la discussion du second projet de constitution, que s'est-il passé? La proposition du subventionnement de l'école primaire par la Confédération ne fut reprise par personne. Les débats de l'assemblée fédérale portèrent uniquement sur les trois derniers alinéas de l'art. 25. Le conseil fédéral proposait de dire simplement au deuxième alinéa de l'article: „Les cantons pourvoient à l'instruction primaire“. Cet alinéa fut remplacé par les trois alinéas de l'article actuel. Nous sommes cependant autorisés à dire qu'en 1874 pas plus qu'en 1872, le législateur constituant n'a pas voulu autoriser la Confédération à subventionner l'école primaire et cela pour trois motifs:

1) Le projet du conseil fédéral ne prévoyait pas même, au premier alinéa de l'article du projet correspondant à l'art. 27 actuel, de subventions aux établissements d'instruction publique supérieure qui aujourd'hui peuvent être subventionnés. Le projet disait simplement: „La Confédération a le droit de créer une université, une école polytechnique et d'autres établissements d'instruction supérieure.“

Le principe de la subvention fut ajouté au projet du conseil fédéral et figura dans le texte soumis au vote populaire. Mais personne ne reprit la proposition Schenk de 1871 pour prévoir la subvention aussi en faveur de l'enseignement primaire. Or, si l'on avait voulu prévoir le subventionnement de l'enseignement primaire comme celui de l'enseignement supérieur, on l'eût dit. Puisque ce n'est pas dit, il en résulte que la volonté du législateur a été de permettre le subventionnement dans l'un des cas et non dans l'autre.

J'ai trouvé un essai de réfutation de cette argumentation dans la consultation que le département fédéral de justice et police a fournie au conseil fédéral et dans laquelle le département s'efforce de démontrer la nécessité d'ajouter au premier alinéa ce mot „subventionner“, parce que si on avait simplement dit: „la Confédération a le droit de créer“, cela aurait exclu le droit de subventionner.

Je ne puis pas partager cette manière de voir. Qui peut le plus, peut le moins. Et la Confédération à qui on donnait le droit de créer des établissements d'instruction supérieure, recevait par là même le droit de les subventionner, sans qu'il fût nécessaire de le dire expressément. Si on avait voulu lui accorder le même droit en matière d'instruction primaire, il eût été bien plus nécessaire de le dire expressément, alors qu'on laissait aux cantons le soin de „pourvoir“ à l'instruction primaire. Il y a bien plus d'écart entre les deux notions de „pourvoir“ et de „subventionner“ qu'entre celle de „créer“ et de „subventionner“. Et du fait qu'on a prévu le subventionnement dans l'un des deux cas seulement, nous sommes autorisés à conclure qu'on a entendu l'exclure dans l'autre.

Je ne veux retenir de tout ce débat que ceci, c'est qu'en 1873 la notion de la subvention scolaire, n'est pas restée étrangère à la discussion; qu'elle a été proposée, adoptée en matière d'instruction supérieure et ajoutée au projet du conseil fédéral.

Et du moment où on adoptait en matière d'enseignement supérieur le principe de la subvention, rien n'empêchait de le reprendre pour en faire bénéficier l'école primaire. Mais personne n'en a eu l'idée. On était encore et on est resté sous l'impression du rejet de la proposition Schenk en décembre 1871.

Comme seconde preuve de l'intention des chambres en 1873 je constate qu'elles n'ont pas voulu de l'alinéa de l'art. 25 du projet constitutionnel de 1872 lequel voulait assurer par des mesures législatives un minimum de l'en-

seignement à donner dans les écoles primaires. Cet alinéa ne figure pas dans l'art. 27 de notre constitution actuelle, laquelle dispose simplement que l'instruction primaire doit être suffisante, et que la Confédération a le droit de prendre les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à leurs obligations. Et en repoussant le „*minimum d'enseignement*“, on a repoussé également son corollaire, soit l'obligation pour la Confédération de participer financièrement à l'enseignement primaire. On ne paraissait pas disposé à ce moment-là à donner d'autres attributions que celles-là, à la Confédération. Tandis qu'on repoussait le minimum d'enseignement, on reprenait l'expression caractéristique de 1872: „les cantons pourvoient“. Et cette expression a passé dans notre art. 27 actuel.

Nous concluons donc, en ce qui concerne la constitution de 1874 et les débats qui l'ont précédée, qu'en parlant de subventionner l'enseignement supérieur seulement, qu'en repoussant l'enseignement minimum dont les subventions étaient l'accessoire; qu'en reprenant enfin l'expression caractéristique: „les cantons pourvoient à l'instruction primaire“, les chambres ont bien marqué que celle-ci appartenait *exclusivement aux cantons* et que la Confédération n'y pouvait aucunement participer.

Le département de justice et police, dans sa consultation adressée au département de l'intérieur, essaie d'atténuer la portée du rejet de la proposition de M. Schenk. D'après le département on n'a pas voulu imposer à cette époque une obligation à la Confédération, mais on n'a pas voulu lui enlever la faculté de subventionner l'instruction primaire. Et hier M. Curti défendait la même thèse. On ne veut pas parler d'obligation pour la Confédération, disait-il, mais on ne saurait lui enlever le droit de venir au secours des cantons.

Si l'on avait voulu éviter l'obligation tout en conservant le principe, transformer l'obligation en une simple faculté, on l'aurait dit dans la constitution. Qui aurait empêché de dire, au lieu de „la Confédération subventionne l'école primaire“, „la Confédération pourra subventionner l'école primaire“. Qui aurait empêché de transformer l'obligation en simple faculté? On ne l'a pas fait, parce qu'on n'a pas voulu prévoir le subventionnement même sous la simple forme de la faculté.

En outre, en 1871, on n'a point envisagé la proposition Schenk à ce point de vue; on ne s'est pas inquiété des conséquences et des inconvénients qui résulteraient pour la Confédération de l'adoption de la proposition Schenk; on s'est préoccupé de celles qu'elle pourrait avoir pour les cantons. L'argument avancé à cette époque s'appliquait aussi bien à une simple faculté de la Confédération qu'à un droit de sa part. Il suffit pour s'en convaincre de relire les discours prononcés au sujet de la proposition Schenk. Permettez-moi d'extraire quelques lignes de celui prononcé par M. Escher, lequel l'examine et la discute en ces termes:

„En outre, l'adoption du second alinéa nous conduirait infailliblement à la centralisation complète de l'instruction primaire. Les cantons reconnaîtront aisément ce qui leur manque, mais ils déclareront qu'ils n'ont pas les moyens de satisfaire aux besoins d'une manière complète. On se plaindra de ce que quelques communes sont en retard quant à leurs institutions scolaires, mais qu'elles ne peuvent y subvenir par elles-mêmes. Dès qu'on aura dans la constitution un article comme celui qui est proposé, la Confédération n'aura pas autre chose à faire que d'intervenir financièrement. La position deviendra alors très pénible pour les cantons qui ne réclameront pas ces secours, mais devront subventionner constamment les écoles des autres cantons. On objecte que la Confédération trouve aussi des ressources pour d'autres dépenses générales; mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit alors de dépenses extraordinaires faites une fois pour toutes ou réparties sur un certain nombre d'années; tandis que les subventions pour les écoles seront permanentes et serviront à couvrir les dépenses courantes. . . .

„Dès que la centralisation complète de l'instruction primaire devient imminente, il faut se demander si l'on veut aller jusque là, si cette centralisation serait profitable aux

écoles elles-mêmes et si l'on obtiendra de meilleurs résultats que ce n'est le cas dans l'état actuel des choses. Il est permis d'en douter au point de vue pédagogique, et l'on peut admettre que le minimum de l'enseignement n'aurait rien à gagner à la centralisation.

„Si, d'autre part, on ne veut pas cette centralisation, et si l'on ne croit pas que l'intérêt des écoles l'exige, il ne faut pas aller aussi loin que le propose la minorité. . . .

„On veut, avec le rapporteur de la commission, tenir haut le drapeau de la Confédération, mais on demande qu'au lieu d'être enroulée, cette bannière flotte librement; on réclame, en conséquence, une politique franche, de manière que tout citoyen sache où il en est et quelles sont les attributions des pouvoirs. Ou l'on veut l'état unitaire, et dans ce cas rien n'empêche la Confédération d'opérer la centralisation dans le domaine de l'instruction primaire; ou l'on n'a pas le courage de proclamer cette centralisation, et alors il faut renoncer à des dispositions constitutionnelles incompatibles avec l'état fédératif.

„On conclut au rejet des propositions de la minorité, parce qu'elles nuiraient plus qu'elles ne seraient utiles — parce que la centralisation entraînera des conséquences dont la portée pédagogique peut être mise en doute — enfin, parce que cette centralisation repose sur des principes qui ne conviennent pas à nos institutions.“

Ainsi parlait M. Escher en décembre 1871. Il ne s'agissait pas de prendre souci des responsabilités de la Confédération dans son intérêt. Non. Les adversaires de la proposition Schenk se plaçaient déjà sur le terrain de l'autonomie cantonale, se faisaient les défenseurs des cantons et ne voulaient pas de l'ingérence fédérale. Nous ne pensons donc pas que l'opinion exprimée actuellement par le département fédéral de justice et police soit exacte. Les motifs invoqués aux chambres s'appliquaient aussi bien à la faculté qu'à l'obligation pour la Confédération, de subventionner l'école primaire.

Par ces divers motifs, sur lesquels on pourrait s'arrêter longtemps encore, car la lecture des procès-verbaux d'alors est particulièrement instructive, nous concluons à l'inconstitutionnalité des subventions scolaires au regard de l'art. 27 de la constitution fédérale.

Et qu'on ne dise pas que nous sommes seuls de notre avis et à penser de cette façon; que nous nous laissons arrêter par des considérations purement formelles; que nous interprétons la constitution dans sa lettre et non dans son esprit. J'ai hâte de constater que je me trouve en bonne compagnie et que j'ai de puissants alliés dans mon interprétation. Je lis en effet ce qui suit dans la Feuille féd. de 1889, I, p. 489:

„Si nous avons vu un obstacle pour donner suite à la demande de révision de l'art. 2 de l'arrêté fédéral du 27 juin 1884 en faveur des écoles de travail pour garçons, dans le fait que ces dernières n'ont pas pour but l'enseignement professionnel, tandis que cet arrêté a en vue exclusivement d'améliorer celui-ci (art. 1), d'autre part, la circonstance que la société requérante et, en général, les efforts qui se font en Suisse dans ce domaine tendent à faire admettre l'école de travaux manuels dans l'école primaire comme branche d'enseignement, entraîne une nouvelle difficulté non moins importante. D'après la constitution, en effet, c'est aux cantons à pourvoir à l'instruction primaire, et il est indubitable que ce fait exclut tout appui financier de l'enseignement primaire par la Confédération, et cela d'autant plus que cet appui ne pourrait se comprendre sans l'exercice d'un certain contrôle de la Confédération.“

Qui dit cela? Qui tient ce langage? Sont-ce les conservateurs, les doctrinaires, les timorés? Quel est ce document? C'est un message du conseil fédéral du 19 mars 1889 qui porte la signature du président et du chancelier de la Confédération, et qui nous déclare que d'après la constitution fédérale, c'est aux cantons à pourvoir à l'école primaire et qu'„il est indubitable que ce fait exclut tout appui financier de la Confédération, lequel ne pourrait se comprendre sans un certain contrôle de celle-ci!“ Ah! je le répète, nous voilà en bonne compagnie pour soutenir que le projet d'arrêté actuel est anti-constitutionnel. S'agissait-il alors de subventionner l'école primaire? Non, pas même. Il s'agissait d'un simple enseigne-

ment manuel dans les écoles de garçons qu'on voulait assimiler à l'enseignement professionnel. Le Cons. féd., respectueux, et à juste titre, de la constitution, répondit: Permettez, nous n'admettons pas cette assimilation. En matière d'enseignement professionnel, nous admettons que la Confédération peut subventionner, mais cela n'est pas permis lorsqu'il s'agit de l'enseignement manuel à l'école primaire et cela aux termes de l'art. 27 de la constitution fédérale. Cette opinion du conseil fédéral fut adoptée le 30 mars 1889 par les chambres fédérales. Elle fut si bien consacrée que nous retrouvons un extrait du message que je viens de lire dans l'ouvrage quasi-officiel sur le droit fédéral suisse, publié par M. de Salis, sur l'ordre du Cons. féd. (page 40, 1<sup>er</sup> vol., éd. franç., n° 23). L'auteur donne comme formant jurisprudence en matière de droit public fédéral l'interprétation par laquelle la Confédération ne peut pas intervenir dans l'école primaire, pas même sous la forme d'un subside à l'enseignement manuel.

Cette opinion fut renouvelée en 1893 lors de la discussion au conseil national de la *motion Curti* et consorts. A ce moment M. Schenk, parlant au nom du Cons. féd., déclara qu'en présence de l'art. 27 une revision constitutionnelle était absolument nécessaire. Si vous prenez le bulletin sténographique de juin 1893 et que vous relisiez le remarquable discours de M. Schenk (page 91), vous verrez qu'il développe la thèse que l'art. 27 se compose de deux parties, dont la première a trait aux établissements supérieurs que la Confédération peut subventionner, tandis que la seconde se rapporte à l'instruction primaire à laquelle les cantons doivent pourvoir. Revenant sur cette question avec plus d'autorité que je n'en pourrais avoir, M. Schenk insistait sur ce mot pourvoient. Ce sont les cantons, disait-il, qui pourvoient à l'instruction primaire et il n'est pas dit que cela soit avec le concours de la Confédération. Il faisait observer en outre que, pour les cantons qui ne satisferaient pas aux exigences de la constitution, on n'avait pas même prévu que la Confédération y pourvoirait à leur place; mais simplement que la Confédération prendrait les mesures nécessaires contre les dits cantons.

Et M. Schenk concluait à la nécessité absolue de la *revision de la constitution*, l'art. 27 ne permettant pas le subventionnement de l'école primaire par la Confédération.

Permettez-moi d'ajouter qu'à ce moment-là c'était aussi l'opinion de M. Gobat lui-même. En vue de la discussion d'aujourd'hui, j'ai relu hier les délibérations du conseil national en juin 1893 et j'ai été très agréablement surpris de trouver en M. Gobat un allié éloquent et autorisé. Aussi est-ce avec un certain étonnement que je l'ai entendu ce matin renoncer à ses théories de 1893 pour se rallier à la doctrine opposée.

Ce n'est pas pour le simple plaisir de faire une petite chicane à mon honorable collègue que je reviens sur ce point, mais en 1893, M. Gobat a joué un rôle si important dans la discussion, que j'ai bien le droit d'attacher quelque prix au fait qu'il soutenait exactement alors la théorie qui est aujourd'hui la nôtre. Voici ce que disait M. Gobat (page 63 du bulletin sténographique officiel de juin 1893):

„Je reproche à la motion Curti en premier lieu de manquer de base. M. Curti part de l'idée qu'il admet comme certaine que, dès l'instant que l'art. 27 prescrit aux cantons d'introduire chez eux un enseignement suffisant, il impose à la Confédération l'obligation d'aider les cantons. Mais, il est de la dernière évidence que tel n'est pas le sens de l'art. 27; que non-seulement les subventions fédérales ne découlent pas des dispositions de cet article, mais que même elles sont exclues. L'art. 27, après avoir posé le grand principe de l'instruction primaire obligatoire suffisante et gratuite et indiqué qu'elle doit être placée sous une direction laïque, ajoute: „La Confédération prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations.“ C'est donc pour inviter les cantons à respecter la constitution, pour les forcer à satisfaire à ses exigences que la Confédération peut intervenir.“ . . .

„Je vous ai démontré que l'art. 27, loin d'autoriser par une déduction logique la Confédération à fournir des subsides aux cantons, le défend au contraire, puisqu'elle impose à la Confédération l'obligation d'agir contre les cantons qui ne

satisfont pas à ces prescriptions. M. Jeanhenry, si je l'ai bien entendu, l'a très bien compris ainsi; il a avoué que la subvention ne peut être introduite sans revision constitutionnelle.“ . . .

„J'arrive à ma conclusion finale:

„Après avoir fait son enquête, le conseil fédéral devra reconnaître qu'il ne peut être remédié aux lacunes, sans son concours financier, que la Confédération doit subventionner d'une manière permanente les cantons au profit de l'école primaire.

„Ce sera alors le moment pour le conseil fédéral d'examiner si la revision de la constitution est nécessaire pour imposer cette charge à la Confédération. Il pourra alors, s'il y a lieu, présenter un article constitutionnel, indiquant cette obligation fédérale, tout en sauvegardant l'autonomie cantonale, en spécifiant à quelles conditions et sous quelles réserves la Confédération est disposée à subventionner les cantons.“

J'attire votre attention sur ces derniers mots parce que, par la logique des choses, la proposition de M. Gobat en 1893 est presque identique à celle formulée aujourd'hui par la minorité de la commission. Ce que nous demandons aujourd'hui, c'est précisément ce que M. Gobat réclamait en 1893.

Je crois avoir démontré en m'entourant de témoignages qui ne sont pas à dédaigner que de l'avis du conseil fédéral et de celui d'orateurs écoutés des chambres, l'art. 27 dans sa teneur actuelle ne permet pas à la Confédération de subventionner les écoles primaires. Pour se débarrasser de cet article gênant, on a cherché ailleurs et l'on a découvert qu'il y avait dans la constitution un article 2 conçu en termes généraux et commodes, que l'on peut mettre à toute sauce.

„La Conféd., dispose l'art. 2, a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des confédérés et d'accroître leur prospérité commune.“

Voilà notre affaire, s'est-on dit. L'enseignement primaire est celui de tout le monde; le développer c'est accroître la prospérité commune; nous allons invoquer l'art. 2 de la constitution.

J'ai retrouvé cette *interprétation* juste dans la *consultation demandée au département de justice et police*. A propos de l'art. 27 le message dit, en s'appuyant sur la dite consultation, que la question au regard de l'art. 27 est délicate et peut être discutée, mais que l'art. 2 lève tous les scrupules. A cela je réponds: L'art. 2, comme M. Gobat l'a dit ce matin en me répondant à l'avance, est un article décoratif comme il y en a dans toutes les constitutions. C'est une déclaration de principe dont le but est de rappeler à la Conféd. ses devoirs généraux, de lui montrer la direction qu'elle doit suivre. Il ne saurait avoir pour conséquence d'annuler celui qui le suit, l'art. 3 qui, après la déclaration de principe, se hâte de préciser les compétences respectives et de dire que les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale. Si l'art. 2 avait la signification qu'on lui attribue aujourd'hui, il enlèverait toute valeur à celui qui le suit. Et non-seulement il rendrait inutile l'art. 3, qui fixe les compétences respectives, mais il rendrait de même superflus tous les articles qui spécifient dans quels cas, et dans quels domaines la Conféd. peut intervenir. Avec une telle interprétation de l'art. 2, chaque fois qu'il s'agirait de donner à la Conféd. une nouvelle compétence, il suffirait, pour faire taire tous scrupules constitutionnels, de dire qu'il s'agit d'accroître la prospérité commune. Mais, n'est-ce pas là le but de tout ce que nous faisons ici et, n'arriverait-on pas ainsi à étendre les droits de la Conféd. d'une manière illimitée?

Il existe un principe généralement admis en matière d'interprétation de lois civiles, c'est que lorsqu'une matière est réglée par un article spécial, il n'est pas possible de lui appliquer d'autres articles d'une portée générale. Lorsqu'une matière est traitée par un article spécial, c'est celui-là seul qui fait règle. Si l'on pouvait toujours invoquer simultanément plusieurs articles de la constitution, il n'y aurait plus aucune fixité dans l'interprétation des textes, plus aucune garantie quant à l'efficacité des votes du parlement; la minorité, battue sur un point, pourrait toujours dire: Nous avons échoué à l'art. x, mais nous nous rattrapons à l'art. y. Et

comme il est de portée générale, nous représenterons notre mesure non plus sous le manteau de sa nature spéciale, mais sous celui de l'accroissement du bien-être général.

Heureusement nous ne sommes pas seuls encore ici à soutenir cette thèse. Il pourrait paraître présomptueux à un simple député du conseil national de contredire l'interprétation d'un département du conseil fédéral, mais je le répète, nous ne sommes pas seul et j'ai hâte de démontrer que le langage que nous tenons a été tenu avant nous par d'autres voix bien plus autorisées. Permettez-moi de vous citer quelques lignes de l'ouvrage de M. Dubs sur le droit public de la Conféd. M. Dubs, qui a joué un rôle considérable dans l'élaboration de la constitution, proteste en termes énergiques contre la prétention d'appliquer l'art. 20 à toutes espèces de matières. Voici ce qu'il dit :

„Quant aux matières qui rentrent dans la *compétence fédérale*, elles étaient primitivement en très petit nombre dans les anciennes alliances; mais, avec le temps, elles ont augmenté, surtout depuis 1848. La définition du but de la Conféd. (art. 2 de la constitution fédérale) trace à grands traits la marche de ce développement. Cet article statue: „La Conféd. a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des confédérés, et d'accroître leur prospérité commune.“ Les alliances ont poursuivi le premier de ces buts dès les temps les plus anciens; le second, le maintien de la tranquillité et de l'ordre à l'intérieur, surtout depuis le convenant de Stanz; le troisième et le quatrième, en revanche, sont plutôt modernes.“

„On se sert parfois de cette définition du but de la Conféd. pour faire un peu de contrebande. Telle ou telle chose, dit-on, sert à accroître la prospérité commune, donc, c'est l'affaire de la Conféd. Le sophisme est aisé à reconnaître. L'état ne s'occupe, en général, que de choses qui servent à la prospérité commune; avec cette argumentation-là, tout ce qui est affaire de l'état rentrerait a priori dans la compétence de la Conféd.; l'on pourrait donc biffer, comme superflue, la plus grande partie de la constitution fédérale.“ Mais les cantons, en tant qu'états, ont à remplir exactement la même mission que celle qu'indique le but de la Conféd. Ils doivent aussi maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, protéger les droits et les libertés des citoyens et accroître la prospérité; et non-seulement l'art. 2 ne veut pas empiéter sur leurs droits à cet égard, mais l'art. 3 qui suit immédiatement prouve qu'il veut que ces devoirs leur incombent en même temps qu'à la Conféd. Il ressort de là clairement que l'art. 2 ne veut qu'indiquer la direction dans laquelle la Conféd. peut et doit se mouvoir, mais qu'il ne s'occupe ni des limites, ni de la compétence du pouvoir fédéral. C'est plutôt l'affaire des stipulations de détail qui suivent. Se servir de l'art. 2 comme règle de la compétence, c'est faire de la sophistique plus ou moins grossière.“

Le mot est sévère et je n'aurais pas osé le prononcer ici s'il n'était sorti de la bouche de Dubs.

En 1893, lors de la discussion de la *motion Curti* aux chambres, nous trouvons la même opinion dans le discours suivant dont je prends la traduction dans le texte français de la commission du département fédéral de justice et police. Répondant à ceux qui voulaient invoquer l'art. 2, l'orateur disait: „Nous ne pouvons pas baser les subventions à l'école primaire sur l'art. 2 de la constitution fédérale. Lorsqu'une matière est traitée par un article spécial de la constitution, c'est cet article qui forme la base obligatoire. Nous avons des dispositions formelles sur l'instruction primaire et nous n'avons pas le droit d'y déroger en invoquant une disposition générale de la constitution.“ Qui dit cela? C'est M. le conseiller fédéral Schenk lui-même. Et c'est parlant au nom du conseil fédéral qu'il déclare que lorsqu'une matière spéciale est traitée par un article spécial, il n'est pas possible de recourir à un article plus général.

M. Schenk fut encore plus précis et pour démontrer par l'absurde la fausseté de la thèse que nous combattons, M. Schenk ajouta que c'est comme si en matière militaire on invoquait l'art. 2; qu'en s'appuyant sur la prospérité commune, on pourrait intervenir dans tous les domaines. Et nous ajouterons à notre tour: Lorsque nos collègues MM. Manzoni

et Rossel discutaient récemment avec M. le chef du département militaire, appuyant leurs revendications sur un texte précis de la constitution ou d'une loi, auriez-vous admis que le conseil fédéral leur répondît je ne m'occupe pas des articles constitutionnels et des lois que vous invoquez; ce que je recherche, c'est la prospérité commune et cela me suffit. — Certainement non et une semblable réponse eût soulevé des protestations dans l'assemblée.

Pour en finir sur ce point, permettez-moi de vous citer une dernière autorité. Je suis désolé d'en revenir encore à M. Gobat; si je le retrouve toujours sur mon chemin, c'est à cause du rôle important qu'il a joué dans la discussion de ces questions. A propos de l'art. 2 M. Gobat déclarait ce qui suit au conseil national en juin 1893 (Bull. p. 64):

„La motion Jeanhenry, comprise comme elle doit l'être, comme s'opposant à celle de M. Curti, me paraît cependant aller plus loin que son auteur ne le désire. J'ai la conviction que M. Jeanhenry ne veut pas empêcher la Confédération de subventionner l'instruction primaire dans certaines circonstances; mais il veut y arriver par un autre moyen et demande avant tout une enquête complète sur tous les points de l'art. 27 de la constitution. Mais je ne vois pas ce qui résultera de pratique de l'examen demandé par M. Jeanhenry; il en résultera ce que l'on sait déjà, que la Conféd. ne peut pas subventionner l'école primaire sans revision préalable de la constitution. Car M. Curti le conteste en vain. Les compétences générales prévues à l'art. 2 in fine ne sont pas applicables dans les domaines qui sont réglés par un article spécial, comme c'est le cas pour l'enseignement primaire par l'article 27.“

Voilà exactement notre théorie, MM., et je regrette d'autant plus que M. Gobat ait abandonné ses doctrines précédentes qu'il aurait fait aujourd'hui un excellent rapporteur de la minorité de la commission.

Je crois que cette opinion était la bonne, la juste. Elle se trouve d'ailleurs confirmée par un détail qui n'a pas en lui-même une très grande importance, mais qui ne manque cependant pas d'intérêt.

On lit à p. 57 du protocole des *délibérations du conseil national* sur le projet de constitution de 1872:

„M. Désor demande si la commission a aussi discuté la question des soins à donner par la Conféd. à l'instruction publique.“

On répond que la commission in pleno ne s'est pas occupée de cette question; mais que sa section politique l'a discutée et a trouvé que l'exercice d'attributions de ce genre rencontrerait de grandes difficultés, d'autant plus que la compétence des cantons se trouverait tellement amoindrie que leur existence en serait jusqu'à un certain point compromise. Du reste, on a largement tenu compte de l'instruction supérieure. . . . On peut dès lors s'occuper de la question soulevée quand il s'agira de l'art. 24.

L'auteur de l'interpellation se déclare satisfait.“

Il fut donc tacitement admis et entendu que l'art. 2 ne s'appliquait et ne s'appliquerait pas à l'instruction publique, que cette matière serait réglée par l'art. 27.

Il faut donc *renoncer* définitivement à invoquer l'art. 2 à l'appui des subventions à l'école primaire.

Je veux répondre en passant à une autre objection qui nous a été faite. On nous dit: Mais nous avons déjà d'autres subventions de la Conféd., pour l'enseignement commercial, professionnel, pour les beaux arts, etc. Vous n'avez rien dit alors. Pourquoi donc faites-vous tant de bruit maintenant? La réponse est simple. Personne n'a protesté en effet et la question de la constitutionnalité de ces subventions n'ayant pas été soulevée, ne pouvait donc être résolue; s'il s'était trouvé alors quelqu'un pour discuter cette question, peut-être aurait-elle reçu une solution négative. Du reste s'il n'y a pas eu d'opposition, c'est précisément parce que ces subventions ne touchaient pas directement à l'enseignement primaire. Les droits des cantons n'en souffraient aucune atteinte; leur autonomie n'était nullement en jeu. Qu'est-ce que cela peut faire aux cantons que la Conféd. accorde des subventions pour l'acquisition de cartes murales? Qu'est-ce que cela leur fait qu'elle vote des subsides pour les beaux arts, pour l'enseignement agricole, commercial, professionnel? Cela ne touche pas

à la question de la direction et du contrôle de l'école, des méthodes et de la nature de l'enseignement.

*Chose curieuse*, la seule fois que les subventions fédérales ont donné lieu à une discussion au sein des chambres, elle fut tranchée dans le sens que nous soutenons aujourd'hui. Il s'agissait, ainsi que nous l'avons déjà montré il y a un moment, d'assimiler *l'enseignement manuel* à l'enseignement professionnel. Le conseil fédéral et après lui le conseil national répondirent: Non, avec l'enseignement manuel nous pénétrons dans le domaine de l'école primaire, dans lequel l'art. 27 nous interdit d'entrer et cela même sous la forme de simples subventions.

Ce n'est donc pas par hasard que certaines subventions ont été tolérées et pas d'autres; c'est parce qu'elles ne présentaient pas d'inconvénients qu'on a laissé faire et c'est ainsi qu'il s'est établi une sorte de pratique contre laquelle personne n'a protesté.

Pour reprendre une dernière fois le débat de 1893, je ne puis trouver mieux encore ici que la définition donnée par M. Gobat lui-même qui continue à me fournir d'excellents arguments. Dans sa discussion de l'art. 2 de la constitution, notre honorable collègue répondait en ces termes à ceux qui objectaient déjà alors que dans d'autres domaines on avait accepté des subventions:

„D'ailleurs, la Conféd. subventionne beaucoup de choses sans disposition constitutionnelle spéciale, mais accidentellement et à bien plaisir seulement; les subventions dépendent du budget et de la situation financière de la Confédération. . . . Or une subvention fédérale ainsi comprise doit résulter d'une disposition constitutionnelle, qui n'est pas difficile à faire.“ (Bull. 1893, p. 64).

Ces subventions, comme le dit très bien M. Gobat, étaient donc „à bien plaisir“ et ne reposaient pas sur une autorisation expresse de la constitution. Il en résulte qu'il n'y a aucune assimilation à établir entre les subventions scolaires et les autres. Si l'on avait pu appliquer l'art. 2 à cette matière, il n'aurait pas été nécessaire de la traiter par un article spécial de la constitution. Dès l'instant qu'elle fait l'objet d'un article spécial aussi clair que l'art. 27, nous disons que les subventions fédérales seraient inconstitutionnelles et qu'il faut absolument reviser la constitution ou plutôt y ajouter un article nouveau.

Nous avons essayé de démontrer qu'aux termes de la constitution et en nous basant sur l'interprétation constante du conseil fédéral et des chambres, le principe des subventions à l'école primaire ne pouvait se justifier. Permettez-moi maintenant une *considération subsidiaire*. Vous admettez tout au moins avec nous que la question est discutable et pour reprendre l'expression du conseil fédéral, dans son message, que c'est une question préliminaire „qui ne laisse pas d'être d'une solution très délicate“. On a invoqué de part et d'autre des autorités respectables, on a tellement disserté, écrit et parlé sur cette question qu'il faut reconnaître qu'elle est pour le moins douteuse. Permettez-moi encore un très court résumé pour montrer l'état de la jurisprudence concernant les art. 2 et 27 de la constitution fédérale.

En 1880, le conseil fédéral invoque l'art. 2 de la constitution dans un message relatif à des subsides aux *expositions scolaires permanentes* (voir Salis, vol. I, n° 20).

En 1889, il ne songe pas à l'appliquer à *l'enseignement manuel*, alors qu'il refuse à ce même enseignement le bénéfice de l'art. 27 (voir Salis, vol. I, n° 23).

En 1893, M. Schenk, parlant au nom du conseil fédéral, conteste en termes formels la possibilité d'invoquer cet art. 2.

En 1901, par contre, le conseil fédéral invoque expressément ce même art. 2 dans son message sur les subventions scolaires. Dans la consultation du *département de justice et police*, l'opinion de M. Schenk est contestée, il est vrai, et le département y ajoute une petite leçon à l'égard de ce magistrat:

„M. le conseiller fédéral Schenk oubliait que l'art. 27, al. 2—4 de la constitution, fait règle quant aux droits souverains de la Conféd. dans le domaine de l'instruction primaire, que cet article n'interdit pas à la Conféd. de fournir des subventions et que, par conséquent, il n'empêche pas d'appliquer à l'école populaire le principe des subventions fédérales, dérivé de l'art. 2 de la constitution.“ Nous voyons donc le départe-

ment de justice et police s'ériger contre l'opinion du conseil fédéral interprétant l'art. 2.

A propos de l'art. 27 nous voyons se reproduire *les mêmes divergences*. En 1889 le conseil fédéral estime que l'art. 27 ne permet pas de subventionner l'école primaire (Salis n° 23). En 1893 M. Schenk confirme cette opinion au nom du conseil fédéral. En 1898, on est de l'avis opposé et soit M. Hilty, soit le département de justice et police dans leurs consultations en arrivent à conclure que la subvention est constitutionnelle. En 1901, dans son message, le conseil fédéral fait sienne cette opinion.

Ainsi, quand nous nous trouvons en présence d'opinions aussi divergentes, de décisions tout-à-fait contradictoires, il faut admettre que *la question* est à tout le moins *discutable*. J'ajoute que si je me suis permis de faire ce petit tableae récapitulatif des opinions successives, ce n'est pas pour lu malin plaisir de vous montrer le conseil fédéral en contradiction avec lui-même, car tout le monde peut changer d'opinion. C'est pour bien établir que si même des spécialistes et des juriconsultes ne sont pas d'accord, s'ils arrivent à des opinions contraires, les simples citoyens pourront s'étonner à bon droit que la question de constitutionnalité puisse être si facilement résolue aujourd'hui.

Dans ces conditions j'estime qu'il serait *dangereux d'introduire un principe nouveau*, sans en fixer les conséquences, alors qu'une fois ce principe introduit, toutes les discussions qui se sont produites depuis 1874, toutes les questions qui ont été soulevées se représenteraient de même. Il paraît donc plus prudent à tous égards de soumettre la question litigieuse à la consultation populaire sous forme d'*adjonction constitutionnelle*. Ce serait en outre plus respectueux des droits du peuple et surtout de ceux des cantons, plus conforme à nos institutions fédéralistes et à la constitution elle-même. Il s'agit en tout état de cause d'une interprétation nouvelle de la constitution, laquelle crée une situation nouvelle dans notre droit public. Jusqu'à ce jour le principe des subventions fédérales était resté à l'état de doctrine pure. Si vous voulez le faire passer maintenant dans le domaine des faits, il faut en fixer les conséquences. C'est là — je le répète — une situation nouvelle à laquelle correspondent des obligations nouvelles. La constitution nous fait un devoir de demander la sanction préalable des cantons et du peuple; ce serait une manière détournée que de présenter cette question sous forme de simple interprétation. Lorsque les cantons ont adopté en 1874 la constitution qui nous régit, ils l'ont fait sur la foi des intentions des législateurs constituants, telles qu'elles ressortaient des procès-verbaux des délibérations de l'époque. Si aujourd'hui dans l'interprétation de la constitution, on ne tenait plus aucun compte des documents d'autrefois, des intentions du législateur d'alors, la volonté des cantons serait manifestement annulée et leur souveraineté ne serait plus respectée.

En matière de *revision constitutionnelle* il faut en appeler non seulement au peuple, mais aussi aux cantons, comme la constitution le demande. Et si même il ne s'agit pas d'une adjonction constitutionnelle, il s'agit tout au moins d'une interprétation et d'une application de la constitution à une situation nouvelle.

J'ai essayé de vous démontrer que le *subventionnement* de l'école primaire était *contraire à la constitution* et en outre que la question était pour le moins douteuse; qu'il était par conséquent plus respectueux des droits des cantons et du peuple de suivre la procédure en matière de revision constitutionnelle. Nous pourrions nous en tenir là et considérer notre tâche comme achevée. Si toutefois nous ne pouvons accepter l'arrêté qui nous est proposé, nous ne voulons pas *prendre une attitude purement négative*. Au sein de la commission nous avons déclaré que nous ne refusions pas toute entrée en matière et que nous accepterions *le principe du subventionnement à certaines conditions*. Nous reconnaissons que l'intervention de la Confédération, en tant qu'elle est strictement limitée à un concours purement financier et qu'elle respecte les droits des cantons, peut avoir un heureux résultat sur l'école primaire. Nous reconnaissons que pour les cantons dont les finances sont sollicitées de toute part, c'est

une tâche toujours plus difficile de pourvoir d'une façon suffisante à l'instruction primaire. Nous ne sommes donc pas, comme nous l'avons déjà dit, adversaires de parti pris des subventions scolaires, mais nous ne pouvons y consentir que moyennant les garanties constitutionnelles nécessaires.

M. Curti s'est fait l'interprète de ces sentiments et bien que personnellement il n'ait pas intérêt au débat, puisqu'il ne considère pas l'adjonction constitutionnelle comme nécessaire, il a essayé d'intervenir en pacificateur en faisant une proposition sur laquelle nous puissions tous nous mettre d'accord. En faisant cela, M. Curti a agi en véritable ami des subventions scolaires; il a vu le but à atteindre, il a préféré le résultat certain d'un compromis au résultat incertain d'une lutte et nous ne pouvons que rendre hommage aux sentiments qui l'ont inspiré.

M. Curti a rédigé un art. 27bis à ajouter à la constitution; on a reproché à son article d'être trop détaillé et trop long. J'avais cherché, moi-même, une autre rédaction qui se bornait à reproduire les art. 1 et 5 du projet d'arrêté et renvoyait à la loi l'exécution du principe. On a fait observer que cela risquait de nécessiter deux votations populaires.

Pour tenir compte de toutes les critiques, la minorité de la commission a rédigé une proposition qui vous a été distribuée et dans laquelle elle s'est bornée à introduire le double principe de la subvention et de l'autonomie des cantons, en laissant le reste soit à un arrêté des chambres, soit même à un simple règlement.

On peut d'ailleurs réserver la question de rédaction. Nous n'avons pas d'amour propre d'auteurs et ne voulons pas vous imposer notre rédaction; c'est une idée que nous formulons et si l'on trouve une rédaction meilleure, nous serions les premiers à l'accepter. Ce que nous vous demandons en revanche et ce dont nous faisons la double condition de notre adhésion, c'est d'introduire dans la constitution, non seulement la faculté pour la Confédération d'accorder des subventions, mais aussi et surtout la garantie pour les cantons qu'ils conserveront l'organisation, la direction et la surveillance de l'école primaire. Cette garantie est nécessaire pour que l'on ne puisse pas plus tard interpréter nos idées autrement que nous le faisons nous-mêmes. Elle est la contre-partie, le contre-poids nécessaire du nouveau pouvoir que l'on veut donner à la Confédération. C'est pourquoi la proposition de la minorité de la commission ne se borne pas à demander une adjonction à la constitution. Elle ajoute que la nouvelle disposition constitutionnelle devra déterminer, d'une part, l'obligation de la Confédération de subventionner l'école primaire cantonale et sauvegarder, d'autre part, l'autonomie des cantons dans le domaine de l'instruction primaire.

Et le texte de l'article nouveau rédigé à titre d'exemple ne fait que reproduire les art. 1 et 5 du projet d'arrêté, tels qu'ils sont acceptés par la majorité de la commission.

L'idée d'une transaction, d'un compromis entre les différents groupes politiques paraissait bien accueillie par la presse, l'opinion publique et un grand nombre de députés. Ce compromis n'a pas trouvé grâce toutefois devant la majorité de la commission qui l'a repoussé et a décidé de proposer au conseil l'adoption du projet d'arrêté sans adjonction constitutionnelle.

Permettez-moi, tout en m'excusant de vous retenir si longtemps — mais ce débat soulève tant de questions intéressantes —, permettez-moi d'examiner brièvement les objections qui ont été faites au compromis. Le premier reproche qui lui a été adressé au sein de la commission, dans la presse et dans le parlement consiste à dire qu'il serait une preuve de méfiance et de suspicion vis-à-vis des membres du conseil fédéral, alors que l'on n'a rien à craindre ensuite des garanties qui nous sont données dans le message.

En sommes-nous donc là, MM., dans notre république démocratique, que d'inscrire une garantie constitutionnelle soit un acte de méfiance vis-à-vis du pouvoir exécutif? Mais à ce taux-là toutes les prescriptions de la constitution seraient des actes de méfiance! Il n'est pas question de cela. Nous avons tous pleine et entière confiance dans les déclarations solennelles et catégoriques du conseil fédéral et de son représentant. Pourquoi ne nous suffisent-elles pas? Je ne voudrais pas jouer

vis-à-vis du conseil fédéral le rôle désagréable de l'esclave romain qui accompagnait le char du triomphateur et lui criait: „Souviens-toi que tu es mortel!“ Mais je suis bien obligé de rappeler à ceux qui nous adressent ce reproche que MM. les membres actuels du conseil fédéral ne seront pas toujours là, pas plus que nous-mêmes. Les hommes passent, mais les choses demeurent; les principes admis restent et après ceux qui nous apportent aujourd'hui des déclarations parfaitement sincères, il en viendra d'autres, tout aussi sincères, qui ne se placeront plus au même point de vue et essayeront — ce sera leur droit — de faire triompher le leur.

Du reste, il n'y a pas que le conseil fédéral. Des initiatives avec lesquelles nous ne serions pas d'accord, peuvent venir d'ailleurs, du sein des chambres, par exemple; M. Gobat nous affirmait ce matin que les partisans de l'arrêté ne voulaient pas plus que nous de l'ingérence de la Confédération dans l'école primaire. Nous en sommes convaincus, puisqu'ils nous l'affirment. Mais, encore une fois, ils ne seront pas toujours là. Après eux il en viendra d'autres, qui ne redouteront pas l'ingérence de la Confédération et peut-être même la solliciteront. Nous voulons être garantis à l'avance contre de semblables sollicitations.

Le conseil fédéral ne voulait pas présenter actuellement, ce projet; pour des motifs d'ordre financier, il voulait en retarder la discussion. Et pourtant il a dû le soumettre aux chambres à leur demande. Ce que nous avons fait une fois, en matière financière, nous pouvons le faire encore en matière politique et nous sommerons peut-être un jour le conseil fédéral de nous apporter des propositions qui soient la conséquence et le corollaire des subventions. Nous voulions être garantis contre les pressions du dehors, que nous avons déjà trop fréquemment subies dans cette question. N'avons-nous pas vu des groupes et associations d'hommes, parfaitement honorables, je le veux bien, mais intéressés au triomphe du principe des subventions scolaires, essayer d'exercer sur les chambres une véritable pression? Le jour viendra peut-être où une portion de l'opinion publique demandera le contrôle de la Confédération et si vous ne pouvez pas vous réfugier à ce moment-là derrière un article constitutionnel, vous ne pourrez pas résister à la pression de l'opinion publique, et vous serez obligés d'abandonner au profit de la Confédération les prérogatives que la constitution réserve aux cantons. Or, nous ne voulons pas que, sous prétexte de la modifier ou de l'améliorer, on vienne transformer et centraliser toute notre organisation en matière d'écoles primaires.

On nous a souvent reproché d'être méfiants. Pourquoi, nous a-t-on dit, n'avez-vous pas confiance dans les déclarations du conseil fédéral et des membres de la majorité?

MM., nous avons bien des motifs d'être méfiants. Nous n'avons, pour justifier notre méfiance, qu'à prendre le message qui contient des renseignements officiels. A chaque page, à chaque ligne, il montre les tentatives faites pour transformer les subventions scolaires et pour en faire, moins une manière de faciliter les cantons obérés dans l'accomplissement de leur tâche, qu'un moyen pour la Confédération de s'emparer de l'école primaire, de mettre la main dessus et d'en faire sa chose. Aussi, à page 2 du message, texte français, je lis qu'en 1861 l'assemblée générale de la société suisse des instituteurs, réunie à Zurich, discuta le programme minimum de connaissances pouvant et devant être exigé des établissements cantonaux d'instruction, ainsi que les moyens de faciliter et d'assurer la réalisation de ces exigences. Or, parmi ces moyens on entrevoyait, comme un progrès désirable, l'appui financier de la Confédération. Et le rapporteur, M. Fries, prévoyait que la Confédération pourrait, en cas d'insuffisance des traitements, consacrer une certaine somme à les améliorer, en posant au canton subventionné la condition d'un minimum à fixer par l'autorité fédérale.

En novembre 1878, le département de l'intérieur, dans un rapport au conseil fédéral, concluait à une meilleure organisation du département pour l'exercice d'une surveillance efficace sur l'exécution de l'art. 27... à l'encouragement des cantons „par divers moyens“, dans l'accomplissement de leur tâche, et à des mesures appropriées contre ceux qui la négli-

geraient, à l'établissement d'un programme minimum et à la création d'un brevet fédéral d'instituteur (message, p. 5).

Puis le message rappelle ensuite (p. 5) le fameux *plébiscite* du 26 nov. 1882, auquel donna lieu l'arrêté fédéral du 14 juin 1882. Pensez-vous, MM., que l'on ne se souvienne plus de ce qui s'est passé alors? Que l'on ait oublié l'émotion causée dans les milieux intéressés par la publication, au cours de la campagne référendaire de 1882, du premier projet élaboré par le département de l'intérieur et connu sous le nom de „programme Schenk“? Ce projet, MM., équivalait à la centralisation scolaire la plus complète; à la main mise sur l'école par la Confédération. Et les subventions fédérales n'avaient d'autre but, dans l'esprit de l'auteur du programme, que de faciliter la réalisation du projet; de vaincre, peu à peu, les résistances des cantons.

Le projet de loi élaboré par M. Schenk, en octobre 1893, abandonnait une partie de ces exagérations. Mais il prévoyait encore l'institution d'une commission de sept membres chargée de prendre toutes décisions relatives à l'exécution de la loi. Cette commission, véritable conseil fédéral scolaire, était autorisée à se mettre en rapport avec les départements d'instruction publique des cantons, à prendre des renseignements, à formuler des observations et à exprimer de vœux.

A l'ancienne notion des subventions scolaires correspondant à l'imposition d'un „minimum d'enseignement suffisant“ a succédé la théorie d'aujourd'hui, en vertu de laquelle il s'agit d'une simple répartition à faire aux cantons, comme pour la dime de l'alcool. Nous nous déclarons plus facilement d'accord avec cette notion nouvelle. Mais les idées anciennes subsistent et nous ne pouvons pas exiger de tous les citoyens et des nombreuses associations intéressées, le sacrifice de leurs anciennes théories. Et qui nous assure qu'elles ne réparaîtront pas un jour dans nos débats, sous une forme ou sous une autre? Nous disons donc qu'il importe de bien fixer le nouveau point de vue auquel on se place maintenant par un article constitutionnel, sinon les „subventions scolaires“ seront interprétées après comme avant et nous risquerons de revenir aux idées — fâcheuses selon nous — qui avaient cours il y a vingt ans.

Devons-nous discuter ici les conséquences de l'intervention fédérale en matière d'enseignement primaire?

Cette intervention serait, vous me permettrez de le dire, dangereuse au point de vue politique. Elle enlèverait aux cantons une part importante de l'autonomie qui leur reste et compromettrait leur existence même. Cette intervention de la Confédération dans le domaine de l'école serait fâcheuse en outre à point de vue purement scolaire, pour les intérêts de l'école elle-même. Nous ne pensons pas que l'idéal soit de faire contrôler l'enseignement primaire par le pouvoir central. La surveillance de l'enseignement appartient en tout premier lieu à la famille, au père de famille, qui a le droit, en vertu de l'art. 49 de la constitution que l'on oublie trop souvent, de pourvoir à l'éducation religieuse de son fils, de ses enfants, jusqu'à ce que ceux-ci aient atteint l'âge de 16 ans révolus. Nous ne voulons pas que sous prétexte d'imposer dans toutes les écoles de la Suisse je ne sais quelle religion interconfessionnelle, sans dogmes et sans principes, on vienne combattre et annihiler cette direction que le père doit pouvoir donner et donner seul à l'éducation de ses enfants. C'est, après la famille, à l'autorité locale, communale, à contrôler le travail qui se fait à l'école, à aider les instituteurs. C'est au gouvernement cantonal enfin qu'il appartient de poser des règles générales, uniformes, pour assurer l'unité dans la direction des écoles et dans l'enseignement.

C'est grâce à cette triple collaboration de la famille, de la commune et du canton que l'école pourra se développer et remplir toute sa tâche; c'est elle qui entretiendra entre cantons une saine émulation, féconde en heureux résultats. Quant à l'ingérence de la Confédération, à un contrôle de sa part, ils ne se justifieraient pas et ne pourraient avoir que de fâcheux résultats, en ralentissant l'effort et l'émulation des cantons.

Encore ici, nous ne sommes point seuls à penser de cette façon et ces idées ont été il y a longtemps déjà éloquentement exposées et défendues. Je regrette de ne pouvoir vous relire — je craindrais d'abuser de votre patience — quelques pas-

sages du remarquable discours que prononçait sur cette question au conseil national le landammann Heer en décembre 1871. (Prot. des délib. du cons. nat. 1871—1872, p. 256, 257 et 258, éd. franç.)

Et Jacques Dubs que j'ai déjà cité, s'exprime en ces termes sur le même sujet: „En général, dans tous les cantons suisses, on fait beaucoup pour l'instruction du peuple. Même dans les cantons catholiques, les idées se sont beaucoup modifiées sous ce rapport; on sent qu'on ne peut pas rester en arrière sans se nuire beaucoup à soi-même. Si la Confédération voulait intervenir dans ce domaine par des règlements, commençât-elle de la manière la plus modeste, non-seulement elle ne corrigerait rien, mais avec l'esprit bien connu de réglementation bureaucratique qui lui est propre, elle créerait un élément nouveau et dangereux de mécontentement. Il nous semble plus juste, au point de vue pratique, d'appliquer provisoirement ce que prévoit la constitution actuelle, au lieu de chercher à étendre l'action de la Confédération au-delà de ses limites constitutionnelles, d'autant plus que, même en se tenant dans ces limites, on rencontrera déjà une grande résistance parmi le peuple.“ (Le droit public de la Conf., II<sup>e</sup> partie, p. 348.)

Nous avons donc des raisons de redouter l'intervention de la Confédération en matière scolaire. Et pour nous en garantir, nous voulons préciser dans la constitution que les subventions n'aient point pour conséquence de réduire les droits des familles, des communes et des cantons. Nous partageons sur ce point et les approuvons pleinement les idées exprimées soit par M. Hilty, soit par le département de justice et police dans leurs consultations, soit par le conseil fédéral dans son message (page 11) et dans son projet d'arrêté (art. 5). Mais on n'a pas toujours pensé et parlé ainsi. Ce langage est tout nouveau. Et quand nous proposons de le consacrer par une disposition constitutionnelle, on nous dit que nous sommes méfiants! Mais le refus qu'on nous oppose est inexplicable et suffirait à lui seul à justifier notre méfiance!

On nous dit en second lieu, comme critique à l'adresse de notre proposition de compromis et de notre tentative de conciliation, que devant le peuple, ces questions constitutionnelles ne pèsent pas lourd, que le peuple n'éprouve point nos scrupules; qu'on ne pourrait pas l'empêcher, même sans adjonction à la constitution, d'accepter les subventions scolaires, s'il le veut. M. Gobat nous a même dit que ce serait froisser l'opinion publique qui s'étonnerait de l'inégalité de traitement entre les subventions scolaires et les autres subventions. Si ce langage était tenu devant le peuple, il serait excusable, mais au sein du parlement, il est inadmissible. C'est à nous de veiller jalousement au respect de la constitution, quelle que puisse être l'opinion du peuple suisse sur telle question spéciale. Et s'il y a des citoyens trop pressés pour obtenir des réformes, même au mépris de la constitution, c'est à nous qu'il appartient de réprimer ces tentatives. Si nous mêmes, nous ne respectons pas strictement la constitution, que répondrons-nous à ceux qui un jour viendront nous proposer ici des mesures anti-constitutionnelles? *Quis custodiet custodes ipsos?* Qui gardera les gardiens de la constitution, si eux-mêmes oublient leurs propres devoirs et cherchent leur excuse dans l'indifférence des citoyens? Non, MM., la constitution est la constitution. On ne l'enfreint pas impunément, qu'il s'agisse de peu ou de beaucoup. Et notre premier devoir ici est de la faire respecter, quelle que puisse être à son sujet l'opinion de nos électeurs.

On nous a dit aussi que les promesses que nous faisons n'avaient aucune valeur; que nous n'avions aucune influence sur nos propres troupes et que nous nous engageons à soutenir les subventions scolaires sans être certains que nos électeurs nous suivraient.

Mais, MM., nous ne faisons pas ici de marchés ou des capitulations militaires. Nous ne nous permettons pas de disposer de nos électeurs comme autrefois des régiments étrangers. Nous ne pouvons prendre ici que des engagements purement moraux. Qu'avons-nous dit à la majorité: Si vous acceptez les garanties constitutionnelles que nous demandons, nous nous engageons de notre côté à recommander loyalement à nos électeurs l'acceptation du projet d'arrêté sur les subventions scolaires.

Et personne n'a le droit de douter de la sincérité de nos déclarations, pas plus que nous doutons de celle de nos adversaires. Mais nos électeurs conservent leur pleine et entière liberté d'action et nos déclarations ne peuvent avoir qu'une valeur toute morale. Et quant à nous interroger pour savoir si nous serons en état de tenir nos promesses; quant à nous railler plus ou moins agréablement sur notre valeur électorale, cela n'est pas sérieux. Vous ne pouvez pas plus que nous vous porter garants de vos troupes, dirons-nous à la majorité; vous aussi vous avez été désavoués dans des circonstances mémorables, et il est bien dangereux de votre part de réveiller ces souvenirs. Car enfin, est-ce que les partisans de la minorité ont été désavoués plus souvent que ceux de la majorité? Est-ce que dans les votations importantes telles que celle sur la centralisation militaire et les assurances, la majorité a été suivie par ses troupes?

Enfin, l'art. 27 devrait suffire, dit-on, à calmer nos inquiétudes. Sans doute, l'art. 27 donne des garanties; il proclame la souveraineté des cantons en matière d'instruction primaire. Nous sommes d'accord et c'est précisément pourquoi nous reprochons au projet d'arrêté son inconstitutionnalité. Mais l'art. 27 a été rédigé alors que les subventions scolaires n'existaient pas. Et aujourd'hui, l'art. 27 ne suffit plus en présence d'une notion nouvelle, d'une situation nouvelle dans notre droit public, laquelle appelle des dispositions nouvelles.

Le dernier argument des adversaires du compromis est tiré de la crainte d'une réaction sur l'art. 27 actuel de la constitution. Ils n'entendent pas s'exposer, disent-ils, à ce qu'on revienne en arrière sur les progrès réalisés en 1874, à ce que l'art. 27 ne déploie plus tous ses effets. Mais qui parle de revenir sur l'art. 27? Qui se propose de le modifier? Je n'air rien lu, ni entendu de semblable. Nous ne proposons pas de reviser l'art. 27, mais bien d'ajouter à la constitution un nouvel article intercalaire, entre l'art. 27 et l'art. 28. L'art. 27 bis nouveau traitera des subventions scolaires. L'art. 27 actuel continuera à régler l'instruction supérieure et primaire; les droits et obligations respectifs de la Confédération et des cantons en ces matières. Et tous les principes qui y sont contenus, continueront, dans les limites de l'article, à déployer leurs effets. Et du fait même qu'il ne s'agit que d'une adjonction constitutionnelle et non d'une révision, l'art. 27 actuel demeure réservé, sans qu'il soit nécessaire de le dire dans le nouvel article, ce qui constituerait une redondance singulière et inutile.

Un dernier argument nouveau et tout-à-fait inattendu — je ne l'avais pas encore rencontré dans cette discussion — a été invoqué ce matin par M. Gobat: la constitution fédérale serait violée si les chambres acceptaient la proposition de la minorité. J'avoue que cela dépasse mon intelligence. Je ne comprends pas comment compléter la constitution, y ajouter un article, afin de dissiper toute inquiétude sur la question de constitutionnalité et de donner des garanties aux cantons, peut s'appeler une violation de la constitution! Je considère l'argument nouveau de M. Gobat comme un spirituel paradoxe, et n'essayerai même pas de le réfuter.

En résumé, nous demandons le renvoi du projet au conseil fédéral, en l'invitant à rédiger une adjonction constitutionnelle que nous estimons nécessaire soit pour permettre les subventions, soit pour réserver tous les droits actuels des cantons. En tout état de cause, il s'agit d'interpréter la constitution, de l'appliquer à un fait nouveau. Et il convient de procéder à cette interprétation nouvelle dans les formes prévues par la constitution elle-même. Une adjonction constitutionnelle est nécessaire pour rendre les subventions scolaires régulières et licites. Et une fois le principe des subventions scolaires régulièrement introduit, il importe d'en fixer les conséquences, de rappeler que cette nouvelle notion de droit public n'aura pas et ne pourra pas avoir pour conséquence une diminution des compétences cantonales. Cela est nécessaire, afin qu'on ne donne point à la décision des chambres une autre signification que celle que la majorité elle-même est décidée à lui donner.

Nous avons d'autre part démontré que cette adjonction pouvait se faire sans inconvénient et sans danger. Notre proposition n'a pas été admise par la majorité de la commission qui a paru décidée à courir les chances d'un referendum.

J'entends dire aujourd'hui que cette majorité, pas plus que la minorité, ne désire la guerre. Nous prenons acte des déclarations pacifiques faites ce matin par M. Gobat. Le ton de son discours contraste singulièrement toutefois avec celui adopté par certaines personnes et par certains journaux. Nous avions cru que c'était la lutte qu'on voulait. Et cette lutte, nous sommes prêts à l'accepter sur le terrain du respect de la constitution et de la souveraineté cantonale. Nous porterons, s'il le faut, notre différend devant le peuple souverain qui en décidera en dernière instance. Peut-être nous donnera-t-il raison. Peut-être nous condamnera-t-il! Quel que soit le résultat de cette lutte, quelle que puisse être l'issue d'une consultation populaire, permettez-moi de vous dire que je la déplore. Dans les circonstances actuelles, elle serait particulièrement regrettable à tous égards. Nous avons autre chose à faire actuellement en Suisse qu'à réveiller les vieilles querelles confessionnelles et politiques. D'autres questions capitales s'imposent en ce moment-ci à notre attention; d'autres travaux sollicitent cette assemblée dont l'importance doit nous engager à unir nos efforts dans le but d'aboutir à une entente, à une transaction et d'éviter de nouvelles luttes politiques et religieuses. Dans un pays comme le nôtre, il vaut mieux réaliser les réformes à l'aide de compromis, d'ententes amiables que par des coups de majorité. Une lutte regrettable au point de vue politique et religieux serait déplorable en outre au point de vue de l'école elle-même, dont on oublie trop souvent les véritables intérêts et qui n'a jamais eu à se féliciter des batailles livrées sur son dos. J'ose encore espérer, MM., qu'il se trouvera dans cette assemblée une majorité pour préférer la paix à la guerre et pour accepter le compromis que nous lui proposons. C'est dans ces sentiments, M. le président et MM., que j'ai l'honneur de recommander au conseil les propositions de la minorité de la commission. (Bravos.)

Zürcher: Ich stehe auf dem Standpunkte der Mehrheit der Kommission und beantrage Ihnen *Eintreten* auf den Gesetzesentwurf.

Die erste Frage, die sich uns stellt, ist diese: ist eine *Schulsubvention* notwendig? Die Vorlage bezweckt, dem Schulwesen in den Kantonen eine Anregung zum Fortschreiten und zu Verbesserungen zu geben, und sie bezweckt zugleich, den Kantonen eine finanzielle Erleichterung zu verschaffen. Wenn in diesen beiden Richtungen die Vorlage nicht notwendig ist, so werden wir nicht auf sie eintreten und werden sie nicht annehmen.

Was nun die *finanzielle Lage der Kantone* anbetrifft, so ist darüber schon oft und viel gesprochen worden, und ich kann mich wohl auf das berufen, was vor wenigen Jahren von denen gesagt worden ist, welche damals 6 Mill. vom Bundesbudget auf dasjenige der Kantone übertragen wollten, dass nämlich die Kantone in bitterer Not und in grosser finanzieller Verlegenheit sich befinden. Es ist auch in den vorhergehenden Voten darüber nicht gesprochen worden, sondern es ist nur bezweifelt worden, ob es notwendig sei, dem kantonalen Schulwesen, das auf hoher Stufe der Vollendung sich befinde, noch weitere Anregungen zu geben. Nun darf gewiss darauf hingewiesen werden, dass der Art. 27 der Bundesverfassung schon an und für sich ein Denkmal dafür ist, dass damals in weitesten Kreisen die Überzeugung vorhanden war, es sei das Schulwesen einzelner Kantone und der Kantone in ihrer Gesamtheit nicht ganz auf der Höhe der Zeit; sonst hätte man nicht jene Anforderungen von Bundes wegen an das Schulwesen gestellt, und es darf wohl aus dem wiederholten Verlangen, mit der Ausführung des Art. 27 Ernst zu machen und diesen Artikel wenigstens in der Weise auszuführen, dass man den Kantonen die Mittel an die Hand gebe, geschlossen werden, dass die Überzeugung von diesem Bedürfnis seither nicht schwächer geworden ist.

Gewiss dürfen wir im ganzen und grossen auf unser Schulwesen und insbesondere auf unsere Volksschule stolz sein, und wir dürfen mit einiger Satisfaktion die Urteile, welche das Ausland über unser Schulwesen fällt, entgegennehmen.

(Fortsetzung folgt.)