

FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

XXXIII^{me} année. Volume III. N^o 32.

Samedi 23 juillet 1881

Abonnement par année (franco dans toute la Suisse) 4 francs.
Prix d'insertion : 15 centimes la ligne. Les insertions doivent être transmises franco à l'expédition. — Imprimerie et expédition de C.-J. Wyss, à Berne.

Rapport

de la

minorité de la commission du conseil national
au sujet de l'exécution de l'article 27
de la constitution.

(Du 15 juin 1881.)

Monsieur le président et messieurs,

La minorité de la commission chargée de préavisier sur l'exécution de l'article scolaire (article 27 de la constitution), en vous proposant de ne pas entrer en matière sur cet objet, est guidée essentiellement par les considérations suivantes.

La constitution fédérale renferme deux catégories d'articles : d'une part, ceux qui sont devenus de suite exécutoires, sans qu'il fût besoin d'une loi d'exécution, et dont la teneur même exprime tous les droits et toutes les compétences accordés à la Confédération dans la matière ; d'autre part, ceux qui établissent en principe la compétence de la Confédération, mais en réservent la définition et la délimitation exactes à une loi fédérale à élaborer, ensuite de la promulgation de laquelle ils deviennent seulement effectivement exécutoires, par exemple les articles 46, 47, 48, 53, 64, 66, 67, etc.

Or, l'article 27 ne fait point partie de ces articles exigeant une loi d'exécution ou qui ne puisse devenir exécutoire qu'au moyen d'une telle loi ; au contraire, il est devenu exécutoire dès l'instant où la constitution fédérale est entrée en vigueur ; sa teneur définit

complètement les droits et compétences de la Confédération en la matière; il comprend la somme des droits de la Confédération et des obligations des cantons. En conséquence, il serait inconstitutionnel de donner de l'extension aux uns ou aux autres par voie législative. Il en est de même du mode de procéder suivant lequel, sous le prétexte de l'exposer et d'en préciser la portée, on voudrait dépasser les limites des dispositions de cet article. En revanche, la Confédération peut, si elle le juge à propos, édicter des prescriptions réglementaires pour ses organes, dans l'idée de régler l'usage des droits bien déterminés qui lui sont accordés par l'article 27, mais ces prescriptions ne doivent rien contenir de plus ni aller plus loin que cet article 27 lui-même.

Dans cet ordre d'idées, l'opinion qui s'est fait jour dans la proposition de la minorité, concernant la question de compétence, est complètement justifiée.

La Confédération n'est pas compétente pour édicter une loi d'exécution dépassant les bornes de l'article 27; mais rien ne l'empêche de donner, au lieu de celle d'un règlement, la forme d'une loi aux prescriptions qu'elle veut établir pour ses organes, en vue de l'exercice des droits qui lui sont conférés en l'article 27.

Quant à nous, nous ne pouvons trouver que très-relativement bien fondé le raisonnement exposé dans le rapport de la majorité, à teneur duquel la compétence de la Confédération, pour légiférer au sujet de l'article 27, découle déjà du fait que, si l'article 27 ne prévoit pas expressément le droit de légiférer, du moins ce droit n'est pas non plus expressément exclus.

En effet, si l'on s'imagine que tout ce qui n'est pas interdit est permis, cet axiome n'est, d'une manière générale, guère applicable aux compétences législatives de la Confédération. Si le droit de légiférer qu'ont les cantons est illimité, celui de la Confédération est limité de par la constitution. Aussi, les compétences de cette dernière ne vont-elles pas au delà de ce qui leur est attribué positivement par la constitution fédérale, sur laquelle seule elle se base. Aussi ne peut-on pas dire que tout ce qui n'est pas expressément interdit à la Confédération lui est permis; au contraire, aussi longtemps que la constitution fédérale actuelle restera en vigueur et qu'on ne l'interprétera pas d'une manière contraire à la lettre, on doit reconnaître que la Confédération n'a, en matière de législation, pas d'autres droits que ceux que lui confèrent positivement tels ou tels articles de la constitution.

La majorité de la commission part encore de l'idée qu'on a accordé expressément à la Confédération le droit de haute surveillance, en sorte qu'implicitement on lui a aussi donné les pouvoirs

pour élaborer une loi destinée à régler cette surveillance et à scinder et déterminer les compétences de la Confédération et des cantons, etc.; nous devons, avant tout, faire observer que nous ne pouvons trouver, du moins dans notre exemplaire de la constitution fédérale, qu'un droit général de haute surveillance de l'enseignement scolaire ait été conféré à la Confédération. Il est vrai qu'un pareil droit de surveillance résulte implicitement du 4^e alinéa de l'article 27; mais précisément la circonstance qu'il n'a pas été attribué en principe à la Confédération un droit général de haute surveillance, quoique la majorité l'admette, mais que ce droit n'est fondé que comme corollaire de dispositions positives et a une direction bien déterminée, cette circonstance, disons-nous, bat en brèche et l'opinion consignée au rapport de la majorité suivant laquelle ce droit de haute surveillance doit être réglé par voie législative, et plus encore l'idée que cette loi dite d'exécution doit scinder et délimiter exactement les compétences de la Confédération et des cantons. Car, justement pour ce dernier point, il n'est point besoin de loi; les compétences sont déjà délimitées par l'article 27; la Confédération a les compétences qui lui sont dévolues en cet article, et les cantons ont toutes les compétences que l'article 27 ne leur a pas enlevées en faveur de la Confédération.

Nous considérons comme non moins erronée l'idée du rapport de la majorité suivant laquelle l'article 27 ne saurait être appliqué sans une loi d'exécution. Il peut être exécuté dans toute sa plénitude suivant l'esprit et l'intention qu'on lui donna lorsqu'il fut introduit dans la constitution fédérale et accepté par le peuple, mais non pas, il est vrai, dans la mesure et la portée que, de divers côtés, on a depuis cherché à lui prêter. Nous ne saurions admettre comme équitable l'opinion d'après laquelle, lorsque, par hasard, la majorité au sein des conseils est devenue dans la suite autre que celle qui a déterminé la teneur d'un article constitutionnel, cet article peut, lors de sa mise à exécution, être interprété dans un sens différent de celui qui lui avait été donné à l'époque de son entrée en vigueur.

Or, il est indubitable que, lorsque cet article si contesté fut rédigé, l'assemblée fédérale ne voulait précisément pas de loi scolaire fédérale.

Elle repoussa aussi le fameux *minimum* et se contenta, en en appelant simplement au bon sens, de l'exigence peu explicite « *enseignement suffisant* », et, comme on n'a pas voulu un *minimum* fédéral, il serait difficile de trouver une formule législative correspondant à l'expression « *suffisant* », soit une formule ne disant ni plus ni moins que la constitution elle-même.

Les autorités fédérales peuvent s'assurer, au vu des lois d'instruction et des lois scolaires des cantons, si ceux-ci se conforment aux prescriptions suivant lesquelles l'école primaire doit être placée sous la direction exclusive de l'état, et l'instruction primaire, obligatoire et gratuite. Dans le cas où la liberté de conscience et de confession serait mise en péril, les réclamations ne manqueront pas et donneront aux autorités fédérales l'occasion d'exercer leur droits.

D'une manière générale, nous ne comprenons pas l'article scolaire dans le sens qu'il ait pour objectif d'instituer une espèce de tutelle à l'égard des cantons ; il se borne à leur imposer certaines obligations quant à la manière en laquelle l'instruction publique doit être organisée, et la surveillance de l'exécution de ces obligations rentre dans le cadre administratif régulier de la Confédération.

L'action régulière de la Confédération, conforme à la voie administrative ordinaire, consiste quant à l'article 27 :

- a. en ce qu'elle prononce sur les recours ;
- b. en ce qu'elle prend des mesures pour contraindre les cantons à remplir leurs obligations.

Les autorités fédérales constatent, dans les rapports annuels, si les cantons remplissent leurs obligations ; de plus, elles ont la faculté de réclamer en tout temps des gouvernements cantonaux les explications qu'elles peuvent juger nécessaires, sans que, pour autant, il soit besoin d'une surveillance ou inspection constante et analogue à une tutelle. Enfin, les résultats des examens des recrues fournissent aussi, dans une certaine mesure, un élément d'appréciation ; si, à cet égard, le sexe faible n'est point en jeu, ainsi qu'on l'a fait observer, il ne faut pourtant pas perdre de vue que la Confédération est intéressée, plus directement et à un plus haut chef, à l'instruction de la jeunesse astreinte au service militaire qu'à l'éducation des jeunes filles, dès l'instant surtout que l'extension du droit de vote des femmes n'est pas encore prévue par la constitution fédérale actuelle.

La proposition du conseil fédéral dont a eu à s'occuper la commission ne vise que la création d'un poste, au bureau de statistique, dont le titulaire serait spécialement chargé des relevés touchant les matières scolaires. Si le conseil fédéral veut créer ce poste par voie législative, ce ne sera néanmoins pas une loi d'exécution de l'article 27 qu'il propose au fond. La forme d'une loi nous paraît avoir été choisie uniquement parce que la création de postes définitifs, dans quelle branche d'administration que ce soit, doit se faire par voie législative, et que c'est bien un poste fixe que l'on a ici en vue.

Mais l'équivoque résulte déjà du titre de ce projet, puisqu'on dirait qu'il constitue, jusqu'à un certain point, le début d'une législation fédérale destinée à donner de l'extension à l'article 27 au delà de ses limites, et que, en raison des obligations, imposées aux cantons par ce projet, de se tenir, dans un délai déterminé, toujours à la disposition non seulement du conseil fédéral, mais aussi de *cet organe* du conseil fédéral, et précisément en vue de supprimer cet équivoque, nous avons cru devoir rejeter le projet, tout en étant d'ailleurs absolument d'avis d'accorder au conseil fédéral les moyens nécessaires pour lui permettre de faire, dans une mesure suffisante, les relevés statistiques qui lui paraîtront utiles dans cette branche de son administration normale.

C'est pourquoi nous proposons aussi d'accorder, par la voie du budget, au conseil fédéral les crédits nécessaires en vue de l'extension à donner au bureau de statistique, mais sans préjuger la question en déterminant spécialement le but à viser et sans créer un poste fixe en corrélation formelle avec l'article 27. Les deux groupes de la majorité de la commission ne s'en tiennent point au système du projet du conseil fédéral; le 1^{er} groupe, MM. Deucher et Karrer, veut qualifier l'adjoint du bureau statistique de secrétaire de l'instruction publique, qui, quoique sans compétences propres, aurait une situation mieux déterminée que dans le projet du conseil fédéral et pourrait être, dans une certaine mesure, considéré comme l'embryon d'un futur département fédéral de l'instruction publique. L'autre groupe, MM. Vögelin et Ritschard, veut inviter d'ores et déjà le conseil fédéral à présenter le projet complet d'une loi d'exécution de l'article 27.

Notre attitude, en présence des opinions des deux groupes, découle naturellement de ce que nous avons dit plus haut, et il ne nous reste plus qu'à envisager deux points traités ou effleurés l'un lors des débats au sein de la commission, l'autre dans les rapports du conseil fédéral et de la majorité.

Au sein de la commission, l'opinion a été émise que, l'article 27 ne parlant que des droits de la Confédération, il est nécessaire d'élaborer une loi pour qu'on sache qui exercera, au nom de la Confédération, les compétences à elle déferées.

Or, cela est absolument superflu, attendu que l'article 102 de la constitution fédérale fournit à cet égard toutes les explications désirables. Là où une compétence est accordée à la Confédération, c'est au conseil fédéral à trancher ou à prononcer en première instance, et à l'assemblée fédérale, souverainement. Il n'existe aucune raison pour modifier, à propos de l'article 27, l'action normale des

pouvoirs fédéraux, action réglée constitutionnellement par l'article 102 pour tous les objets de la compétence de la Confédération.

En second lieu, le conseil fédéral, ainsi que la majorité de la commission, cite comme exemple une organisation analogue à celle du projet existant aux Etats-Unis. Quoique la commission américaine n'accorde aux pouvoirs fédéraux aucune compétence en matière scolaire, le congrès a néanmoins cru nécessaire d'instituer à Washington le bureau de l'instruction publique. Mais ce bureau en question est toute autre chose que l'institution visée par le projet qui nous est soumis. Le congrès l'a adopté et toléré uniquement à titre de simple bureau de renseignements et lui a refusé expressément tous pouvoirs quelconques vis-à-vis des états, villes et communes; ce bureau n'ose réclamer impérativement aucun communiqué quelconque, pas même de la part des territoires qui n'ont pas encore obtenu le droit et le rang d'états; ce n'est absolument rien d'autre qu'un établissement de statistique organisé et entretenu par le gouvernement fédéral. Quelque général que soit l'intérêt qu'on porte dans l'Amérique du nord aux questions scolaires, on n'en est pas moins fort éloigné de favoriser en quoi que ce soit la centralisation dans ce domaine.

Les trois membres de la minorité de la commission sont d'accord pour proposer la non-entrée en matière sur le projet du conseil fédéral et sur les propositions en corrélation avec lui, mais allant encore plus loin, qu'ont présentées leurs collègues de la majorité. Néanmoins, le rapporteur soussigné réserve, quant aux motifs qui guident chacun d'entre eux, la même liberté qu'ont revendiquée les divers groupes de la majorité quant aux opinions individuelles de leurs membres.

Berne, le 15 juin 1881.

Au nom
de la minorité de la commission :
D^r Segesser.

Pour traduction conforme :
D^r A.-A. GIRARD.

Rapport de la minorité de la commission du conseil national au sujet de l'exécution de l'article 27 de la constitution. (Du 15 juin 1881.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1881
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	32
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.07.1881
Date	
Data	
Seite	579-584
Page	
Pagina	
Ref. No	10 066 186

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.