

## Rapport

de la

majorité de la commission du conseil des états au sujet de l'exécution de l'article 27 de la constitution fédérale (instruction primaire).

(Du 13 juin 1882.)

---

Monsieur le président et messieurs,

Comme chacun le sait, l'article 27 de la constitution fédérale, dont on a tant parlé, est interprété de bien des manières; dans la presse, dans les réunions, dans les salles des conseils, nous rencontrons les efforts les plus variés et même les plus opposés, qui se basent tous sur l'article 27 et qui ont la prétention d'être en harmonie avec cet article. C'est là un fait naturel pour quiconque connaît l'origine de cette disposition constitutionnelle. Les tendances variées et même contradictoires qui se sont fait jour ont, dans le temps, fini par trouver leur expression, après de longues discussions, dans un texte d'une teneur générale; de même que ce texte a été la résultante des divers points de vue, de même aussi, bientôt après son adoption par le peuple, on a pu y voir le point de départ de nouveaux débats.

S'il est une image claire de cette bigarrure de tendances, ce sont bien les propositions qui vous sont soumises aujourd'hui et qui ont toutes rapport à l'exécution de l'article 27. Le conseil fédéral estime qu'il est nécessaire qu'on lui impose la tâche de recueillir continuellement, de récapituler et de publier les données qui se rapportent à l'école, et dans ce but qu'on mette à sa disposition une

somme annuelle de fr. 4500 à 5000 pour rétribuer un adjoint au bureau de statistique. La commission du conseil national s'est divisée en trois fractions: la première voulait édicter immédiatement une loi scolaire; la seconde ne voulait absolument pas en entendre parler et préférer restreindre l'exécution de la constitution aux décisions à prendre pour les divers recours; une troisième fraction voulait bien prévoir formellement une loi, mais elle désirait l'amener au moyen d'enquêtes et d'études plus approfondies que ne le prévoyait le conseil fédéral; aussi proposait-elle la création d'un poste spécial de secrétaire de l'instruction publique, avec un traitement pouvant s'élever à fr. 6000.

Vous voyez par là que la discussion roule aujourd'hui sur la question d'une organisation permanente destinée à *recueillir des données* et sur l'adoption d'une loi. Cette dernière mesure a déjà été mise en avant, par les uns, immédiatement après l'acceptation de la nouvelle constitution fédérale, tandis que les autres la combattaient comme inadmissible et inopportune. En réalité, il est évident que l'adoption de l'article 27 par les conseils n'avait pas pour conséquence nécessaire un acte législatif et ne le prévoyait pas même; bien au contraire, la nécessité d'une loi de ce genre a été formellement écartée dans plusieurs votations. Aussi est-ce avec raison que les adversaires de toute loi scolaire et avec eux les amis impartiaux de la constitution — dont le rapporteur fait aussi partie — se référaient aux intentions de la majorité des conseils et considéraient l'idée d'une législation fédérale sur les écoles comme étant en contradiction non seulement avec la lettre, mais encore avec l'esprit de la constitution, tant que subsistaient les conditions de fait qui existaient lors de la révision. Mais, dans les huit années qui se sont écoulées depuis, les circonstances ont bien changé. La rédaction générale de l'article constitutionnel n'implique pas une application claire et généralement compréhensible; les oscillations qui se présentent nécessairement dans la manière de voir des autorités fédérales et qui se font jour dans les recours éveillent dans le peuple le sentiment de l'incertitude, du hasard et même de la partialité, ce qui est au détriment de l'école et de la vie publique. Il faut encore ajouter à cela l'incertitude dans laquelle se trouvent les cantons au point de vue de leur législation scolaire. Dans ce domaine, où certaines compétences sont maintenant attribuées à la Confédération aussi, les limites entre celle-ci et les cantons, qui sont sans cela souverains en matière scolaire, ne sont pas tracées d'une manière claire, et dans plus d'un cas on ne sait pas au juste si et jusqu'à quel point la Confédération s'est réservé non pas seulement le droit de surveillance, mais encore celui d'organisation ou tout au moins de définition. C'est à ces incertitudes qu'il faut mettre

un terme, et cela ne peut se faire qu'en édictant, dans une loi d'exécution, des dispositions compréhensibles à tous, exécutable et de nature à interpréter l'article 27, qui est devenu sujet à controverse et souvent énigmatique.

La majorité de votre commission ne songe pas à désirer une loi telle que celle qui était récemment prévue par un postulat idéal et qui a été mise en avant comme ballon d'essai. Bien au contraire, elle verrait, dans l'adoption de prescriptions de détail de ce genre, la création d'une sorte de camisole de force qui ne ferait qu'entraver, plutôt que de le favoriser, le développement de l'organisme vital de l'école primaire en Suisse, tel qu'il est né des conditions locales et tel qu'il s'adapte d'autre part aux circonstances de l'histoire, de la géographie et des mœurs. Ce qu'elle désire, ce sont des normes claires et exécutable, dont on laisserait en toute confiance au développement ultérieur le complètement qui sera jugé nécessaire.

Quant à la création d'un poste de secrétaire de l'instruction chargé de surveiller constamment les écoles primaires des cantons, de s'informer des efforts et des progrès qui se font chez d'autres peuples, elle ne rencontrera pas d'opposition sérieuse. Cette idée n'est pas neuve: il y a plus de 80 ans déjà, Stapfer, dont les tendances et les efforts peuvent toujours être considérés comme grandioses dans l'histoire suisse, l'a déjà mise en avant et a cherché à la réaliser avec les moyens excessivement minimes qui étaient à sa disposition. Outre la convenance et l'utilité générale qui se rencontrent dans cette institution adoptée par le conseil national, la majorité de votre commission y trouve encore une garantie que la solution par voie législative n'arrivera pas d'une façon doctrinaire, mais bien sur la base d'une connaissance exacte des conditions existantes. Ce n'est pas une expérience qui se bornerait à partir d'une intention correcte que nous avons en vue, mais bien un développement progressif de notre organisation scolaire, qui se trouve en pleine voie de croissance. En particulier, les cantons intérieurs et les cantons de montagne n'ont aucun motif pour opposer la suspicion ou même la crainte à une inspection permanente de ce genre. Avec la somme infinie de sacrifices et de dévouement que l'on consacre, dans l'école et au dehors, à l'éducation de nos enfants, les cantons de montagne ne sont pas les derniers. Le canton des Grisons compte 56 écoles dont le nombre d'élèves ne dépasse pas 15; les enfants des communes situées à une grande altitude, qui ne peuvent fréquenter l'école qu'en hiver, ont souvent à lutter contre les intempéries, et cependant le district de Maloja apparaît, sur la carte des examens de recrues, avec une teinte plus claire que certaines contrées du canton de Vaud, où les enfants ont un nombre double d'heures d'école. Il en est de même du canton d'Unterwalden-le-haut et

d'autres parties de la Suisse intérieure. A Bristen, le rapporteur a vu, il y a 10 ans, un père qui devait porter chaque jour son fils pendant plus d'une heure dans la neige, pour arriver jusqu'à l'école. Lors des visites dans les écoles de presque tous les cantons, il a fait l'observation que, dans beaucoup de contrées de la Suisse intérieure, que l'on accusait d'indifférence ou même d'hostilité vis-à-vis de l'école, il régnait plus de dévouement à l'instruction que dans bien des cantons qui portaient sur elles ce jugement. Beaucoup de ces préjugés disparaîtront, lorsqu'une fois l'œil de la mère-patrie aura examiné le tout et mis au jour les conditions telles qu'elles existent en réalité. C'est pourquoi les amis de l'école dans la Suisse intérieure devraient aussi, attendu qu'ils peuvent le faire avec une bonne conscience, ressentir une certaine joie à l'idée de la surveillance qu'il s'agit d'exercer sur leurs écoles.

Il est vrai — et le rapporteur serait le dernier à se livrer à ce sujet à de vaines illusions — que la proposition de la majorité de la commission implique un mode de procéder que plusieurs considéreront comme une source de profondes lésions; je veux parler de la continuation des débats confessionnels. La prescription d'après laquelle les adhérents de toutes les confessions doivent pouvoir fréquenter les écoles publiques, sans que leur liberté de conscience et de croyance soit violée, doit aussi, dans notre opinion, trouver une formule légale qui en permette et en assure l'exécution. Nous estimons posséder cette formule dans l'école non confessionnelle qui, d'après la signification usuelle des mots, fait abstraction de la confession et de la notion des diverses dénominations chrétiennes. Nous voulons une école primaire chrétienne, qui maintienne et fasse progresser le patrimoine de la doctrine et de la vie chrétienne, mais qui laisse à d'autres sphères, à un âge plus avancé et à l'étude critique ultérieure, ce qui sépare les diverses opinions. C'est une grande erreur que de croire que ce soit l'école primaire qui ait pour mission d'exercer une influence décisive sur la direction que prennent les opinions d'un homme; c'est bien plutôt la famille qui est la sphère véritable d'éducation de l'enfant. Laissons, sur le terrain de l'école, l'histoire biblique faire comprendre à l'enfant la solidarité de tous sur la base de la communauté chrétienne; la famille pourra et l'enseignement religieux facultatif devra lui donner l'empreinte confessionnelle. C'est un grand tort que d'expliquer, non seulement aux adultes, mais encore aux enfants eux-mêmes, uniquement les différences et le fossé qui existent dans le domaine le plus profond de la vie humaine, dans la vie religieuse, au lieu de resserrer le lien commun du christianisme. Or, où pourrions-nous mieux atteindre ce but que dans l'espace qui reçoit les enfants de toutes les confessions et dans le domaine qui doit les

saisir aussi d'une autre manière au point de vue intellectuel ? La chose, en réalité, ne se ferait pas aux dépens de la vie religieuse ; bien au contraire, nous avons des idées d'autant plus larges que l'on se base moins sur des traditions et sur le passé et davantage sur le dieu éternel qui nous unit, c'est-à-dire que notre vie est plus vraiment religieuse. Ce ne sont pas là seulement de beaux rêves, mais ces sentiments sont profondément gravés dans l'âme du peuple suisse, à laquelle des deux grandes confessions ou églises qu'il appartienne. Dans le canton de Bâle-campagne, nous voyons des instituteurs catholiques qui fonctionnent depuis trente ans dans des écoles absolument protestantes, et il ne viendrait à l'idée de personne d'y voir rien d'inconvenant. Il y a 25 ans, on se servait même, dans des communes protestantes, d'histoires bibliques rédigées par des catholiques, et le caractère confessionnel des familles et de la vie publique s'est cependant maintenu d'une manière évidente. Dans des écoles reculées des montagnes du haut Valais, j'ai trouvé un enseignement religieux de telle nature que tout enfant protestant, dans beaucoup d'écoles de la plaine, et tout enfant catholique n'auraient qu'à gagner à le suivre. Il est vrai que, pour comprendre ces choses, il faut ne pas avoir dépouillé soi-même le plus beau don de l'enfance et de la religiosité, savoir l'impartialité.

D'une part, il est vrai, on dissimule sous le drapeau de la laïcité de l'école une hostilité absolue contre la religion en général, ou du moins contre le christianisme, tandis que d'autre part les partisans des hiérarchies, de quelque nuance qu'ils soient, tiennent d'une manière absolue à la formule religieuse. Les hommes politiques de diverses couleurs considèrent l'école comme un champ d'essais pour leur système politique ; les meneurs populaires, pour leurs théories politiques et sociales ; tous ravalent l'école au niveau d'un moyen d'atteindre leur but ; quant à l'école elle-même, la patrie commune des enfants, le lieu où ceux-ci se développent paisiblement au point de vue intellectuel, quant à la sauvegarde des droits sacrés des enfants, ils n'en ont cure. En parlant au nom de l'école, dont ils abusent, ils se nomment amis de l'école, tandis qu'ils en sont les ennemis. En effet, aussi longtemps que l'école primaire servira de champs d'essais pour des buts étrangers, elle n'aura ni paix ni succès. Dans la conviction de l'auteur, ce dont les écoles primaires suisses ont besoin avant tout, c'est le développement pédagogique et non le côté politique. Or, si l'exécution par voie législative des prescriptions de la constitution, telle que nous la proposons, est exposée clairement aux yeux des conseils législatifs, les divergences se laisseront apercevoir d'une manière pratique, du moins d'ici à quelque temps, et il devra inévitablement en sortir de bons résultats.

L'histoire suisse nous fait connaître une période, dont notre situation actuelle est un faible écho. Nous voulons parler de l'époque de la séparation des croyances, de la réformation et de la contre-réformation. Nous savons qu'alors, pendant les luttes les plus acharnées, le glaive et le bûcher étaient les arguments suprêmes. La ligue des confédérés s'est maintenue, même pendant ces temps agités, et les enfants des adversaires irréconciliables se sont de nouveau tendu une main amie. L'antagonisme confessionnel héréditaire subsiste encore aujourd'hui comme par le passé, mais l'emploi de la violence en matière de croyance est abhorré de nous tous à un degré égal. Notre siècle présente, comparativement au précédent, le phénomène nouveau que l'absolutisme territorial du passé, qui a été jusqu'à séparer un canton en deux par des motifs confessionnels, a fait place à un mélange général des adhérents des diverses confessions. Non seulement les catholiques bâtissent leurs églises parmi les protestants, et ceux-ci parmi les catholiques, sans en être empêchés, mais encore on favorise ces mélanges. Ne devons-nous pas avoir aussi, les uns pour les autres, assez d'égards pour que tous prennent à cœur que non seulement les citoyens suisses en âge de voter, mais encore les enfants, puissent se trouver à leur aise sur le territoire de leur chère patrie, où que ce soit qu'ils se rencontrent ?

Dans le cours des temps historiques, la Suisse a eu pour mission providentielle de surmonter, sur un territoire restreint, tous les antagonismes qui ne peuvent se trouver que dans un grand état. La question qui se pose à elle, c'est de savoir si toutes les particularités, géographiques, ethnographiques, ainsi que celles de langue et de confession, peuvent, sous la bannière de la république, se réunir en une unité plus élevée et se développer paisiblement, sans empiéter sur d'autres manières de vivre, de penser et de croire, tant qu'elles se justifient par elles-mêmes.

La réponse sincère sera affirmative, et c'est en partant de ce point de vue que nous vous recommandons d'adhérer à la décision du conseil national.

Berne, le 13 juin 1882.

Au nom de la majorité de la commission  
du conseil des états,

*Le rapporteur :*

**M. Birmann.**

---

## Recours de Neuchâtel

concernant

### la taxe d'exemption du service militaire.

(Du 1<sup>er</sup> juin 1882.)

Le compte établi par le département militaire du canton de Neuchâtel au sujet des frais de la Confédération pour l'instruction des troupes neuchâteloises, exige quelques rectifications essentielles.

Lès-frais pour *l'instruction des recrues d'infanterie* se sont élevés en 1879, dans le II<sup>e</sup> arrondissement de division, à fr. 3.30 par recrue et par jour; la moyenne de tous les arrondissements a été de fr. 2.99, dont fr. 2.53 concernent uniquement la solde et la subsistance; ce n'est donc pas seulement fr. 1.30 comme l'admet le gouvernement de Neuchâtel. Si l'on calcule les frais au prix d'unité moyen de fr. 3, il en résulte pour 350 recrues pendant 46 jours (43 de service, et 3 de rassemblement, d'entrée et de licenciement), une dépense de:

$350 \times 46 \times 3 =$  . . . . . fr. 48,300

y compris les frais de casernement, la solde et la subsistance des cadres, la munition et les dépenses pour les besoins de l'instruction.

La solde des *instructeurs* du II<sup>e</sup> arrondissement se montait en 1880, à fr. 39,700, dont  $\frac{3}{8}$  à porter au compte des recrues neuchâteloises, soit . . . » 14,887  
et pas seulement fr. 7,340.

Total de l'instruction des recrues . . . fr. 63,187

Les frais des *cours de répétition* des bataillons neuchâtelois n<sup>o</sup> 18, 19 et 20 se sont élevés en 1880 à fr. 75,668, ce qui donne pour une année . . . » 37,834

A reporter fr. 101,021

	Report	fr. 101,021
Les frais pour <i>l'habillement</i> des recrues sont portés exactement en compte par . . . . .	»	65,000
		<u>fr. 166,021</u>

Ce ne sont, toutefois, pas les seules dépenses qui incombent à la Confédération ensuite de la centralisation de l'instruction. Nous devons mentionner ici, comme facteur principal, la fourniture des chevaux d'artillerie, que la Confédération a prise à sa charge.

Les frais qui en résultent, s'élevaient en 1880, pour les recrues neuchâteloises de l'artillerie et du train à . . . . .	»	4,767
et pour les deux batteries au cours de répétition à fr. 10,000, ce qui fait par an . . . . .	»	5,000

En outre, le canton de Neuchâtel a été déchargé de tout l'armement, ce qui représente pour la Confédération une augmentation de dépenses d'au moins	»	13,000
---	---	--------

A ces frais, sont venus s'ajouter récemment:

1° les cours de répétition de la landwehr, formée de 4 bataillons, soit annuellement 1 bataillon, pour lequel le message du budget de 1882 prévoit une somme de . . . . .	»	9,500
2° les cours de répétition des armes spéciales de la landwehr, approximativement . . . . .	»	512

Total général . . . . .		<u>fr. 198,800</u>
-------------------------	--	--------------------

### Résumé comparatif des frais.

	Calcul du canton de Neuchâtel.	Calcul du département fédéral des finances. *)
<i>Recettes.</i>		
Indemnité des postes et des péages.	fr. 95,000	fr. 95,000
Moitié du produit de la taxe militaire . . . . .	» 65,000	» 62,000
	<u>fr. 160,000</u>	<u>fr. 157,000</u>

\*) D'après les données statistiques fournies par le commissariat supérieur des guerres.



Calcul  
du canton de Neuchâtel.      du département  
fédéral des finances.

*Dépenses.*

1. Instruction de 350 recrues d'infanterie . . . . .	fr. 27,960	fr. 48,300
2. Coût des instructeurs . . . . .	» 7,340	» 14,887
3. Cours de répétition des bataillons d'infanterie . . . . .	» 24,000	» 37,834
4. Habillement des recrues . . . . .	» 65,000	» 65,000
5. Coût des chevaux d'artillerie . . . . .	» —	» 9,767
6. Armement des recrues, y compris l'équipement . . . . .	» —	» 13,000
7. Cours de répétition de la landwehr . . . . .	» —	» 10,012
8. Frais de casernement . . . . .	» 4,700	compris sous n° 1 et 3
	fr. 129,000	fr. 198,800

*Récapitulation finale.*

Les recettes s'élèvent à . . . . .	fr. 160,000	fr. 157,000
Les dépenses par contre à . . . . .	» 129,000	» 198,800
	fr. 31,000	_____
Excédant présumé des recettes de la Confédération . . . . .		
Excédant réel des dépenses de la Confédération . . . . .		fr. 41,800

Berne, le 1<sup>er</sup> juin 1882.

**Département fédéral des finances.**

## **Rapport de la majorité de la commission du conseil des états au sujet de l'exécution de l'article 27 de la constitution fédérale (instruction primaire). (Du 13 juin 1882.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1882
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.07.1882
Date	
Data	
Seite	394-402
Page	
Pagina	
Ref. No	10 066 576

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.