

**Zeitschrift:** Études pédagogiques : annuaire de l'instruction publique en Suisse  
**Band:** 39/1948 (1948)

**Artikel:** L'école et les constitutions fédérales  
**Autor:** Grandjean, Henri  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-113540>

#### 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:** 15.02.2026

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

## L'école et les constitutions fédérales

---

Toute la jeunesse suisse célébrera cette année, avec le peuple unanime, le centenaire de la constitution fédérale de 1848. Cette occasion justifie un bref exposé de ce que l'école doit à nos constitutions.

**L'ancienne Confédération** — celle qui succomba en 1798 — était un système d'alliance entre Etats souverains : Cantons, Pays alliés. D'eux dépendaient encore des pays sujets, notamment les bailliages communs à plusieurs cantons. L'instruction était l'affaire des cantons ou même des communes. Les autorités ecclésiastiques avaient généralement des pouvoirs étendus dans ce domaine, aussi bien dans les pays réformés que dans les régions catholiques.

**La République helvétique une et indivisible** (1798-1803) ne connaissant plus de cantons souverains, mais de simples divisions administratives, l'instruction publique devenait une des tâches essentielles de l'Etat. Les dirigeants de la République se rendirent vite compte qu'un gouvernement démocratique devait assurer à toute la population une certaine instruction, indispensable pour que les citoyens comprennent leurs droits et leurs devoirs, et pour donner une élite au nouveau régime. Le Directoire exécutif, qui nommait les ministres chargés de l'administration, désigna comme ministre des arts et des sciences Philippe-Albert Stapfer, de Brugg. Stapfer dirigea le ministère de 1798 à 1800. Des conseils d'éducation cantonaux furent créés. Un plan d'organisation scolaire prévoyant une école primaire par village fut préparé. L'Etat payerait le traitement de l'instituteur ; la commune lui fournirait le logement, le bois et, à partir de sa soixante-cinquième année, une pension. Finalement les conseils législatifs n'acceptèrent pas le projet.

Stapfer voulait créer dans chaque canton une école normale, mais le défaut de moyens financiers fit échouer cette tentative. On sait toutefois que le gouvernement mit à disposition de

Pestalozzi le château de Berthoud. Il décida, en 1800, que douze maîtres s'initieraient, aux frais de l'Etat, à la méthode de Pestalozzi.

L'instruction supérieure retint aussi l'attention du gouvernement helvétique : des gymnases, des écoles professionnelles et industrielles étaient prévues. L'école cantonale d'Aarau fut subventionnée.

Les bibliothèques des cantons, des villes, des couvents furent déclarées propriété de la République. Un inspecteur général des bibliothèques fut nommé, Anton Balthasar. Un catalogue alphabétique général de toutes les bibliothèques suisses était projeté. Des bibliothèques départementales et une bibliothèque nationale seraient constituées.

Un institut national des arts et des sciences devait couronner l'édifice scolaire. Cette université et haute école technique devait former des médecins, des théologiens, des instituteurs, des juristes, de hauts fonctionnaires, des artistes et techniciens, en même temps que créer un esprit patriotique. Ce projet, envoyé à une commission à la veille de la guerre de 1799, resta dans les cartons.

La chute de la République helvétique, en rétablissant un régime fédéral — celui de l'**Acte de médiation** — mit fin à tous ces projets d'institutions scolaires suisses. Les cantons redevinrent souverains en matière d'instruction publique. Ils le restèrent sous le **Pacte fédéral du 7 août 1815**.

En 1832, la Diète fédérale, en même temps qu'elle étudiait une révision du pacte fédéral (le projet Rossi), discuta de la création d'une université fédérale, proposée par le professeur Monnard au nom du canton de Vaud. Zurich, Berne appuyaient la proposition, mais désiraient tous deux être le siège de la nouvelle université. Bâle-Ville était aussi d'accord sur le principe, mais faisait valoir les droits antérieurs de son ancienne université. Rossi, député de Genève, demanda que le concordat qui serait librement conclu par les cantons intéressés consacrât le double principe de la liberté de l'enseignement et de la liberté des études, et qu'il réservât les droits de cantons à conserver leurs hautes écoles. La commission fédérale, composée de Monnard, président, du bourgmestre Hess, de Zurich, du conseiller de Tavel, de Berne, du conseiller Heusler, de Bâle-Ville, du professeur Rossi, de Genève, élabora un plan de concordat, qui échoua devant les prétentions des villes universitaires.

**La Constitution fédérale de 1848**, qui donna à peu de chose près sa forme actuelle à l'Etat fédératif suisse, comprend un article 22 rédigé comme suit : « la Confédération a le droit d'établir une Université suisse et une Ecole polytechnique ».

La commission de revision, composée de vingt-trois membres, avait discuté de la création d'une université fédérale et d'une école normale. En premier débat, l'Université fut admise. En deuxième débat, les membres décidèrent que la Confédération agirait, par voie de concordat, pour faire créer des écoles techniques et des écoles normales. Le texte de l'article 22 tel que l'adopta la commission fixait que la Confédération fonderait une université suisse, une école polytechnique et des séminaires. A la Diète, une opposition s'éleva contre l'idée d'une université fédérale et d'écoles normales. Certains cantons voulaient qu'on donnât aussi à la Confédération le droit de créer des écoles d'agriculture. Au vote, l'Université fédérale fut acceptée par 12 voix, l'Ecole polytechnique par 14 ; les écoles normales n'obtinrent qu'une minorité de 7 voix et les écoles d'agriculture, de 4 voix.

Le Conseil fédéral nomma en 1851 une commission qui, au cas où les deux hautes écoles prévues ne pourraient être créées ensemble, accordait la priorité à l'université. Les conseils furent d'un avis opposé : le Conseil des Etats donna le 4 février 1854 la préférence à l'école polytechnique ; la loi fut votée le 7 février par le Conseil national. Le siège du nouvel établissement fut fixé à Zurich. Les cours commencèrent le 16 octobre 1855. Le canton de Zurich mit les bâtiments à disposition de l'école ; en 1883, cette obligation fut abrogée et la Confédération construisit les bâtiments. L'Ecole polytechnique, avec ses onze sections, est devenue une des meilleures du monde ; elle jouit, bien au delà de nos frontières, d'une réputation méritée. On se rappelle qu'ensuite du message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à l'agrandissement de l'Ecole polytechnique, du 17 décembre 1945, qui demandait un crédit de 27 millions, des discussions assez vives se sont engagées. On relevait que l'Ecole polytechnique faisait concurrence dans une certaine mesure aux universités cantonales. On demandait aussi que la Confédération subventionnât ces dernières. Les Chambres fédérales ratifièrent le 19 mars et le 12 avril 1946 l'arrêté fédéral accordant le crédit, qui fut à l'origine du débat.

La création de l'Ecole polytechnique fut la seule qui résulta de l'adoption de la constitution de 1848. Les cantons restaient souverains en matière d'instruction publique.

**La Constitution fédérale du 29 mai 1874**, avec ses adjonctions postérieures, a une beaucoup plus grande importance pour l'école. Si la souveraineté cantonale dans l'instruction publique resta un principe essentiel du droit public suisse, conformément à l'article 3 de la Constitution qui fixe que « les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale... », il n'en est pas moins vrai que la Confédération a obtenu le droit d'intervenir dans plusieurs domaines touchant à l'enseignement.

L'article 27 de la Constitution de 1874 est rédigé comme suit : « *Article 27. — La Confédération a le droit de créer, outre l'Ecole polytechnique fédérale existante, une université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de subventionner des établissements de ce genre.* »

Les cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile, elle est obligatoire et, dans les écoles publiques, gratuite.

» Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance.

» La Confédération prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferont pas à ces obligations. »

*L'article 4 des dispositions transitoires* accordait aux cantons un délai de cinq ans pour introduire la gratuité de l'enseignement primaire public.

L'Université fédérale n'a pas encore été créée ; la Suisse a déjà des universités à Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Lausanne, Neuchâtel et Zurich, plus une université commerciale à Saint-Gall. Pour quatre millions et quart d'habitants, c'est suffisant.

Les subventions aux établissements d'instruction supérieure ne sont accordées qu'en application d'autres dispositions constitutionnelles et exclusivement dans le domaine de la formation professionnelle. Quand, en 1927, un Institut universitaire de hautes études internationales a été créé à Genève, avec l'appui de la Fondation Rockefeller et une allocation annuelle du canton de Genève, une subvention fédérale était prévue. Les Chambres fédérales n'en admirent pas le principe et la supprimèrent.

De même, en 1946, lors des débats sur le crédit de 27 millions demandés pour l'Ecole polytechnique fédérale — dont il a été question plus haut — la suggestion de subventionner les universités cantonales a été repoussée.

L'école primaire était déjà obligatoire dans les cantons, et gratuite dans 12 d'entre eux. La discussion des Chambres avait

porté surtout sur la question de l'enseignement confessionnel et sur le droit qu'avait la Confédération d'imposer un minimum d'obligations. Le paragraphe 3 est peut-être le plus important de cet article 27 : l'école doit être confessionnellement neutre. L'enseignement religieux, donné à l'école, est distinct des autres ; il ne peut pas être imposé à tous les élèves (*article 49*, deuxième alinéa, de la Constitution). L'école publique ne peut ni faire du prosélytisme pour une confession, ni combattre telle ou telle croyance. Mais l'enseignement peut être confié par l'autorité civile à des ecclésiastiques, pour autant que l'enseignement obligatoire qu'ils donnent ne blesse pas la conscience d'élèves d'une autre confession. Relevons cependant que l'*article 51* de la constitution interdit à la société de Jésus et aux sociétés qui lui sont affiliées « toute action... dans l'école ».

Un contrôle fédéral de l'enseignement primaire, de ses programmes, de ses méthodes, du choix des instituteurs n'a pas été établi par la constitution. Un projet de création d'un secrétariat fédéral pour l'enseignement, qui étudierait la rédaction d'une loi d'application de l'article 27, fut l'objet d'une demande de referendum. Les adversaires du « bailli scolaire » l'emportèrent à une grosse majorité dans la votation du 26 novembre 1882.

En 1902, un article 27 bis fut intercalé dans la constitution, après avoir été adopté en votation populaire le 23 novembre 1902 :

« *Art. 27 bis.* — Des subventions sont accordées aux cantons en vue de les aider à remplir leurs obligations dans le domaine de l'instruction primaire.

» La loi règle l'exécution de cette disposition.

» L'organisation, la direction et la surveillance de l'école primaire demeurent dans la compétence des cantons, sous réserve des dispositions de l'article 27 de la Constitution fédérale ».

La loi fédérale du 25 juin 1903 concernant la *subvention à l'école primaire publique* accorde une subvention aux cantons, calculée d'après le nombre d'habitants. Le montant de la subvention a varié ; fixée à 0,60 fr., elle a été portée, par la loi du 15 mars 1930, à 1 fr., puis réduite (notamment par l'arrêté fédéral du 31 janvier 1936 concernant les nouvelles mesures extraordinaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales) en 1936 et 1937. Elle a été augmentée pour les cantons alpestres. Il n'est pas question ici de faire l'histoire complète de ses variations. Ce qui importe plus, c'est de voir les buts auxquels l'autorité fédérale la destine. Ce sont la création de

classes nouvelles, la construction et la transformation de maisons d'école, l'installation de locaux et d'engins de gymnastique, l'acquisition d'engins, l'instruction du corps enseignant, la construction de bâtiments pour écoles normales, l'augmentation des traitements des instituteurs, la création ou l'amélioration de pensions de retraite, l'acquisition du mobilier et du matériel scolaire de classe, la distribution aux élèves, gratuite ou à prix réduit, du matériel scolaire et des manuels scolaires obligatoires, les secours en aliments et en vêtements aux élèves pauvres, l'éducation des enfants faibles d'esprit pendant la scolarité obligatoire. Pratiquement, le montant de la subvention est si faible par rapport aux dépenses des cantons et des communes pour l'enseignement primaire, que la subvention ne fait qu'un tout petit appoint, bienvenu évidemment, qui ne justifierait pas un contrôle fédéral de l'instruction primaire. Le Département fédéral de l'intérieur se borne à vérifier si l'emploi de la subvention fédérale est conforme à la loi.

Une sorte de contrôle direct — sans sanction — de l'instruction a lieu au début de l'école de recrues. Des examens dits « pédagogiques » sont organisés pour le français, l'histoire et la géographie nationales et l'instruction civique. Les cantons suivent avec intérêt ces examens et peuvent tirer certaines conclusions de leurs résultats.

L'armée, au cours du XIX<sup>me</sup> siècle, est devenue fédérale. *L'article 20* de la constitution de 1874 stipule que « les lois sur l'organisation militaire émanent de la Confédération... L'instruction militaire dans son ensemble appartient à la Confédération... ». Partant de ce principe, les autorités fédérales se sont préoccupées de la formation physique des futures recrues dès l'école primaire. La loi sur l'organisation militaire du 12 avril 1907, dans son article 102, fixe ce qui suit :

« Art. 102. — Les cantons pourvoient à ce que la jeunesse masculine reçoive, pendant les années d'école, un enseignement de la gymnastique.

» Cet enseignement est donné par des maîtres instruits à cet effet dans les écoles normales et dans les cours pour maîtres de gymnastique institués par la Confédération.

» La Confédération exerce la haute surveillance sur l'exécution de ces dispositions. »

L'autorité fédérale, en l'espèce le Département militaire fédéral, subventionna dès lors des cours de perfectionnement du corps enseignant et organisa elle-même des cours. En 1941,

en vertu des pleins pouvoirs, elle prit une ordonnance sur l'instruction préparatoire et le sport, puis la remplaça par l'ordonnance sur l'enseignement de la gymnastique et des sports du 7 janvier 1947, qui trouve sa base légale dans les articles 102, 103, 104 et 147 de la loi sur l'organisation militaire de 1907.

Pendant toute la scolarité obligatoire, les garçons doivent avoir trois heures de gymnastique par semaine, outre les après-midi de jeu et sport, les exercices sur le terrain et les excursions. L'enseignement de la gymnastique est recommandé aux écolières. Dans les écoles normales, qui forment le corps enseignant, le nombre d'heures minimum de gymnastique est aussi prescrit. Les maîtres sont appelés à suivre des cours de perfectionnement fédéraux, les cours cantonaux en cette matière sont subventionnés. Les universités qui préparent au diplôme fédéral I de maître de gymnastique reçoivent une subvention. Le diplôme fédéral II se prépare exclusivement à l'Ecole polytechnique fédérale. L'école fédérale de gymnastique et de sports de Macolin intervient dans cette préparation des maîtres spéciaux. Après la fin de la scolarité obligatoire, une instruction volontaire est organisée. Ce sont les cantons qui en ont la responsabilité.

*L'article 33 de la constitution concerne les professions libérales. Les cantons peuvent exiger des preuves de capacité de ceux qui veulent les exercer ; mais le second alinéa de cet article est plus important puisque « la législation fédérale pourvoit à ce que ces derniers puissent obtenir à cet effet des actes de capacité valables dans toute la Confédération ». La loi fédérale du 19 décembre 1877 sur l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire résulte de cette disposition constitutionnelle, ainsi que la loi additionnelle du 21 décembre 1886 concernant l'exercice de la profession de dentiste. Les candidats à ces professions passent leurs examens devant des commissions fédérales. La durée des études, les cours obligatoires, etc. sont fixés par disposition réglementaire fédérale. Le règlement actuellement valable est daté du 22 janvier 1935. Par voie de conséquence, les examens de maturité, soit de fin d'études secondaires, font l'objet d'un règlement fédéral qui ne concerne pas seulement la maturité fédérale, dont les examens sont passés devant une commission spéciale, mais aussi la reconnaissance des maturités décernées par les écoles cantonales pour l'admission aux examens fédéraux de médecine, etc., ou à l'Ecole polytechnique fédérale. Les exigences fédérales apparaissent*

d'ailleurs peu élevées et bien des écoles secondaires suisses en ont de plus fortes pour décerner leurs maturités. Le règlement des examens fédéraux de maturité actuellement valable est daté du 20 janvier 1925. De temps à autre, la liste des écoles cantonales dont la maturité est reconnue par la Confédération s'augmente de quelques unités.

La rédaction de l'article 33 de la constitution n'en limite pas l'application aux professions médicales ; rien n'empêcherait la Confédération de légiférer, par exemple, sur la profession d'avocat.

*L'article 34 de la Constitution donnait à la Confédération « le droit de statuer des prescriptions uniformes sur le travail des enfants dans les fabriques, sur la durée du travail qui pourra y être imposé aux adultes... ». Mais les lois d'application ne touchaient pas à l'instruction publique. Il n'en fut plus de même lorsque l'article 34 ter, introduit dans la Constitution le 5 juillet 1908, modifié le 6 juillet 1947, donna à la Confédération le droit de statuer des prescriptions uniformes dans le domaine des arts et métiers ».*

Cet article eut pour conséquence la loi fédérale sur la formation professionnelle du 26 juin 1930 qui s'applique à l'artisanat, l'industrie, les transports, le commerce et les branches similaires de l'activité économique. Elle règle notamment tout ce qui concerne l'apprentissage ; à ce titre elle légifie sur l'enseignement professionnel, que l'apprentissage complet ait lieu dans des écoles ou chez un patron ; dans ce dernier cas, l'apprenti doit suivre les cours complémentaires obligatoires. Elle organise les examens de fin d'apprentissage et les examens professionnels supérieurs dits de maîtrise. Elle prévoit des subventions fédérales aux écoles professionnelles. Ce n'est d'ailleurs pas une innovation, il y en avait déjà pour l'enseignement professionnel industriel, l'enseignement commercial, l'enseignement ménager et l'instruction professionnelle du sexe féminin (arrêté fédéral du 27 juin 1884). Les écoles professionnelles des cantons sont visitées par des inspecteurs fédéraux. Des programmes normaux ont été rédigés par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail pour les écoles complémentaires professionnelles de l'industrie et de l'artisanat et pour les écoles complémentaires commerciales. C'est en application de ces dispositions légales que les instituts de hautes études commerciales des universités sont subventionnés ; seule subvention que l'en-

seignement supérieur cantonal reçoive de la Confédération, outre celle pour les cours préparant au diplôme fédéral I de maître de gymnastique.

La loi fédérale sur l'âge minimum des travailleurs, du 24 juin 1938, vise les articles 34 et 34 ter de la constitution. Cette loi concerne toutes les activités économiques, sauf l'agriculture, la sylviculture et le service de maison. L'âge d'admission au travail est quinze ans révolus. Les autorités fédérales ont recommandé aux cantons dans lesquels la scolarité obligatoire se terminait à 14 ans de combler le hiatus entre la fin de l'école et l'entrée dans la vie économique par la création d'une année scolaire de plus. Aucun enfant ne peut être autorisé à travailler en dehors de l'école avant l'âge de 13 ans. Ce travail accessoire ne peut consister qu'en courses ou travaux légers dont la durée et l'horaire sont fixés. Dès 14 ans, l'enfant peut travailler dans certains établissements, mais en tout cas pas dans ceux qui sont soumis à la loi du 18 juin 1914-27 juin 1919 sur le travail dans les fabriques. De même la loi fédérale sur le travail à domicile du 12 décembre 1940, qui vise les *articles 34 ter et 64* de la Constitution, interdit de faire travailler à domicile, à titre indépendant, un enfant qui n'a pas accompli sa quinzième année.

*L'article 69* de la Constitution — modifié le 4 mai 1913 — donne le droit à la Confédération de « prendre, par voie législative, des mesures destinées à lutter contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'homme et des animaux ». La loi fédérale contre la tuberculose, du 13 juin 1928, prévoit la surveillance médicale du personnel enseignant et de garde ; en cas de tuberculose dangereuse pour autrui, le personnel doit être éloigné. Il reçoit un secours équitable.

Telles sont les principales dispositions constitutionnelles fédérales et leurs lois d'application qui interviennent dans le domaine scolaire. L'Etat fédératif a su trouver un équilibre judicieux entre les cantons et la Confédération. Les cantons peuvent remplir leur mission éducative avec une grande indépendance, justifiée par leur histoire même, par les réussites remarquables de leurs institutions scolaires, qui forment un ensemble impressionnant, et par la structure fédéraliste du pays.

---

HENRI GRANDJEAN.