

**Zeitschrift:** Bulletin pédagogique : organe de la Société fribourgeoise d'éducation et du Musée pédagogique  
**Herausgeber:** Société fribourgeoise d'éducation  
**Band:** 11 (1882)  
**Heft:** 9

**Artikel:** L'article 27  
**Autor:** [s.n.]  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1039900>

### **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:** 14.02.2026

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

ressentons de voir passer cette chère revue, que nous avons tant aimée, dans des mains aussi aptes, aussi sûres que celles de M. l'abbé Tanner, professeur à Hauterive. Sous une direction aussi intelligente, aussi dévouée, le *Bulletin* ne manquera pas de rajeunir, de se développer et de prospérer.

R. H.

---

## L'ARTICLE 27

---

Bien que le *Bulletin pédagogique* n'ait pas l'habitude de s'occuper des questions scolaires qui touchent à la politique, nous croyons pourtant être agréable à nos lecteurs en plaçant sous leurs yeux le rapport de M. le Directeur Schaller, conseiller des Etats, sur l'article 27 de la constitution fédérale. Ce rapport renferme un exposé complet de cette importante question.

« Les rapporteurs de la majorité du Conseil national et du conseil des Etats nous présentent un projet d'arrêté accordant au département fédéral de l'intérieur un fonctionnaire spécial, chargé de procéder à des enquêtes sur la situation des écoles dans les cantons, et de pourvoir à ce que les résultats en soient recueillis, récapitulés, coordonnés et publiés d'une manière régulière et continue. Cette proposition si simple en apparence contient, à mes yeux, le germe de toute une législation scolaire suisse, et avant d'entrer en matière sur le projet qui nous est soumis, il convient de nous assurer s'il est prévu par la Constitution fédérale ; s'il découle d'un texte clair et précis de notre pacte fondamental ; si lorsque nous avons procédé à la révision constitutionnelle de 1874, il entrait dans les intentions du peuple suisse, des cantons et de leurs mandataires, d'élaborer une loi semblable.

« Or nous chercherions en vain dans la rédaction de l'art. 27 le droit pour la Confédération de légiférer en cette matière. Lorsque la Constitution a voulu réserver cette compétence à la Confédération elle l'a fait, de manière à ne laisser aucun doute à cet égard. Les articles 18 sur les taxes militaires ; 20 sur l'organisation militaire ; 23 sur les expropriations ; 24 sur le système forestier des régions élevées ; 25 sur la pêche et sur la chasse ; 26 sur les chemins de fer ; 33 sur la capacité civile ont soin de nous dire : « La confédération édicte les dispositions sur cette matière ; — les lois sur cet objet émanent de la Confédération : — la Confédération a le droit de statuer, etc., etc. » Je pourrais citer encore les art. 34, 39, 44, 46, 47, 48, 49, 53, 64, 66, 67, 68, 69, 90, 105, 107, 114, 115, 117, 119 qui tous prévoient l'élaboration de lois fédérales.

« L'exécution d'autres questions constitutionnelles est aban-

donnée aux cantons, sous la réserve que leurs lois seront soumises à la ratification du Conseil fédéral ; ainsi les traités ou conventions spéciales passées avec les autorités d'états voisins ; les règlements sur la police sanitaire ou sur l'exercice des professions commerciales et industrielles ; les lois sur les élections communales, sur la liberté de la presse ou sur les associations.

« Enfin nous avons une troisième catégorie d'articles de la Constitution qui se bornent à poser des principes généraux auxquels les cantons et les citoyens dans les cantons, aussi bien que les autorités fédérales sont obligés de se conformer mais sans qu'il soit nécessaire de les développer par voie législative.

« Tels sont les arts. 27, 49, 50, 54, 57, 58, 59, 61, 65, etc. Avons-nous songé à promulguer une loi sur la liberté de croyance, ou de culte ? Nous avons essayé d'élaborer une loi sur les impôts du culte, et l'on a bientôt dû y renoncer devant les difficultés d'exécution qui se révélaient à chaque article. Pourquoi ferions-nous une exception pour l'instruction primaire ? N'est-ce pas chez les partisans de la centralisation pour obtenir par voie législative ce que l'on n'a pas pu obtenir par voie constitutionnelle ? Déjà en 1872 et 1874 la question de l'instruction primaire suffisante et laïque a été longuement débattue dans les deux conseils. J'avais l'honneur de faire partie de la commission de révision du conseil des Etats et tous les principes qui ont été développés ces derniers temps dans la presse et au sein du conseil national, ont été présentés alors avec talent et conviction mais rejetés par les conseils. La proposition *Brosi* tendant à exclure les ordres religieux de l'enseignement n'a obtenu que 36 voix, au sein du Conseil national. La proposition *Carteret* et *Desor*, demandant l'enseignement laïque, n'a réuni que 41 voix. L'exclusion des ecclésiastiques des écoles a été écartée ; le minimum d'instruction primaire a été écarté ; le droit d'édicter une loi sur l'instruction primaire adopté d'abord en Conseil national a été rejeté au conseil des Etats, et remplacé par le droit donné à la Confédération de prendre les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations.

« Voilà les concessions qui ont été faites à cette époque, et sans cette concession, l'édifice tout entier de la révision fédérale se serait peut-être écroulé comme en 1872. Pour s'en convaincre il suffit de relever les discours des principaux orateurs des deux conseils.

« Le 8 novembre 1873 M. *Philippin*, partisan de la laïcité disait :  
« L'enseignement laïque n'est pas recommandé pour prendre place  
« dans l'article, attendu qu'en présence des transactions et des  
« compromis que nous cherchons actuellement à conclure, l'exclu-  
« sion absolue de tous les éléments ecclésiastiques de l'école,  
« serait de nature à blesser sans raison majeure une grande par-  
« tie de nos concitoyens. » Ce langage était précis, clair et loyal,  
M. *Dubs* après un long exposé conclut ainsi : « Il y a lieu de faire  
« abstraction de ces détails, et de s'en tenir à la proclamation

« de quelques grands principes. Si l'on en reste là, et qu'on « laisse l'exécution des détails aux cantons, on éveillera la confiance, etc. »

« M. *Welti* (p. 43) combat les propositions de la commission qui voudrait laisser à la législation fédérale les questions de détail.

« Le 20 janv. 1874. MM. *Heer et Welti* recommandent vivement les propositions du conseil des Etats et font ressortir tous les inconvénients d'une législation fédérale dans ce domaine (v. p. 245). Ces différences pédagogiques, vraies pour toute la Suisse, le sont spécialement pour la Suisse romande.

« M. *Kappeler* lui-même, rapporteur de la commission du conseil des Etats, démontre que l'article, tel qu'il a définitivement prévalu dans les Chambres est entièrement suffisant pour atteindre le but qu'on se propose.

« Et ces principes ont prévalu dans la rédaction de l'art. 27. M. le conseiller fédéral *Droz* reconnaît lui-même, dans son rapport de 1877, que la Loi fédérale n'est ni prévue, ni indispensable pour exécuter l'art. 27 ; il se borne à constater qu'elle n'est pas exclue non plus par cet article. Mais ici, Messieurs, je dois citer un passage du même rapport qui dit : « La valeur d'un texte « constitutionnel ou légal ne se détermine pas d'après les seules « intentions de ceux qui l'ont élaboré, mais d'après son contenu « littéral. »

« Or, ce texte le voici : Il consacre la compétence des cantons ; il impose certains principes : il charge le Conseil fédéral de veiller à leur exécution. Il ne parle ni directement, ni indirectement de lois ou de prescriptions fédérales. Restons donc loyalement fidèles à cette transaction, qui a seule pu faire sanctionner la Constitution actuelle par le peuple et par les cantons.

« Mais, nous disent les rapporteurs de la majorité, les temps ont marché ; le besoin se fait sentir d'une législation fédérale ; le peuple suisse la réclame. Eh ! bien, Messieurs, je ne crains pas de déclarer qu'aujourd'hui comme en 1874 le peuple suisse, la grande masse du peuple ne réclame rien d'autre que l'observation fidèle de la Constitution. Nous avons au dossier une seule pétition revêtue de 130 signatures recueillies dans 7 cantons. Ces signatures représentent surtout des sociétés politiques. Sept gouvernements cantonaux proposent, dans leur réponse au Conseil fédéral, une loi scolaire, tandis que tous les autres s'engagent à réformer leur législation et à améliorer leur régime scolaire.

« La presse, sans doute, s'est occupée de la question selon les diverses nuances qui la caractérisent, mais si le besoin s'en faisait si vivement sentir, n'aurions-nous pas à nous occuper de recours nombreux ? Or, depuis 8 ans, 16 recours seulement sont parvenus au Conseil fédéral et la plupart ont été écartés comme non fondés. Le plus important, celui du moins qui a fait le plus de bruit, était le recours dirigé contre les Sœurs enseignantes. Eh ! bien, ce recours date de 1877 ; il a provoqué une enquête

sérieuse du Conseil fédéral ; le rapport des commissaires fédéraux a été très favorable et, depuis 5 ans, les conseils n'ont pas été appelés à se prononcer sur la valeur de ce recours, ou plutôt la question s'est transportée sur un autre terrain. Elle est devenue une lutte de tendance. Ce que l'on aurait pu équitablement obtenir par voie de recours, on cherchera à l'obtenir par voie législative. La nouvelle législature a pensé que le moment était propice pour réaliser des vœux caressés de longue date.

« Il est vrai que pour le moment on se borne à nous proposer, comme je l'ai dit, dès l'entrée en matière, un bureau de contrôle, de renseignements et de statistique sur les questions scolaires. Je suis intimement convaincu qu'un grand nombre des honorables membres de la majorité se sont décidés à faire cet essai avec l'unique intention de réaliser des progrès dans le champ de l'instruction ; que d'accord avec le rapport si intéressant et si impartial de M. le conseiller fédéral Droz, et avec le rapport du Conseil fédéral du 3 juin 1880, ils n'ont pas la moindre-arrière pensée en adoptant cette mesure. Moi-même, dans le principe, je n'y trouvais aucun danger ; j'y voyais même, avec M. Dufernex, le moyen d'éclairer le Conseil fédéral et l'opinion publique, sur les efforts qui se font partout pour favoriser l'instruction de la jeunesse suisse. Mais, une fois entré dans la voie qui se présente, il ne sera plus possible de s'arrêter. Nous avons eu d'ailleurs, depuis lors, toute une série de révélations qui nous renseignent suffisamment sur les tendances d'une fraction importante des Conseils de la Confédération.

« Je sais gré pour mon compte à MM. Vögelin et Ritschard, rapporteurs de la majorité de la commission du Conseil national, de leur franchise. Je remercie surtout Monsieur le chef du département de l'intérieur de nous avoir exposé ses projets, longuement développés par une partie de la presse. Nous savons maintenant que l'Arrêté fédéral est un acheminement à une Loi fédérale sur l'instruction primaire ; que cette loi ne se bornera pas à organiser l'enseignement, la fréquentation et la discipline de l'école ; à régler les traitements des régents, au besoin avec des subsides généraux ; à fixer le minimum d'instruction primaire avec des inspecteurs fédéraux et des écoles normales fédérales. Non messieurs ; elle soulèvera encore les questions les plus ardues ; la séparation complète de l'Eglise et de de l'école, la laïcité de l'enseignement et du personnel ; l'annulation des écoles privées au point de vue confessionnel. La jeunesse suisse tout entière doit être soustraite à l'influence de la famille pour être façonnée dans le moule omnipotent de l'Etat moderne.

(A suivre.)

