

**LA CONVENTION ET LES PROBLÈMES  
DE LA LAICITÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT**

par

**Roger ERRERA**

**REVUE DES DROITS DE L'HOMME**

**Extrait**

**HUMAN RIGHTS JOURNAL**

**IV**

**4-70**

# LA CONVENTION ET LES PROBLÈMES DE LA LAÏCITÉ ET DE L'ENSEIGNEMENT

par

Roger ERRERA

« Laïcité : le mot sent la poudre. » Nous voulons croire que cette affirmation de M. Rivero, qui date de 1949<sup>1</sup>, n'est plus tout à fait exacte aujourd'hui. Il n'en fut pas de même dans le passé. Si le présent sujet conserve un certain intérêt, c'est qu'il permet, à travers son étude, de poser deux questions qui ne nous paraissent nullement inactuelles :

a) S'agissant d'un domaine très proche des options politiques et des valeurs sociales des Etats, quelles sont les limites d'une convention les liant ?

b) Y a-t-il une relation, sur le plan de l'énonciation des normes juridiques relatives aux droits de l'homme, entre d'une part l'activité législative d'un pays concernant un problème donné : ici, la France et les problèmes de la laïcité et de l'enseignement, et d'autre part l'élaboration et le contenu des instruments relatifs à la garantie des droits et libertés, à savoir en l'espèce la Convention et l'article 2 du premier Protocole additionnel.

Ainsi est-on amené à discerner, depuis 1949, des phases nationales et des phases internationales qui tantôt se succèdent tantôt sont parallèles. Leur étude conduit à tirer quelques leçons.

## I

### AVANT LA CONVENTION : 1945-1948

Nous nous trouvons ici en présence d'une phase nationale et d'une phase internationale d'ampleur inégale et qui ne semblent avoir eu entre elles aucune relation.

#### A) LA PHASE NATIONALE : 1945-1948

Elle comprend elle-même deux séries de débats et de décisions fort dissemblables. Quoi de commun en effet entre les débats et les

---

(1) *La notion juridique de laïcité*, D. 1949, chr., p. 137.

options de l'Assemblée Consultative Provisoire et des deux Assemblées Nationales Constituentes d'un côté, et les discussions du printemps 1948 ?

I. — 1. Les débats qui s'engagent en 1945 et 1946 devant l'Assemblée Consultative Provisoire et les deux Assemblées Nationales Constituentes ne sont compréhensibles que si l'on rappelle brièvement le contexte constitutionnel, législatif et politique dans lequel ils se déroulent.

a) *Le contexte constitutionnel.*

Le premier texte constitutionnel français qui proclame explicitement la liberté de l'enseignement est l'article 300 de la Constitution de 1795 qui déclare : « Les citoyens ont le droit de former des établissements particuliers d'éducation et d'instruction. » En 1830, l'article 69 de la Charte renvoya à une Loi organique en ce qui concerne « l'instruction publique et la liberté de l'enseignement ». La loi de 1833 sur l'enseignement primaire, dite Loi Guizot, en résulta. L'article 9 de la Constitution de 1848 était plus précis. Il affirmait en effet : « L'enseignement est libre. La liberté d'enseignement s'exerce selon les conditions de capacité et de moralité déterminées par les lois, et sous la surveillance de l'Etat. Cette surveillance s'étend à tous les établissements d'éducation et d'enseignement, sans aucune exception. » Ce texte constitue le fondement de la Loi du 15 mars 1850, dite Loi Falloux. On mentionnera enfin l'article 2 du projet de Constitution de « l'Etat français » : « L'Etat reconnaît et garantit comme libertés fondamentales la liberté de conscience, la liberté de culte, la liberté d'enseigner... »<sup>2</sup>.

b) *Le contexte législatif.*

La situation existant en 1940 et le bilan des années 1940-1944 en font partie.

— Avant 1940, deux points doivent être retenus : D'une part la liberté de l'enseignement existe, dans la double mesure où des lois l'ont établie pour chaque ordre ou type d'enseignement (Lois du 28 juin 1833 pour l'enseignement primaire, du 15 mars 1950 pour l'enseignement secondaire, du 12 juillet 1875 pour l'enseignement supérieur, enfin du 25 juillet 1919 pour l'enseignement technique), et où le premier alinéa de l'article 91 de la Loi de Finances du 31 mars

---

(2) *Les constitutions de la France depuis 1789*, présentation par J. Godechot, Garnier-Flammarion, 1970, p. 343; *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, par L. Duguit, H. Monnier et R. Bonnard, 7<sup>e</sup> éd., par G. Berlia, LGDJ.

1931 en fait explicitement « un des principes fondamentaux de la République » et parle de son « maintien ». Cet article instituait la gratuité de l'externat simple dans les classes de cinquième des établissements d'enseignement secondaire de l'Etat, et constituait une étape de l'institution de cette gratuité (1927-1933)<sup>3</sup>.

D'autre part l'aide des pouvoirs publics aux établissements d'enseignement privés est licite pour les établissements d'enseignement supérieur, technique et secondaire. Dans ce dernier cas, l'article 69 de la Loi Falloux prévoit que ces établissements peuvent obtenir des collectivités locales et de l'Etat un local et une subvention qui ne peuvent excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement, et après avis du Conseil académique et du Conseil supérieur de l'instruction publique. Quant à l'aide aux établissements d'enseignement primaire, son interdiction résultait de l'interprétation par le Conseil d'Etat de l'article 2 de la Loi du 30 octobre 1886 aux termes duquel : « Les établissements d'enseignement primaire de tous ordres peuvent être publics, c'est-à-dire fondés et entretenus par l'Etat, les départements et les communes, et privés, c'est-à-dire fondés et entretenus par des particuliers ou des associations. » Deux avis, en date des 29 juillet et 13 novembre 1888<sup>4</sup>, et une jurisprudence ultérieure constante (ville de Vitré et ville de Nantes, 20 février 1891)<sup>5</sup> ont fixé définitivement le droit sur ce point.

— A partir de 1940, diverses mesures législatives ou réglementaires modifient sensiblement la situation<sup>6</sup>. Les unes concernent l'enseignement public : dissolution d'associations ou de syndicats jouant un rôle important, comme le syndicat national des instituteurs et la Ligue pour l'enseignement; suppression des écoles normales primaires (Loi du 18 septembre 1940); rétablissement de l'instruction religieuse dans les programmes, etc. Les autres se rapportent à l'enseignement privé : la Loi du 3 septembre 1940 abroge la Loi du 7 juillet 1904 portant suppression de l'enseignement congréganiste et l'article 14 de la Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 interdisant aux membres des congrégations religieuses non autorisées de diriger soit directement, soit par personne interposée, un établissement de quelque ordre qu'il soit, ou d'y donner un enseignement. Deux Lois des 6 janvier et 2 novembre 1941 permet-

(3) L'article 89 de la loi du 27 décembre 1927 disposait : « A partir du 1<sup>er</sup> octobre 1928, il ne sera plus perçu de rétribution scolaire pour les classes de 6<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> des établissements d'enseignement public auxquels est ou sera annexée une école primaire supérieure ou un école technique. » La loi du 30 décembre 1928 a établi la gratuité pour les autres classes secondaires des mêmes établissements. La loi du 16 avril 1930 en a décidé de même pour les classes de 6<sup>e</sup> de tous les établissements publics « en vue de réaliser progressivement la réforme de la gratuité complète de l'enseignement secondaire ». En 1933, cet objectif fut atteint.

(4) D.P. 1890.3.14.

(5) Rec., p. 137, avec les conclusions du commissaire du gouvernement.

(6) On trouvera le texte de certaines de ces mesures dans J. Laferrière, *Le nouveau droit public de la France*, Librairie du Recueil Sirey, 1941.

ndamentaux de la  
rticle instituait la  
ième des établis-  
stituait une étape

ux établissements  
ts d'enseignement  
as, l'article 69 de  
vent obtenir des  
ubvention qui ne  
le l'établissement,  
eil supérieur de  
ments d'enseigne-  
préparation par le  
1886 aux termes  
re de tous ordres  
as par l'Etat, les  
fondés et entre-  
aux avis, en date  
idence ultérieure  
r 1891)<sup>5</sup> ont fixé

es ou réglemen-  
ncernent l'ensei-  
dicats jouant un  
stituteurs et la  
males primaires  
uction religieuse  
à l'enseignement  
lu 7 juillet 1904  
et l'article 14 de  
es congrégations  
oit par personne  
t, ou d'y donner  
ore 1941 permet-

t : « A partir du  
pour les classes de  
quels est ou sera  
la loi du 30 décem-  
des mêmes établis-  
asses de 6<sup>e</sup> de tous  
la réforme de la  
objectif fut atteint.

gouvernement.  
ans J. Laferrière,  
y, 1941.

ent aux communes puis à l'Etat d'accorder des subventions aux écoles  
élémentaires privées et créent dans les communes où existe une école  
privée régulièrement déclarée une caisse des écoles privées pouvant  
recevoir des subventions de l'Etat et des collectivités locales, ainsi que  
des dons et legs des particuliers avec l'autorisation du préfet. Diverses  
lois reconnaissent d'utilité publique la plupart des facultés catholiques.  
Enfin les Décrets des 22 février et 15 août 1941 permettent aux élèves  
de l'enseignement privé de bénéficier des bourses nationales.

### c) *Le contexte politique.*

Quant au contexte politique, il résulte du climat de la Libération  
et de la composition des Assemblées Consultative et Constituante. Qu'il  
s'agisse des modalités du retour à la légalité républicaine ou du texte  
de la Constitution, les débats qui s'engagent à ce moment méritent  
d'être étudiés attentivement.

#### 1. — 2. Trois éléments ressortent de ces débats :

a) *Faut-il proclamer la liberté de l'enseignement ?* Une discussion  
à lieu à ce sujet les 14 et 15 mars 1946 devant l'Assemblée Nationale  
Constituante. Allait-on inclure cette liberté dans la déclaration des  
droits formant les 39 premiers articles du texte (sur 125) ? MM. Pierre  
Cot et Guy Mollet s'y opposèrent, et révélèrent leur conception du  
problème :

« L'enseignement, pour nous, ne peut être conçu et compris  
comme l'exercice d'un droit individuel, c'est en réalité une fon-  
ction sociale. Enseigner, ce n'est pas un métier, c'est exercer une  
fonction sociale... Ce que je conteste, c'est précisément qu'il  
existe un droit individuel à enseigner. Pour nous, l'enseigne-  
ment, c'est une fonction sociale à organiser. » (P. Cot.)

M. Guy Mollet, président de la commission de la Constitution,  
déclarait :

« Nous sommes opposés à la liberté de l'enseignement  
conçue comme l'exercice d'un droit... A nos yeux il n'est qu'un  
seul droit réel, véritable, en matière d'enseignement, c'est celui  
qu'a l'enfant de recevoir l'enseignement dans le respect intégral  
de sa conscience, c'est-à-dire dans une atmosphère respectueuse  
de toute liberté et de toute croyance. »

En sens inverse, le débat fut dominé par la remarquable inter-  
vention de M. Henri Teitgen. Quatre points la résumant : la liberté  
d'enseignement est une des modalités de la liberté d'expression, « une  
modalité de la diffusion de la pensée et un droit de l'individu comme  
le droit d'écrire, d'imprimer et le droit de parler ». La laïcité de

l'enseignement public n'est qu'un aspect de la liberté de conscience. « Vous êtes obligés, par le respect même de la liberté, de taire les sources de la morale, de faire silence sur son origine. » Il en résulte la nécessité d'un autre enseignement, non limité à la morale et à la philosophie, mais portant sur l'ensemble de ce qui est enseigné. Le dernier point consistait à énoncer le pluralisme, conçu à la fois comme une exigence philosophique et comme une technique d'aménagement des institutions :

« On dit... que maintenir la liberté de l'enseignement, c'est maintenir deux Frances, ou même plusieurs Frances. La liberté de l'enseignement mettrait en péril l'unité de l'âme de la nation... Si la liberté de l'enseignement est capable de diviser les Français — et c'est vrai — toutes les libertés en peuvent faire autant. La liberté de la presse divise tous les jours les Français, et la liberté des partis bien davantage, de sorte que, si vous vous engagez dans cette voie, si votre argument était de ne pas diviser le pays, ce n'est pas la liberté de l'enseignement qu'il faudrait refuser, c'est toutes les modalités de liberté, et par conséquent la liberté elle-même qu'il vous faudrait cesser d'inscrire dans votre déclaration. Car la tragédie — le mot n'est pas trop fort — de la liberté, c'est de remettre perpétuellement tout en question dans une nation devant la conscience des hommes... Si vous cherchez les moyens de restaurer l'unité française, c'est vers le pluralisme que, en dépit des apparences — ce n'est pas un paradoxe — il faut vous orienter. Le jour où... les Français sauront tous qu'à quelque famille spirituelle, philosophique, religieuse, politique qu'ils appartiennent, la France c'est, pour eux, le milieu de leur épanouissement libre, sans être contraints par personne, avec la connivence de toute l'organisation de l'État pour protéger cette liberté et la garantie de l'intervention de chacun pour la protection de la liberté des autres, ce jour-là la France aura retrouvé son âme véritable, qui est l'âme de la liberté. »

La liberté de l'enseignement ne fut finalement pas proclamée. Le vote fut acquis par 321 voix contre 222.

b) *Quel était le contenu exact de la liberté de l'enseignement ?*  
M. André Philip fit devant l'Assemblée Consultative Provisoire, le 28 mars 1945, un effort pour approfondir la portée de cette liberté. Il distinguait « au moins cinq notions différentes et même contradictoires ». Son analyse ne revêt pas seulement un intérêt historique :

- Il y a d'abord la notion qui y voit « une sorte d'application à un cas particulier du libéralisme économique, le droit pour chacun d'ouvrir boutique d'enseignement, de faire enseigner n'importe quoi, n'importe comment, à n'importe qui... Cette

té de conscience...  
erté, de taire les  
» Il en résulte la  
morale et à la  
ui est enseigné.  
conçu à la fois  
hnique d'aména-

seignement, c'est  
nces. La liberté  
ne de la nation...  
iser les Français  
nt faire autant.  
Français, et la  
e, si vous vous  
le ne pas diviser  
it qu'il faudrait  
ar conséquent la  
crire dans votre  
trop fort — de  
out en question  
ames... Si vous  
se, c'est vers le  
e n'est pas un  
... les Français  
osophique, reli-  
c'est, pour eux,  
e contraints par  
ation de l'Etat  
intervention de  
s, ce jour-là la  
st l'âme de la  
pas proclamée.

enseignement ?  
Provisoire, le  
e cette liberté.  
ême contradic-  
êt historique :  
d'application à  
le droit pour  
taire enseigner  
te qui... Cette

conception mercantile de l'enseignement ne subsiste plus aujourd'hui. Nous sommes tous d'accord pour l'écartier définitivement »<sup>7</sup>.

• Il y a ensuite « la liberté de l'enseignement conçue essentiellement comme la liberté du maître, comme le corollaire de la liberté de penser, comme une conclusion même du droit de chacun d'avoir des convictions et de les répandre autour de soi ».

M. Philip y voyait une idée exacte conduisant à garantir les libertés des enseignants, dans le service et en dehors de celui-ci. Mais cette liberté est doublement limitée par le respect de l'enfant et l'observation des règles du service public, s'agissant de l'enseignement public :

« Nous ne pouvons pas, sous le nom de liberté de l'enseignement, accepter la liberté pour un maître de dire d'une façon complète et totale tout ce qu'il estime être la vérité, parce que la liberté d'exprimer sa pensée devant les enfants est autre que la liberté pure et simple de parler devant des adultes... L'enseignement est en réalité moins un exercice de la liberté qu'un pouvoir exercé sur l'enfant, et, parce que ce pouvoir est exercé sur un mineur, cette liberté doit être limitée dans son étendue et son expression. »

• Passant ensuite à la liberté du père de famille « de choisir ce qui doit être enseigné à l'enfant », M. Philip y voyait :

« la liberté de limiter la liberté du maître de façon à l'empêcher de dire ou de présenter devant les élèves des idées contraires aux croyances profondes de sa famille et qui puissent choquer la conscience de l'enfant ».

Cette liberté ne peut non plus se concevoir de façon complète et absolue. Notant qu'elle avait été invoquée dans le passé pour s'opposer à la législation sociale et à l'obligation scolaire, M. Philip était d'avis

---

(7) M. André Philip cita en 1946 cette déclaration de Mirabeau :

« Tout homme a le droit d'enseigner ce qu'il sait et même ce qu'il ne sait pas. La société ne peut garantir les particuliers des fautes d'ignorance que par des moyens généraux qui ne lèsent pas la liberté. L'enseignement est un genre de commerce. Le vendeur s'efforce de faire valoir sa marchandise. L'acheteur la juge et tâche de l'obtenir au plus bas prix possible. Le pouvoir public, spectateur et garant du marché, ne saurait y prendre part. » Assemblée nationale constituante, 2<sup>e</sup> séance du 29 août 1946, *Journal officiel*, p. 3425.

Rapporteur de la loi Guizot, Victor Cousin affirmera en 1833 devant la Chambre des Pairs que l'enseignement primaire était « une industrie trop peu lucrative pour être fort cultivée ».

qu'elle devait s'exprimer moins par un choix que par une participation à la gestion du service public de l'enseignement.

● Il y a en quatrième lieu la liberté de l'Etat, « la liberté de la nation d'orienter la formation des enfants ». Cette liberté non plus n'est pas totale : « Il y a dans l'enseignement quelque chose qui dépasse le gouvernement d'un moment et même un Etat national, car il s'agit non seulement de former des producteurs, des citoyens, mais aussi des hommes ».

● M. Philip concluait : « Il n'y a qu'une liberté dont nous pouvons affirmer qu'elle est de droit naturel, sous une forme absolue, c'est la liberté de l'enfant. » Il y distinguait d'ailleurs le droit d'être enseigné (acquisition du minimum de connaissances, orientation) et « le droit aussi de recevoir une éducation morale ». Cette dernière notion devait réapparaître lors de l'élaboration du premier Protocole additionnel.

c) Le dernier débat conduisit à se demander *si la liberté de l'enseignement était un principe fondamental reconnu par les lois de la République*. L'Assemblée Constituante, après avoir rejeté un amendement tendant à proclamer la liberté de l'enseignement, adopta un second amendement tendant à compléter la fin du premier alinéa du préambule, le texte s'établissant comme suit : « [Le peuple français] réaffirme solennellement les droits et les libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. » Malgré les dénégations des auteurs de cet amendement, il n'est pas interdit de penser qu'il s'agissait pour eux d'affirmer, d'une façon indirecte, que la liberté de l'enseignement faisait partie desdits principes, ce qui était d'ailleurs exact, eu égard à l'article 91 de la Loi du 31 mars 1931. Cet amendement fut adopté par 272 voix contre 263.

II. — Le printemps de 1948 voit se dérouler la seconde partie de cette phase nationale. Il suffit de mentionner ici la vivacité des discussions provoquées par la Loi du 8 juin nationalisant les écoles des houillères de la Loire, du Centre, du Gard et de Provence, et par le Décret du 22 mai permettant à l'Union Nationale des Associations Familiales et aux Unions Départementales de gérer des services d'aide aux familles nécessiteuses, en particulier à celles qui auraient des difficultés pour l'instruction de leurs enfants. Comme l'indique M. Rémond, il y avait là « un moyen détourné pour venir en aide à celles qui confient leurs enfants à l'école libre »<sup>8</sup>. Ce Décret fut lui-même modifié par un Décret du 10 juin.

(8) *Laïcité et questions scolaires dans la vie politique française sous la IV<sup>e</sup> République*, in *La laïcité*, Presses Universitaires de France, 1960, p. 493.

## B) LA PHASE INTERNATIONALE

Elle se ramène à un fait : L'adoption et la proclamation, par l'assemblée générale des Nations Unies, le 10 décembre 1948, de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Son article 26-3 déclare : « Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants. » L'existence de cette disposition et la rédaction adoptée revêtirent une certaine importance lorsque, moins d'un an plus tard, l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe entreprit l'élaboration de la Convention<sup>9</sup>.

### II

#### LAICITE ET LIBERTE DE L'ENSEIGNEMENT AU COURS DE L'ELABORATION DE LA CONVENTION : 1949-1950

Au cours de cette phase purement internationale, quatre étapes peuvent être distinguées.

A) Du 5 au 8 septembre 1949, l'Assemblée discute un document fondamental : le rapport présenté par M. Pierre-Henri Teitgen au nom de la Commission des questions juridiques et administratives sur l'organisation d'une garantie collective des libertés essentielles et des droits fondamentaux. S'agissant de la définition de ces droits et libertés, le rapport comprenait trois options capitales :

— Les droits et libertés d'ordre économique et social étaient écartés. On estimait préférable de commencer par les droits et libertés de nature politique, sur lesquels il y avait, pensait-on, des conceptions et des pratiques communes en Europe.

— La Convention allait-elle définir de façon autonome ses droits et libertés, ou bien utiliser les définitions qui venaient d'être données dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ? Le rapport proposait la seconde solution.

— Par exception à la première règle précitée, le rapport proposait de proclamer cinq libertés ou droits relevant du domaine économique et social : la liberté syndicale (par renvoi à l'article 23-4 de la Déclaration); le droit de propriété (même renvoi, article 17); enfin

(9) On notera également l'article 18 de la Déclaration :

« Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites. »

trois droits familiaux : l'immunité contre toutes immixtions arbitraires dans sa famille (renvoi à l'article 12) ; le droit de se marier et de fonder une famille (renvoi à l'article 16) ; enfin et surtout le droit des parents de choisir par priorité le genre d'éducation à donner à leurs enfants, par référence à l'article 26-3, précité, de la Déclaration.

Le 8 septembre, l'Assemblée Consultative adoptait le rapport ainsi que les options qu'il contenait, en disjoignant toutefois, pour les renvoyer en commission, les dispositions concernant le droit de propriété et le droit des parents de choisir par priorité le genre d'éducation à donner à leurs enfants. L'article 1<sup>er</sup> de la Recommandation n° 38 déclare :

« L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe recommande au Comité des Ministres de faire établir dans le plus bref délai possible un projet de Convention de garantie collective ayant pour objet d'assurer à toute personne résidant sur leur territoire la jouissance effective des droits et libertés fondamentales qui, visées dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme adoptée par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies, sont énumérées à l'article 2 ci-dessous. »

La discussion qui se déroula devant l'Assemblée fit pressentir les multiples problèmes que posait la définition du droit des parents en ce qui concerne l'instruction de leurs enfants. Nul ne discuta évidemment l'intention énoncée par M. Teitgen : « Il faut interdire solennellement la réquisition de l'enfance et de la jeunesse organisée par les régimes totalitaires. » Deux sortes d'objections furent présentées. La première soulignait qu'il était prématuré de définir un tel droit :

« Il est trop tôt pour discuter de ces questions entre nous... pour les faire entrer dans la compétence d'une Cour... En encombrant le rôle de la Cour de problèmes de politique scolaire qui seraient soulevés dans tous les pays et posés devant elle; nous détruirons complètement l'instrument que nous essayons de forger. » (A. Philip.)

La seconde critiquait indirectement la rédaction de l'article 26-3 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Un membre britannique, M. Crawley, déclara :

« Dans notre pays aussi, et conformément à la loi, les parents ne disposent, par priorité, d'aucun droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants, et ce durant la période la plus délicate de la formation de l'enfant. »

B) De l'automne 1949 à l'été 1950, le Comité des Ministres et le Comité des Experts des États-membres élaborent le projet de Convention, tenant assez peu compte du travail accompli par l'Assemblée

et sa Commission. Les textes préparés ne comportent pas de mention du droit des parents à choisir l'éducation de leurs enfants. Pourquoi ? Le Comité des Experts l'a expliqué sans ambiguïté dès le mois de mars 1950 :

« Le Comité des Experts n'a repris que les droits fondamentaux qui figurent dans le projet de l'Assemblée. Cependant, la plupart des membres du Comité ont été d'avis que : une Convention européenne des Droits de l'Homme devrait comprendre la sauvegarde du droit de propriété et du droit des parents à choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants. Etant donné, cependant, que l'Assemblée Consultative a expressément réservé sa décision sur cette question et l'a renvoyée pour un nouvel examen à sa Commission des affaires juridiques, le Comité a estimé que cette question était plutôt d'ordre politique et échappe à sa compétence. Le Comité ne fait donc pas de propositions précises à ce sujet. Il appelle cependant l'attention du Comité des Ministres sur l'importance des deux droits dont il s'agit. En effet les régimes totalitaires ont tendance à porter atteinte au droit de propriété en vue d'exercer sur leurs ressortissants des pressions illégitimes et d'autre part ils cherchent à soumettre les enfants à leur propagande idéologique systématique en les soustrayant à l'influence légitime des parents. » (Rapport au Comité des Ministres, 13 mars.)

C) La troisième étape a lieu en août 1950. Saisie du projet du Comité des Ministres, l'Assemblée adopte, sur proposition de la Commission des questions juridiques et de son rapporteur, M. Pierre-Henri Teitgen, par 97 voix contre 0 et 15 abstentions, un projet d'article 10 *ter* ainsi rédigé :

« Toute personne a droit à l'instruction. Les fonctions assumées par l'Etat en matière d'éducation et d'enseignement ne peuvent empiéter sur le droit que possèdent les parents d'assurer l'éducation spirituelle et morale et l'instruction de leurs enfants conformément à leurs propres convictions religieuses et philosophiques. »

Le débat porta sur la signification de cette disposition et sur les obligations pouvant éventuellement en résulter pour les Etats. Tandis que la plupart des membres de l'Assemblée, notamment MM. Carlo Schmid, H. Rolin et Sir David Maxwell-Fyfe soulignaient que le texte se bornait à donner aux parents le droit d'instituer des écoles privées selon leurs propres convictions philosophiques et religieuses, sans obliger les Etats à organiser des écoles confessionnelles dont ils supporteraient, à la demande des parents, les frais, d'autres membres émirent des réserves et des craintes, notamment en tentant d'opposer le droit

des enfants au droit des parents et en s'interrogeant sur le contenu exact de ce dernier. M. Guy Mollet déclara :

« On envisage les droits des parents, mais il n'est rien dit des droits qu'ont les enfants d'être éduqués dans une atmosphère de liberté qui respecte leur propre personnalité... S'agit-il du droit que les parents auraient d'assurer eux-mêmes éventuellement, à leurs frais, l'instruction et l'éducation de leurs enfants, conformément à leurs propres convictions religieuses ou philosophiques ? Ou bien l'acceptation de ce texte signifierait-elle que les parents auraient le droit de protester, de faire appel si l'Etat qui, d'après le texte, assume les fonctions en matière d'éducation, n'assurait pas, selon eux, une instruction conforme à leurs convictions philosophiques ou religieuses ?... Un père de famille, étant ou se croyant communiste, serait-il en droit d'exiger que l'Etat assure aux frais de la nation une instruction conforme au matérialisme dialectique ? »

D) Au cours de la dernière étape, le Comité des Ministres, réuni à Rome en novembre 1950, constatant que l'unanimité ne pouvait être atteinte, entre autres sur ce point, renvoya la question au Comité des Experts en vue de son inclusion éventuelle dans un Protocole additionnel. Le texte final de la Convention, signé le 4 novembre, ne contînt donc aucune disposition relative au droit des parents d'assurer l'éducation de leurs enfants. Trois ministres, MM. Schuman, Mac Bride et Stikker, représentant respectivement la France, l'Irlande et les Pays-Bas exprimèrent le regret que la Convention fût encore incomplète et l'espoir que cette lacune serait bientôt comblée.

### III

#### DEUX PHASES PARALLELES : L'ELABORATION DU PREMIER PROTOCOLE ADDITIONNEL ET LA MODIFICATION DE LA LEGISLATION SCOLAIRE FRANÇAISE : 1951-1952

A) En France, cette période est marquée par la modification substantielle de la législation scolaire. La constatation qui s'impose ici est d'ordre négatif. On ne trouve aucune mention de la Convention, de ses travaux préparatoires ou de l'élaboration du premier Protocole additionnel au cours des débats qui accompagnent ladite modification. Tel est le cas au cours des débats qui accompagnent ladite modification. Tel est le cas au cours de plusieurs débats d'investiture de Présidents du Conseil désignés, qu'il s'agisse de M. Maurice Petsche, qui avait songé à instituer une caisse de garantie de salaire minimum pour le personnel enseignant des établissements d'enseignement privé, ou de

nt sur le contenu

il n'est rien dit  
une atmosphère  
ité... S'agit-il du  
nêmes éventuelle-  
de leurs enfants,  
ieuses ou philoso-  
gnifierait-elle que  
ire appel si l'Etat  
matière d'éduca-  
conforme à leurs  
a père de famille,  
roit d'exiger que  
tion conforme au

Ministres, réuni  
é ne pouvait être  
on au Comité des  
Protocole addi-  
4 novembre, ne  
parents d'assurer  
uman, Mac Bride  
l'Irlande et les  
ût encore incom-  
ée.

#### ADDITIONNEL

É : 1951-1952

la modification  
on qui s'impose  
le la Convention,  
remier Protocole  
lite modification.  
lite modification.  
ire de Présidents  
etsche, qui avait  
unimum pour le  
ent privé, ou de

M. René Mayer, plutôt favorable à la création d'une allocation scolaire, et qui déclarait le 24 juillet 1951 devant l'Assemblée Nationale que la liberté de l'enseignement privé avait « été à nouveau proclamée par la Constitution de 1946 ». La commission présidée par M. Paul-Boncour, créée en octobre 1950, n'ayant pu aboutir avant les élections de juin 1950 et n'ayant pas publié de rapport, nous ignorons dans quelle mesure la Convention et le projet de Protocole additionnel ont été pris en considération par elle. Enfin il est constant qu'au cours des débats qui précéderent l'adoption par le Parlement de la Loi du 21 septembre 1951, dite Loi Marie, habilitant les établissements d'enseignement secondaire privés à recevoir des boursiers nationaux, et de la Loi du 28 septembre, dite Loi Barangé, instituant une allocation scolaire, les travaux entrepris à Strasbourg ne furent mentionnés ni par les partisans, ni par les adversaires de ces lois.

B) Sur le plan européen, il s'agit d'une phase très active. De février à août 1951 le Comité des Experts et le Comité des Ministres préparent le texte du premier Protocole additionnel. D'octobre à décembre de la même année, la Commission des questions juridiques et administratives de l'Assemblée Consultative et l'Assemblée elle-même examinent ce texte. Précédée par une mise au point du Secrétariat Général, l'élaboration de l'article 2 du Protocole a mis en présence plusieurs conceptions du droit des parents aboutissant à des formulations différentes.

a) La mise au point posait deux questions : Dans quelle mesure le droit ainsi proclamé impose-t-il aux gouvernements l'obligation d'organiser ou de subventionner un enseignement en accord avec les tendances philosophiques et religieuses de tous ? Les groupes politiques visant la destruction des droits et des libertés proclamés dans la Convention ont-ils le droit d'éduquer leurs enfants dans cet esprit ?

b) En ce qui concerne la formulation du droit des parents, trois débats eurent lieu :

— Fallait-il mentionner explicitement les écoles privées ? Les experts et les ministres l'ont cru nécessaire. Le texte transmis à l'Assemblée déclarait :

« L'Etat, dans l'exercice de ses compétences en matière d'enseignement et d'éducation, devra prendre en considération la liberté des parents d'assurer l'éducation religieuse de leurs enfants conformément à leurs propres croyances et, *lorsqu'il existe des écoles établies par l'Etat, d'envoyer leurs enfants dans d'autres écoles de leur choix pourvu que ces écoles répondent aux prescriptions de la loi.* »

L'Assemblée a écarté cette mention, dont M. Pierre-Henri Teitgen montra, le 8 décembre, le caractère vague et peut-être

restrictif : cela voulait-il dire que ce droit n'était respecté que si des établissements privés existaient ? Que les parents pouvaient donc en demander l'ouverture là où il n'y en avait pas ? Quant aux « prescriptions de la loi, ces mots pouvaient renvoyer aussi bien au contenu habituel de lois en ce domaine (exigence de conditions minimum tenant à l'hygiène, à la sécurité, à la moralité et aux titres) qu'à des lois restreignant sensiblement l'exercice de la liberté d'enseignement. Le texte final de l'article 2 du Protocole suit l'avis de l'Assemblée.

— Un second débat touchait à la fois à la rédaction et au fond, et concernait l'étendue de l'obligation mise à la charge de l'Etat. Aux rédactions « fortes » (l'Etat respectera, n'empiétera pas) s'opposaient des rédactions plus vagues (l'Etat devra prendre en considération, ou tenir compte). C'est, à juste titre, le terme « respectera » qui figure dans le texte, s'agissant de la proclamation d'un droit qui lie les Etats, et non d'une simple déclaration d'intentions.

— Quel serait enfin le contenu de ce droit ? Le texte du Comité des Ministres se bornait à parler du « droit des parents d'assurer l'éducation religieuse de leurs enfants conformément à leurs propres croyances », formulation doublement restrictive dans la mesure où :

— s'agissant d'un droit des parents, il convenait d'adjoindre au mot *éducation* le terme « *enseignement* », ce qui fut fait,

— la seule référence à l'éducation *religieuse* et aux *croyances* (« *creeds* ») des parents ne prenait en considération que les parents professant une religion déterminée et n'accordait aucun droit aux autres. La raison d'une rédaction aussi étroite était double : on craignait de donner aux parents dont la philosophie était estimée contraire à la Convention et professant des convictions extrémistes la possibilité d'éduquer leurs enfants dans le même état d'esprit. A cette inquiétude, qui avait fait l'objet d'interventions de M. Guy Mollet et d'une partie de la mise au point précitée du Secrétariat Général, l'article 17 de la Convention répondait d'avance. Une seconde motivation était tirée de la situation existant dans certains pays possédant une religion établie, et où l'enseignement comportait obligatoirement dans ses programmes ladite religion, sauf si les parents professaient et choisissaient une autre confession. (Cas de la Suède, qui devait émettre une réserve sur ce point).

Aucune de ces deux objections n'étant finalement de nature à conduire à retenir le texte initialement proposé, et la lacune de ce dernier étant grave, le texte final parle des *convictions religieuses et philosophiques*, et doit donc beaucoup à l'Assemblée. Il fut signé en mars 1952.

## LES SUITES DE L'ARTICLE 2 DU PREMIER PROTOCOLE ADDITIONNEL

Avant de les examiner, il n'est pas inutile de préciser le contenu exact du texte finalement adopté, ainsi rédigé :

« Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques. »

On ne peut qu'être frappé par la relative modération, certains diront par la timidité de ce texte. Il ne reconnaît pas en effet explicitement la liberté de l'enseignement, n'interdit pas formellement le monopole et n'impose pas le pluralisme scolaire. On peut estimer qu'il serait respecté, en cas de monopole, par la neutralité de l'enseignement public, et par l'inclusion de l'instruction religieuse soit dans les programmes, comme matière facultative, soit dans les établissements grâce à la création d'aumôneries.

Faut-il enfin répéter que ce texte n'impose nullement aux Etats l'obligation de subventionner les écoles privées, confessionnelles ou non ? Les travaux préparatoires le démontrent. En octobre 1951, la Commission des affaires juridiques et administratives de l'Assemblée Consultative l'avait clairement déclaré :

Face à la crainte que le texte parût impliquer « le devoir de l'Etat de créer ou d'entretenir à l'aide des finances publiques des écoles correspondant aux diverses tendances présentes dans la population, la Commission ne pourrait que réitérer que, comme il a déjà été déclaré à l'Assemblée Consultative, cette question doit être considérée comme demeurant entièrement en dehors du cadre de la Convention et du Protocole ». (Rapport du 2 octobre 1951.)

On notera ici que M. Maurice Schumann, Ministre des Affaires Etrangères, a donné récemment une interprétation différente de l'article 2 du Protocole. Répondant au Sénat à une question orale de M. Monnerville, M. Schumann a déclaré :

« Cette disposition... établissait le principe du pluralisme scolaire. Les débats qui ont précédé son adoption par l'Assemblée de Strasbourg — et j'y ai moi-même pris part il y a vingt ans — donnent même à penser qu'elle établit le principe des subventions à l'enseignement libre ». (*Journal Officiel*, séance du 16 juin 1970, p. 818.)

B) Cependant, les réactions des Etats signataires au moment de la ratification semblent indiquer que cette rédaction n'a pas correspondu aux vœux de tous. On ne peut en effet qu'être frappé par le nombre des réserves et des déclarations portant sur cet article 2<sup>10</sup>.

a) Une réserve concerne l'obligation de l'enseignement religieux résultant de la législation nationale :

« La Suède ne peut accorder aux parents le droit d'obtenir, en se référant à leur conviction philosophique, dispense pour leurs enfants de l'obligation de prendre part à certaines parties de l'enseignement des écoles publiques... La dispense de l'obligation de prendre part à l'enseignement du christianisme dans ces écoles ne peut être accordée que pour les enfants d'une autre profession de foi que l'Eglise suédoise, en faveur desquels une instruction religieuse satisfaisante a été organisée, cette réserve se fondant sur les dispositions du règlement nouveau du 17 mars 1953 sur les établissements d'enseignement secondaire du Royaume et les dispositions analogues concernant les autres établissements d'enseignement. »

b) Une déclaration souligne l'insuffisance de l'article 2 du Protocole aux yeux d'un pays :

« En signant le Protocole, le délégué de l'Irlande demande qu'il soit précisé au procès-verbal que, de l'avis de son gouvernement, l'article 2 du Protocole ne garantit pas aux parents de façon suffisamment explicite le droit de pourvoir à l'instruction de leurs enfants dans le foyer familial, ou dans les écoles de leur choix, qu'il s'agisse d'écoles privées ou d'écoles agréées ou créées par l'Etat. »

c) Une réserve et deux déclarations se rapportent aux aspects financiers de la reconnaissance de ce droit. La réserve émane de la Grande-Bretagne :

« En raison de certaines dispositions de la Loi sur l'enseignement en vigueur au Royaume-Uni, le principe posé dans la seconde phrase de l'article 2 n'est accepté que dans la mesure où il est compatible avec l'octroi d'une instruction et d'une formation efficaces et n'entraîne pas de dépenses publiques démesurées. »

Quant aux deux déclarations, l'une estime le Protocole insuffisant :

---

(10) On en trouvera le texte dans l'ouvrage publié par le Conseil de l'Europe : *Convention européenne des Droits de l'Homme, Recueil de textes*, 6<sup>e</sup> éd., Strasbourg, 1969, chapitre 5.

« De l'avis du gouvernement des Pays-Bas, l'Etat devrait non seulement respecter les droits des parents dans le domaine de l'éducation, mais, en cas de besoin, assurer l'exercice de ces droits par des mesures financières appropriées. »

L'autre tend au contraire à préciser et à restreindre la signification du texte, conformément aux travaux préparatoires précités, auxquels elle se réfère explicitement :

« La République Fédérale d'Allemagne adhère à l'opinion selon laquelle la deuxième phrase de l'article 2 du Protocole additionnel ne crée pour l'Etat aucune obligation de financer des écoles de caractère religieux ou philosophique, ou de participer à leur financement, cette question n'entrant pas, selon la déclaration unanime de la Commission des questions juridiques de l'Assemblée Consultative et du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, dans le cadre de la Convention sur les Droits de l'Homme et les Libertés Fondamentales ainsi que du Protocole additionnel. »

d) Deux réserves renvoient enfin à la législation nationale. Il s'agit de la Grèce, à propos de l'expression « philosophique », et de la Turquie, qui se réfère à la Loi du 3 mars 1924 relative à l'unification de l'enseignement.

C) Quelle fut l'attitude de la France ? Deux périodes doivent être ici distinguées.

I. — Sous la Quatrième République, les problèmes posés par l'article 2 du premier Protocole additionnel ont été, du moins en apparence, la cause du retard apporté à la ratification de la Convention. Dès le 29 décembre 1953, le gouvernement présidé par M. Laniel déposait sur le bureau de l'Assemblée Nationale un projet de loi tendant à autoriser le Président de la République à ratifier la Convention et le Protocole<sup>(1)</sup>. Au sujet de l'article 2 de celui-ci, l'exposé des motifs du projet de loi déclarait :

« L'article concernant le droit à l'instruction a également été l'objet d'un compromis. Il proclame le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants, conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques. Les rédacteurs ont eu présent à l'esprit le cas des régimes totalitaires où l'enfant était réquisitionné au profit de l'Etat, et où la liberté du père de famille était ainsi menacée dans son foyer. Sans méconnaître l'importance des charges que, dans ce domaine, peuvent assumer les Etats, le Protocole engage ces derniers à

(1) Annexe n° 7514, séance du 29 décembre 1953, *Documents parlementaires, Assemblée nationale*, p. 2527.

respecter la priorité des parents dans le choix du genre d'éducation à donner à leurs enfants. »

Dans la mesure où un exposé des motifs peut se prêter à une exégèse, on notera que ce texte est rédigé de façon contradictoire, puisqu'il semble réduire la portée de l'obligation mise à la charge des Etats, tout en reprenant, en ce qui concerne les droits des parents, une formulation très proche de celle de l'article 26-3 de la Déclaration Universelle, que les rédacteurs du Protocole ont entendu précisément écarter...

Le 9 mai 1956, le gouvernement présidé par M. Guy Mollet déposait un nouveau projet de loi ayant le même objet<sup>12</sup>. De manière significative, la partie de l'exposé des motifs relative à l'enseignement fut rédigée avec une précision et une concision plus grandes :

« L'article concernant le droit à l'instruction a également été l'objet d'un compromis. Il stipule que l'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques. »

Dès la fin du mois de décembre 1953, la Ligue des Droits de l'Homme se prononça « avec énergie »<sup>13</sup> contre la ratification de la Convention. D'après M. Pinto, cette opposition tenait à sa conception universaliste des droits de l'homme, aux insuffisances que comportait à ses yeux la Convention et au fait que selon elle en protégeant le droit des parents en matière d'éducation, l'article 2 du protocole mettrait en cause le principe de laïcité.

Il est frappant de constater que la vigueur d'une telle opposition, que l'on retrouvera en 1957-1958 au cours de la discussion devant la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée Nationale contraste avec deux faits essentiels : d'une part, le texte du Protocole, éclairé par les travaux préparatoires déjà mentionnés, ne mettait aucune obligation à la charge de l'Etat en ce qui concerne l'aide aux établissements privés, confessionnels ou non. Il ne constituait à aucun degré un moyen de nature à permettre de porter atteinte au principe de laïcité. D'autre part, cette opposition voit le jour alors que le débat scolaire s'est considérablement apaisé en France. Dans un article publié par le « Monde » le 27 juin 1970, qui faisait suite au débat qui venait d'avoir lieu au Sénat, M. Daniel Mayer, actuellement Président de la Ligue des Droits de l'Homme et membre de la Commission des affaires étrangères à l'époque a écrit :

---

(12) Annexe n° 1792, séance du 9 mai 1956, *ibid.*, p. 1376.

(13) R. Pinto, *Les organisations européennes*, 2<sup>e</sup> éd., Payot, 1965, p. 87.

dans le choix du genre d'édu-

motifs peut se prêter à une édifié de façon contradictoire, obligation mise à la charge des parents des droits des parents, une l'article 26-3 de la Déclaration école ont entendu précisément

ésidé par M. Guy Mollet dépo- ème objet<sup>12</sup>. De manière signifi- relative à l'enseignement fut ion plus grandes :

oit à l'instruction a également pule que l'Etat, dans l'exercice le domaine de l'éducation et de it des parents d'assurer cette iformément à leurs convictions

1953, la Ligue des Droits de »<sup>13</sup> contre la ratification de la position tenait à sa conception « insuffisances que comportait à elon elle en protégeant le droit article 2 du protocole mettrait

vigueur d'une telle opposition, ours de la discussion devant la l'Assemblée Nationale contraste , le texte du Protocole, éclairé entionnés, ne mettait aucune qui concerne l'aide aux établis- Il ne constituait à aucun degré porter atteinte au principe de voit le jour alors que le débat ; en France. Dans un article 0, qui faisait suite au débat qui Mayer, actuellement Président membre de la Commission des

956, *ibid.*, p. 1376.  
nes, 2<sup>e</sup> éd., Payot, 1965, p. 87.

« Il est parfaitement exact que les organisations laïques se sont opposées à l'article 2 du Protocole additionnel de la Convention, dont l'interprétation par leurs adversaires (*on était en plein débat public* sur les crédits à accorder par l'Etat aux écoles privées) ne pouvait faire aucun doute. Tout naturellement, les partisans de l'octroi de ces crédits insistaient en faveur d'une ratification rapide » (Souligné par nous).

La note à laquelle renvoie ce passage, après avoir reproduit le texte de l'article 2, ajoute : « Pour en comprendre la valeur explosive, il faut se rappeler la passion des controverses au moment de sa publication, c'est-à-dire *au moment même de la discussion de la Loi Barangé d'aide à l'enseignement privé* » (Souligné par nous).

Il convient de rétablir comme suit la chronologie exacte : le premier Protocole est signé en mars 1952. Le débat concernant la Loi Barangé se situait en septembre 1951. Aucune mesure notable n'intervient en 1952. En 1953, on ne peut signaler que deux mesures mineures : la Loi du 6 février porte de 1.000 à 1.300 francs le montant de l'allocation trimestrielle instituée par la Loi Barangé. La Loi du 7 février, dite « Amendement Simonnet », complète la Loi Barangé en ce qui concerne l'utilisation des fonds des caisses départementales scolaires pour la construction et la réparation des bâtiments scolaires. Il en résulte que c'est en dehors et postérieurement à tout débat sur l'aide de l'Etat aux écoles privées qu'une position hostile à la ratification de la Convention et du Protocole a été adoptée par certaines organisations.

A la fin de 1957 et au début de 1958, la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée Nationale, dont le président était M. Maurice Schumann, émit un avis favorable à la ratification, non sans difficultés ni réserves. Au cours de sa séance du 18 décembre, la Commission entendit le rapport de M. de Menthon sur le projet de loi. Elle décida, sur la proposition de M. Daniel Mayer, de faire figurer dans le texte de la loi une réserve tendant à affirmer le caractère permanent de la laïcité de la République française et renvoya, pour la rédaction de cette réserve, à un accord entre MM. de Menthon et Mayer. Au cours d'une deuxième séance, qui se tient le 19 mars 1958, il n'est plus question de réserve, mais d'une « déclaration interprétative ». Deux textes sont en présence. Ils ont respectivement pour auteurs MM. de Menthon et Anxionnaz. Le texte proposé par M. de Menthon déclare :

« Le principe posé dans la deuxième phrase de l'article 2 du Protocole additionnel est accepté dans le respect du caractère laïque de la République française (art. premier de la Constitution).

L'adoption du texte de l'article 2 n'entraîne pas l'obligation de dépenses publiques en faveur de l'enseignement privé. Il ne modifie pas les dispositions de l'article 2 de la Loi du 30 octobre 1886. »

Le texte proposé par M. Anxionnaz était le suivant :

« Le principe posé dans la deuxième phase de l'article 2 du protocole additionnel est accepté dans le respect du caractère laïque de la République française (article 1<sup>er</sup> de la Constitution).

L'adoption du texte de l'article 2 ne pourra pas entraîner l'obligation de dépenses publiques en faveur de l'enseignement privé. Il ne modifie pas les Lois fondamentales de la République en matière d'éducation, notamment l'article 2 de la Loi du 30 octobre 1886.

Il ne peut constituer de base juridique à l'établissement de rapports de droit entre la puissance publique et les parents. »

Le texte de M. Anxionnaz ayant été adopté par 20 voix contre 17, M. de Menthon présenta sa démission et fut remplacé par M. Anxionnaz. L'article unique du projet de loi fut finalement adopté par 20 voix contre 17.

Le dernier acte, en ce qui concerne la Quatrième République, se joue quelques mois plus tard devant le Comité consultatif constitutionnel<sup>14</sup>. Le 13 août 1958 M. Coste-Floret déposa un amendement ajoutant, dans le projet de préambule, à la référence à la déclaration de 1789 et au préambule de 1946, les mots : « et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 ». Il fut appuyé par M. Teitgen. Cet amendement fut adopté, mais ne fut pas retenu dans le texte final. Pourquoi ? Son auteur devait déclarer le 2 décembre 1960 devant l'Assemblée Nationale, au cours d'un débat relatif à l'absence de ratification de la Convention par la France : « Il semble, d'après ce qui nous a été dit, que c'était en raison d'objections tirées du principe de la liberté de l'enseignement, qui figure aussi dans la Déclaration Universelle. »

II.— Sous la Cinquième République, il fut rapidement acquis, avant même l'intervention de la loi du 31 décembre 1959, que les problèmes relatifs à la laïcité et à la liberté de l'enseignement ne pouvaient constituer un obstacle à la ratification de la Convention. Une proposition de résolution déposée le 21 avril 1959 à l'Assemblée Nationale<sup>15</sup> par

---

(14) Travaux du Comité consultatif constitutionnel, *La Documentation française*, p. 164.

(15) *Assemblée Nationale*, session ordinaire de 1959, annexe au procès-verbal de la séance du 28 avril 1959.

pas l'obligation  
ent privé. Il ne  
i du 30 octobre

:  
e l'article 2 du  
st du caractère  
(Constitution).

a pas entraîner  
l'enseignement  
la République  
de la Loi du

tablissement de  
s parents. »

voix contre 17,  
remplacé par  
alement adopté

République, se  
statif constitu-  
n amendement  
la déclaration  
ation Univer-  
ar M. Teitgen.  
s le texte final.  
e 1960 devant  
à l'absence de  
ble, d'après ce  
es du principe  
la Déclaration

t acquis, avant  
les problèmes  
avaient consti-  
proposition de  
tionale<sup>15</sup> par

Documentation  
au procès-verbal

plusieurs députés invitait le gouvernement à procéder à la ratification. Elle ne fut pas discutée, du fait des décisions du Conseil Constitutionnel en date des 17, 18 et 24 juin 1959 déclarant contraires à la Constitution les propositions de résolution portant sur un objet différent de celui qui leur est propre, à savoir les mesures et décisions relevant de la compétence exclusive des Assemblées<sup>16</sup>. Le 22 juillet de la même année, la Commission entendit une communication de M. Montagne sur l'état de la procédure de ratification. La déclaration interprétative alors proposée s'inspirait des deux textes précités de MM. de Menthon et Anxionnaz.

Au cours de l'élaboration de la Loi du 31 décembre 1959, la Convention et le Protocole ne furent jamais mentionnés, qu'il s'agisse des déclarations du Premier Ministre devant l'Assemblée Nationale<sup>17</sup>, de l'exposé des motifs du projet de loi, des rapports des commissions saisies ou du débat devant les deux chambres du Parlement<sup>18</sup>. La Loi proclame et confirme plusieurs principes préexistants et les combine avec les règles nouvelles concernant soit l'enseignement public soit la liberté de l'enseignement. La neutralité de l'enseignement public et l'égalité devant le service public sont réaffirmées. La liberté des cultes et de l'enseignement religieux pour les élèves de l'enseignement public est nettement énoncée. En ce qui concerne la liberté de l'enseignement, l'Etat la « proclame » et la « respecte », formulation doublement inutile, au moins d'un point de vue juridique, puisque la première affirmation n'apporte rien au droit positif et que la seconde expression n'a qu'une valeur, si l'on peut dire, psychologique. Il eut sans doute été préférable d'écrire si l'on tenait à tout prix à cette réaffirmation : « L'enseignement est libre », ou bien : « La liberté de l'enseignement s'exerce dans le cadre des lois qui la réglementent », encore que le précédent du droit de grève ne soit pas de ceux qui combent le juriste. Le texte ajoute que l'Etat « en garantit l'exercice aux établissements privés régulièrement ouverts ». Voici une autre étrangeté. Les libertés sont d'ordinaire reconnues à des personnes. Les titulaires de la liberté de l'enseignement sont ici les directeurs des établissements, les maîtres, enfin les usagers, parents et enfants. Sans doute a-t-on jugé plus

(16) *Recueil des décisions du Conseil Constitutionnel et de la Commission Constitutionnelle Provisoire*, 1958-1959, p. 58.

(17) Parlant des libertés fondamentales, le Premier Ministre déclarait, le 23 juillet 1959, devant l'Assemblée Nationale :

« La liberté d'enseignement est une de ces libertés. Elle se manifeste à l'intérieur de l'enseignement public; elle se manifeste aussi par le droit individuel d'enseigner dans le cadre des lois supérieures de la morale et de la nation. »

(18) Le débat d'ensemble est décrit par Aline Coutrot, *The fight over the 1959 education law in France*, Inter-University Case Program, 96, Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1966. Voir aussi : J. Robert, La loi Debré (31 décembre 1959) sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privé, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, mars-avril 1962, pp. 213-269.

expédient de ne pas les citer, en tout ou en partie. Enfin trois principes de droit public s'appliquent aux établissements ayant conclu un contrat avec l'Etat : le respect de la liberté de conscience; l'égalité d'accès; le contrôle de l'Etat sur l'enseignement. On sait que pour les établissements qui n'ont pas conclu de contrats le contrôle porte sur les établissements et non sur l'enseignement dispensé. On remarquera enfin qu'en regard à l'article 34 de la Constitution la liberté de l'enseignement relève de la loi à un double titre, s'agissant à la fois d'une règle concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques d'une part, et d'un principe fondamental de l'enseignement d'autre part.

Depuis 1960, les débats qui ont eu lieu à l'Assemblée Nationale et au Sénat à propos de l'absence de ratification de la Convention ont confirmé, si besoin était, que les questions relatives à l'enseignement ne constituaient plus un obstacle. Tel fut le cas à l'Assemblée Nationale les 2 décembre 1960 et 15 décembre 1961, ainsi que le 6 juin 1970, au Sénat le 16 juin 1970.

D) Un dernier point reste à examiner : il s'agit de l'interprétation donnée par la Cour, dans l'arrêt rendu en 1968 à propos des recours concernant certains aspects de la législation linguistique belge, des articles 8 et 14 de la Convention et de l'article 2 du premier Protocole additionnel. Cette interprétation peut être résumée de la manière suivante :

a) En ce qui concerne le droit à l'instruction (première phrase de l'article 2 du Protocole), la Cour a estimé qu'on se trouvait bien en présence d'un droit, que la Convention n'imposait pas d'obligations déterminées en ce qui concerne les moyens de l'instruction, que le texte était muet en ce qui concerne la langue, mais qu'évidemment ce droit serait vide de sens si l'enseignement était dispensé dans une langue autre que la ou l'une des langues nationales. En résumé, ce droit comportait deux aspects : le droit d'accès aux établissements d'une part, le droit d'obtenir la reconnaissance officielle des études accomplies d'autre part.

b) En ce qui concerne la seconde phrase de l'article 2 du Protocole, la Cour a estimé que « cette disposition n'impose pas aux Etats le respect, dans le domaine de l'éducation ou de l'enseignement, des préférences linguistiques des parents, mais uniquement celui de leurs convictions religieuses et philosophiques ». A l'argument tiré du texte même s'ajoutait celui que fournissait l'étude des travaux préparatoires. Le Comité des Experts n'avait pas retenu une proposition danoise donnant aux parents le droit de choisir, pour l'éducation de leurs enfants, une autre langue que celle du pays, pourvu que cet enseignement soit donné dans une école reconnue.

c) Quant à l'article 8, la Cour a reconnu qu'il n'était pas exclu que des mesures prises dans le domaine de l'enseignement affectent ce droit, et a admis en conséquence sa combinaison avec l'article 2 du Protocole dans l'examen des dispositions litigieuses.

d) Il en allait de même pour l'article 14 de la Convention relatif à l'absence de discrimination. Même combiné avec l'article 2, cet article ne donne pas aux parents ou aux enfants le *droit* à une instruction dispensée dans une langue de leur choix. Leur objet est plus simple : faire assurer par chaque partie contractante la jouissance du droit à l'instruction (ou au respect de la vie familiale) à toute personne relevant de sa juridiction, sans discrimination, fondée par exemple sur la langue. La Cour a relevé que là où la Convention avait entendu mettre à la charge des Etats des obligations relatives à la langue utilisée, elle l'avait fait explicitement (cf. les articles 5-2 et 6-3).

Appliquant ces principes à l'espèce, la Cour a déclaré qu'il y avait une discrimination contraire à la Convention (combinaison de la première phrase de l'article 2 du premier Protocole additionnel et l'article 14) dans l'un des cas qui lui étaient soumis.

## CONCLUSION

Concluons par quelques constats et une question.

On constate, de 1949 à 1959, une très grande indépendance entre l'élaboration et le contenu de la Convention et du Protocole d'une part, s'agissant des problèmes de l'enseignement, et les débats intérieurs français se rapportant à la législation scolaire.

Lorsqu'en 1957-1958 les organes parlementaires débattent de la ratification, c'est, du moins publiquement, le problème scolaire qui est invoqué comme obstacle principal.

Il s'agissait d'un débat purement politique, le texte du Protocole, éclairé par les travaux préparatoires, ne créant aucune obligation nouvelle à la charge de l'Etat, et la législation française allant bien au-delà de ce qu'exige l'article 2 du Protocole, même avant 1959.

En 1957-1958, la question scolaire a-t-elle été *en réalité* le seul obstacle à la ratification ? Il s'agit là d'une question qui s'adresse non au juriste, mais à l'historien de cette époque. Celui-ci ne pourra pas, lorsqu'il établira la chronologie du sujet, ne pas remarquer que c'est en avril 1957 que fut créée la Commission permanente de sauvegarde des droits et des libertés individuelles, qu'en juin-juillet deux membres de la Commission, MM. Maurice Garçon et Delavignette présentèrent des rapports dénonçant l'existence de ce qu'il était convenu de nommer « sévices ». Ils devaient démissionner peu après,

ainsi qu'un troisième membre de la Commission, M. Pierret-Gérard. C'est le 14 décembre 1957, enfin, quatre jours avant la première séance de la Commission des affaires étrangères consacrée à la Convention, que le « Monde » publie le rapport de synthèse de la Commission. Les événements d'Algérie et les pratiques dénoncées dans nombre de rapports officiels n'ont-ils pas été de nature à faire souhaiter, ici et là, que la Convention ne soit pas rapidement ratifiée, par crainte des recours qui auraient pu être introduits ? Seule l'histoire le dira. Mais la question peut être posée.

Roger ERRERA,

*Maître des requêtes au Conseil d'Etat.*

## DISCUSSION

(Présidence de M. Jean MINJOZ, ancien Ministre, maire de Besançon)

M. EISSEN. — Monsieur le Président, je n'ai que quelques mots à dire. Le rapport très complet de M. Errera a renforcé en moi la conviction, déjà ancienne, que le problème soulevé autrefois en France sur le terrain de l'article 2 du Protocole additionnel était un faux problème. Permettez-moi d'ajouter seulement une petite pièce à notre dossier. Il s'agit d'une communication présentée au Colloque de Bruxelles du mois dernier par le R.P. de Riedmatten, Observateur permanent du Saint-Siège près l'Office des Nations Unies et les institutions spécialisées à Genève. Après avoir cité l'article 2 du Protocole additionnel et l'interprétation que la Cour européenne des Droits de l'Homme en a donné dans l'affaire « linguistique belge », l'auteur écrit ce qui suit (document H/Coll. (70) 3/Com. 1, pages 6 et 7) :

« (...) Il ne semble pas *a priori* que la question des prestations gouvernementales, jugées aujourd'hui, dans les exposés doctrinaux catholiques, indispensables pour l'exercice réel du droit établi ici, serait tranchée en un sens affirmatif. S'il en est bien ainsi, les plus récentes prises de position en la matière de l'Autorité de l'Eglise, en particulier de nombreuses Conférences épiscopales, ne seraient pas totalement prises en compte dans le texte européen. La prudence dont la Cour a fait preuve dans l'affaire évoquée ci-dessus quand il a été question, pour les requérants surtout, et même pour la Commission, d'en appeler à l'article 14 sur la non-discrimination, me donne à penser que, seule une jurisprudence très large dans son interprétation et le dégagement possible des implications d'un texte, donnerait avec le temps satisfaction aux revendications catholiques en la matière. Mais une telle jurisprudence aurait contre elle le formidable obstacle de « l'intention du législateur ». Or, lors de l'élaboration des textes, les rédacteurs ont clairement donné à entendre que les textes ne sauraient être étendus au-delà du « *prout litera sonat* ». (...) »

M. René CASSIN. — Nous devons rendre hommage au caractère complet et objectif du rapport de M. Errera. Je crois bien qu'un éclaircissement de la situation a été apporté par ce rapport exactement comme les explications de M. Daniel Mayer ont apporté des éclaircissements sur l'attitude de la Ligue des Droits de l'Homme française et sur son évolution, et nous pouvons considérer que notre matinée a été fructueuse et qu'elle servira, si j'ose dire de modèle pour les autres séances