

Article sur les évêchés : vers la suppression d'un fossile ?

par Philippe GARDAZ, Lausanne

Au cours des dernières années, les Suisses ont lu ou entendu, à plusieurs reprises au fil des débats parlementaires, que l'article constitutionnel sur les évêchés allait être maintenu ou, au contraire, supprimé. Au point de ne plus savoir où l'on en est. Mais aujourd'hui, comme dirait Robert Lamoureux, le canard est toujours vivant ! A moins que le 10 juin prochain, peuple et cantons ne fassent un sort définitif à ce (trop) fameux article, qui mérite quelques commentaires.

« Il ne peut être érigé d'évêché sans l'approbation de la Confédération », dit la nouvelle Constitution fédérale (art. 72, al. 3) du 18 avril 1999, reprenant celle de 1874 (art. 50, al. 4). La règle est simple, en apparence du moins. Elle fut adoptée en réaction à la création du vicariat apostolique de Genève, c'est-à-dire d'un quasi diocèse de Genève, en janvier 1873. Le Conseil fédéral la motiva en ces termes : « La Cour de Rome paraissant vouloir élever la prétention d'octroyer des évêchés et de modifier les circonscriptions diocésaines sans prendre l'autorisation de l'Etat, nous pensons qu'il est utile de proclamer dans la Constitution fédérale elle-même un principe qui est de droit historique et auquel les citoyens suisses, jaloux de l'indépendance de leur pays, songent moins que jamais à renoncer » (*Feuille fédérale* 1873 II 913). Il s'agit donc d'abord d'une norme de défense de l'indépendance du pays face à la menace constituée par l'organe dirigeant de l'Eglise catholique romaine. Accessoirement, la règle tend au maintien de la paix religieuse.

L'application de cette disposition fut pour le moins incertaine, pour ne pas dire contradictoire. Bien qu'elle ne vise que

Rome, le Conseil fédéral l'invoqua en 1876 lorsqu'il autorisa la création de l'évêché catholique-chrétien de Suisse, en rupture avec Rome ! Comme, à la lettre du texte, tout évêché, catholique romain ou non, paraît concerné, il y aurait lieu selon certains de l'appliquer à toutes les Eglises à structure épiscopale. Cependant, le Conseil fédéral, pourtant de cet avis, s'est abstenu de soumettre à autorisation la création de diocèses méthodistes, anglicans ou orthodoxes dans notre pays.

Pratique incertaine

Concrètement, le Conseil fédéral n'a jamais délivré explicitement une autorisation de création ou de modification d'évêché catholique romain. Il l'a fait toutefois implicitement lorsque l'administration apostolique du Tessin est devenue diocèse de Lugano par concordat conclu en 1968 avec le Saint-Siège et lorsque, par accord additionnel de 1978, les cantons de Bâle (Ville et Campagne), Schaffhouse et Jura ont adhéré au concordat régissant le diocèse de Bâle.

Les démarches parlementaires visant à abroger cette curieuse règle, qui n'existe qu'en Suisse sous forme de norme étatique unilatérale, ont débuté en 1962 déjà lorsque le conseiller national Ackermann demanda par motion l'abrogation de cette règle. En 1972, le principe de l'abrogation fut admis sans opposition par les deux Chambres, mais cette unanimité demeura sans suite. Puis, en réponse à une interpellation du conseiller national Leuba, qui tendait au même but, le Conseil fédéral confirma en 1994 son intention de proposer l'abrogation dans le cadre de la révision de la Constitution.

Le climat changea en juin 1995, lors du débat du Conseil des Etats à l'occasion de la maladroite initiative parlementaire Huber. Le principe de l'abrogation ne fut alors accepté qu'à une très faible majorité. Vu les réticences exprimées lors de la consultation ouverte sur l'avant-projet de nouvelle Constitution, le Conseil fédéral renonça en 1996 à proposer l'abrogation envisagée auparavant. Et, après navette entre les deux Chambres, la règle fut maintenue dans la charte fondamentale du 18 avril 1999, non sans l'engagement du gouvernement de reprendre la question. Parole tenue, puisqu'à fin 2000, tant le Conseil national que le Conseil des Etats votèrent, à de nettes majorités, l'abrogation pure et simple de la règle constitutionnelle.

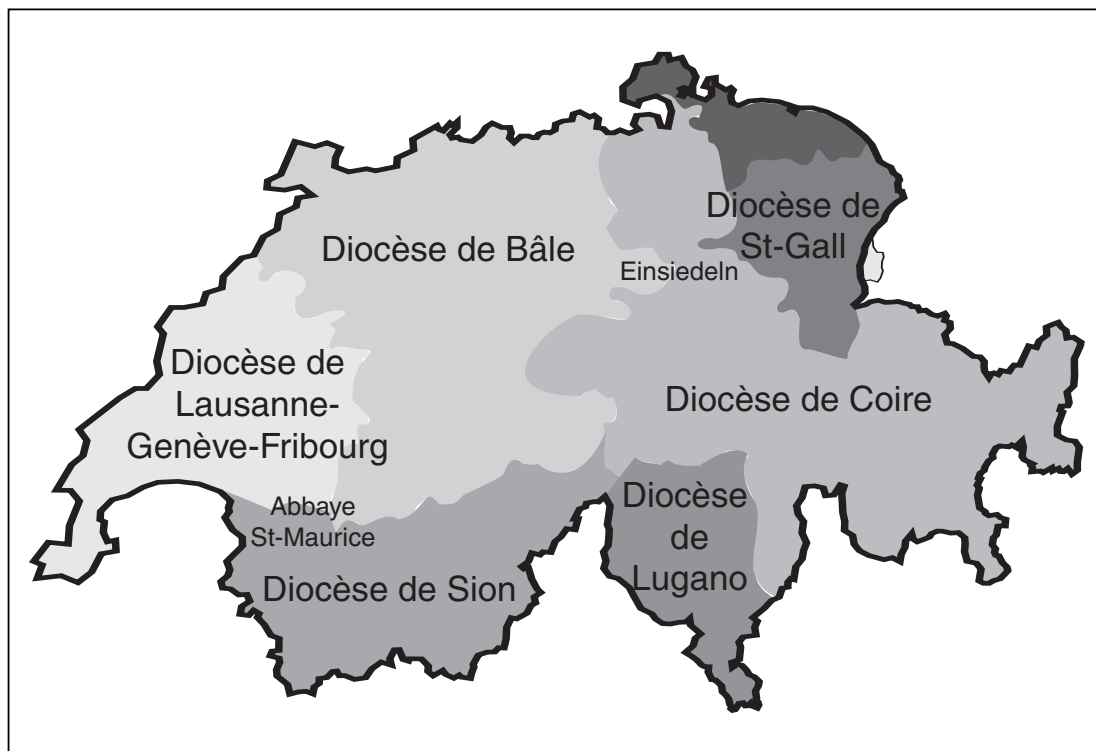
Quelle menace ?

Le scrutin populaire du mois prochain porte donc sur une règle tout à fait extraordinaire, marquée par le contexte de l'époque de son adoption et fréquemment qualifiée de discriminatoire, puisqu'en fait elle ne touche que l'Eglise catholique romaine. Elle restreint certainement la liberté de cette Eglise de s'organiser comme elle l'entend. Et comme toute restriction à un droit fondamental, celle-ci n'est admissible que si elle est nécessaire,

que ce soit au titre de la protection du pays face à une menace extérieure ou à celui du maintien de la paix religieuse.

S'il est bien le chef de la Cité du Vatican, minuscule support territorial de l'indépendance nécessaire à sa mission spirituelle, ce n'est pas en cette qualité que le pape érige les diocèses (et nomme les évêques). Il agit alors comme responsable d'une communauté spirituelle. Les diocèses (et les évêques) ne sont d'ailleurs pas en concurrence avec la souveraineté de l'Etat, car ils se rattachent à un ordre juridique (le droit canonique) dont les règles ne sont pas susceptibles d'exécution par voie de contrainte. L'Etat moderne détient bien le monopole de la contrainte, de la violence légitime. Il n'est aucunement menacé, pas plus que les personnes ou la société, par une entité extérieure qui justifierait une protection spéciale. On ne voit d'ailleurs pas quel préjudice la création d'évêchés pourrait causer à notre pays et en quoi son indépendance en serait atteinte. Et du fait que le Saint-Siège entretient des relations diplomatiques, même considérées comme un privilège, on ne peut déduire l'existence d'une menace, qui seule justifierait une mesure spéciale de protection comme l'article sur les évêchés.

Au plan du maintien de l'ordre public en général, de la paix religieuse en particulier, l'article institue un contrôle préalable, une censure dirait-on dans le proche domaine de la liberté d'opinion. La paix religieuse n'est mise en péril que par les conflits entre communautés religieuses. La création ou la modification d'évêchés est-elle à ce point dangereuse pour cette paix qu'il soit nécessaire de prévoir une règle extraordinaire, en plus de celles fondant le pouvoir général de police des autorités étatiques, déjà confirmé par une règle exprès en matière de paix religieuse (art. 72, al. 2) ? La réponse relève de l'appréciation, mais peut-on sérieusement soutenir une telle nécessité, du moins si l'on s'en tient à une notion stricte de la paix religieuse qui n'est pas mise en cause par le seul



Diocèses de Suisse.

désagrément ou même mécontentement que provoque inmanquablement chez les uns, l'usage de la liberté religieuse par les autres ?

Des inconforts psychologiques, au demeurant inévitables, ne sont pas synonymes de menace pour la paix publique. La diversité et le mélange des opinions, des convictions et des sentiments religieux notamment, sont aujourd'hui tels dans notre pays, que la création ou la modification d'évêchés n'est plus un événement important pour une large part de la population. Dans ce contexte, une norme spéciale de protection de la paix religieuse, en relation avec la création d'évêchés, est superflue.

Ces analyses rationnelles, à fondement juridique, n'intègrent toutefois pas la composante affective, identitaire, si importante dans notre époque marquée par la dérive émotionnelle. Et, sous cet angle, il ne faut pas occulter que bon nombre de catholiques

ressentent l'article sur les évêchés comme un obstacle vexatoire, empêchant leur Eglise de s'organiser selon ses nécessités pastorales. Réciproquement, l'obligation d'obtenir l'accord de l'autorité fédérale pour toute création ou modification d'évêché est considérée par certains réformés comme une protection face à l'impérialisme romain.

Ces deux sentiments ne résistent toutefois pas à l'épreuve des faits parce que le Conseil fédéral, par hypothèse saisi par le Saint-Siège d'un projet de création d'évêché, serait dans l'impossibilité de refuser son approbation, sauf à soutenir qu'une telle perspective menacerait la paix religieuse, c'est-à-dire entraînerait, au-delà de légitimes manifestations d'opposition, des troubles sérieux. L'inconfort de cette position, où l'autorité n'a pratiquement pas de marge de manœuvre, confirme le gouvernement dans sa détermination à recommander

l'abrogation. Cela revient à dire que l'article n'empêche pas, en lui-même, une éventuelle modification des diocèses helvétiques et qu'il n'est, dès lors, ni un vrai obstacle ni une protection valable ; mais il n'en demeure pas moins une restriction injustifiée à la liberté religieuse et son maintien ne serait ni neutre ni anodin ni insignifiant non plus.

Au chapitre des idées répandues dans l'air du temps, il faut examiner aussi la tendance, bien helvétique, de compter sur l'intervention de l'Etat pour régler les questions religieuses. Dans la mesure où il s'agit de difficultés internes à une Eglise, comme par exemple celles en relation avec la nomination d'un évêque en dehors de règles concordataires, ce recours est injustifié. L'Etat ne peut, en effet, se laisser « utiliser » par certains adeptes d'une communauté dans le litige qui les divise d'avec leurs autorités ecclésiastiques. Il serait alors « instrumentalisé », selon l'expression consacrée Outre-Sarine. D'ailleurs, en ce qui concerne la nomination des évêques, l'appui que certains cherchent auprès de l'Etat se concrétiserait par des règles étatiques qui éloigneraient (encore plus) la communauté concernée de sa légitime autonomie.

Un nouvel article ?

Toujours au chapitre des idées en débat, il faut citer celle d'un nouvel article constitutionnel fédéral sur les religions, garantissant notamment le droit des Eglises de s'organiser librement. A cet égard, le projet n'est pas dénué d'intérêt, mais paraît illusoire. La nouvelle Constitution garantit explicitement la compétence (précédemment implicite) des cantons pour régler leurs rapports avec les Eglises. Il sera d'autant plus difficile d'introduire une règle fédérale en cette matière, que l'organisation ecclésiastique est très diverse d'un canton à l'autre. C'est même le domaine

où le fédéralisme est le plus vivace, car c'est bien dans cette sphère que les différents systèmes cantonaux sont les plus caractérisés. Et les autorités fédérales ont clairement manifesté qu'elles n'entendaient pas s'en mêler.

En définitive, il faut tourner la page d'une époque lointaine. La question posée le 10 juin prochain devrait nous permettre, au moment où nous entamons le XXI^e siècle, d'en finir avec le XIX^e.

Ph. G.

Prises de position à Genève où la question a toujours soulevé les passions

- un **Oui** du Conseil pastoral de l'Eglise catholique romaine de Genève (voir p. 7) ;
- un **Non** de l'Eglise catholique chrétienne de Genève, qui s'est prononcée en faveur du maintien de l'article constitutionnel sur les évêchés, faute de pouvoir lui substituer un nouvel article sur les religions assurant l'égalité des différentes Eglises et religions représentées en Suisse. Selon son synode cantonal, l'art. 72, al. 3 n'a du reste jamais fait obstacle au dialogue œcuménique ;
- une **liberté de vote** laissée par le Consistoire, organe décisionnel de l'Eglise protestante genevoise, dont les membres sont divisés : certains optent pour un « non-ouvert », c'est-à-dire refusent d'éliminer cet article sans qu'il ne soit remplacé par un autre sur les religions ; d'autres désirent le « oui », comme signal d'ouverture œcuménique.

L. B.