

Etat-Eglises : la nouvelle donne

par Philippe GARDAZ, Lausanne

Lorsque l'on parle des liens entre les Eglises et l'Etat, deux alternatives sont traditionnellement avancées : la séparation des deux instances ou le pouvoir de tutelle de la deuxième sur la première. Avec, pour toile de fond, la question du financement des communautés religieuses. Or, l'extension du champ d'intervention des collectivités publiques apporte des nuances à cette problématique. Il est opportun de le souligner, à l'heure où plusieurs cantons travaillent à la refonte de leur constitution.

Avec une discrétion d'horloger, Neuchâtel révisé entièrement sa Constitution. Vaud s'y est aussi mis. A Fribourg, le principe de la révision par une assemblée constituante est acquis. A Genève, on commence également à parler d'une refonte de la Charte cantonale. Et comme les cantons sont compétents pour déterminer le statut des Eglises, ils devront se pencher sur cette question. Cela promet quelques débats animés, car le sujet charrie tout un magma d'histoire, de crispations, d'évolutions, de non-dits et d'interrogations.

Depuis belle lurette, mais surtout durant les dernières décennies, le débat s'est souvent limité à une seule question : faut-il séparer l'Eglise, ou plutôt les Eglises reconnues, de l'Etat ? Cela fut le cas, en 1980, lorsqu'une initiative populaire fédérale demanda la séparation complète de l'Eglise et de l'Etat. Peuple et cantons la rejetèrent massivement. Mais le problème demeurait dans l'air du temps puisque Zurich, canton phare de la Suisse alémanique, s'y confronta à nouveau en 1995, alors même qu'une tentative de séparation y avait déjà échoué en 1977.

Le débat sur les relations Eglise-Etat est aussi vaste qu'ancien, aussi délicat que complexe. Le ramener à cette unique ques-

tion est lourdement réducteur, d'autant que les données fondamentales, les éléments déterminants se sont profondément modifiés depuis les temps, souvent anciens, où furent adoptées les règles constitutionnelles et légales qui régissent ce domaine.

En Suisse romande

Le point de départ, c'est une forte diversité entre les différents cantons suisses. Au point qu'il est compliqué (et fastidieux !) d'en tenter la description synthétique. Mais un constat s'impose d'abord : aucun canton n'ignore la société religieuse en tant qu'institution de nature particulière. Et une constante émerge dans la quasi totalité des cantons : la tendance de l'Etat à se poser en « tuteur » des Eglises, même si celles-ci ne sont, en fait, pas entravées dans leur apostolat.

En Suisse romande, à l'exception du Valais, toutes les législations cantonales comportent des règles de nature tutélaire. Ainsi, dans le canton de Fribourg, la gestion des biens ecclésiastiques est soumise à la surveillance d'organismes étatiques, conjointement à celle exercée par l'autorité dio-

céssaine. Dans le canton de Vaud, la loi ecclésiastique définit l'identité et la mission de l'Eglise évangélique réformée et dit sa règle de vie et d'enseignement. Le droit vaudois soumet aussi à autorisation spéciale l'acquisition d'immeubles par les associations et fondations à caractère ecclésiastique. Selon la Constitution neuchâteloise, l'Eglise réformée et les paroisses catholiques s'organisent librement... mais obligatoirement sous la forme corporative (ce qui exclut l'organisation en fondation). L'établissement d'une corporation religieuse, c'est-à-dire d'un ordre ou d'une congrégation, est soumis à l'autorisation expresse et toujours révocable du Grand Conseil. Dans le canton de Genève, cette règle se retrouve. En outre, seuls les citoyens laïques y sont éligibles. Le port de tout costume ecclésiastique est interdit sur la voie publique à toute personne ayant domicile ou résidence dans le canton. Et toute célébration de culte, procession ou cérémonie religieuse quelconque sur la voie publique est aussi interdite par la loi, une règle incompatible avec la garantie de la liberté religieuse, comme l'a clairement dit le Tribunal fédéral (ATF 108 Ia 41). Le canton du Jura garantit l'autonomie des Eglises reconnues mais prescrit, dans la ligne du système repris de l'époque bernoise, le respect des principes démocratiques dans les constitutions ecclésiastiques.

Relations financières

Peu importe que ces règles découlent des vifs antagonismes de l'époque du Kulturkampf, de l'esprit josphiste ou révolutionnaire du siècle des lumières ou du souci des autorités du temps de la Réformation de maintenir l'Evangile, avec l'aide de Dieu, dans la doctrine et dans la vie, selon les termes de Leurs Excellences de Berne. Désuètes ou non, elles perdurent, car elles correspondent à un sentiment, larvé mais bien présent, fondé sur une très ancienne

tradition. En 1370 déjà, les trois Waldstaetten, Zurich, Lucerne et Zoug signaient la Charte des prêtres (Pfaffenbrief) stipulant que, dans ces cantons, les tribunaux séculiers reconnus seraient seuls compétents pour tous les habitants, y compris les prêtres. Si le réflexe de contrôle des communautés religieuses est bien ancré dans l'inconscient collectif, ce n'est pas comme corollaire du soutien matériel que les collectivités publiques accordent aux Eglises reconnues, soit directement par le canal des budgets cantonaux et communaux, soit indirectement en leur permettant de percevoir un impôt ecclésiastique. Une réglementation tutélaire a en effet été maintenue - on vient de le voir - dans le canton de Genève, alors que pourtant celui-ci n'accorde pas de subvention aux Eglises.

C'est bien sûr dans les esprits que l'évolution essentielle a eu lieu : au cours des dernières décennies, l'indifférence religieuse a progressé à pas de géant. Même si une large majorité de la population se déclare adepte d'une des principales confessions, elle ne prend jamais part à la vie ecclésiale. Cette situation devrait à première vue faciliter la renonciation de l'Etat à toute intrusion dans la vie des Eglises, sensiblement affaiblies. Mais, paradoxalement, l'absence de convictions religieuses chez un grand nombre rend un peu suspects ceux qui en ont et du même coup les Eglises. Inutile de le nier, l'image de celle-ci, celle de Rome notamment, est loin d'être positive dans tous les esprits contemporains. Dans l'ambiance anthropocentrique et matérialiste de notre époque, flottent aussi des relents d'intolérance latente, en particulier à l'égard des groupes religieux ressentis comme inconnus ou étrangers.

Pendant, la pierre de touche du problème est évidemment la question du financement des Eglises. Elle se recoupe avec celle, abstraite, de la séparation, au point qu'elle finit par la remplacer. A cet égard, les données ont connu une remarquable



Les Eglises remplissent des fonctions sociales. Ici, activité à Caritas - Genève.

transformation. La plus importante est celle du champ d'intervention des collectivités publiques. Au début de ce siècle, et encore plus au siècle passé, l'Etat se bornait pour l'essentiel à maintenir la tranquillité et l'ordre dans le pays, à garantir les libertés fondamentales, à assurer l'instruction publique et le maintien des infrastructures (routes, chemins de fer, etc.). Cet Etat-gendarme est devenu, insensiblement mais inéluctablement, l'Etat-providence qui, en plus des tâches traditionnelles, s'occupe tant d'améliorations foncières que de santé publique, de protection de la nature, des monuments et des sites que de formation professionnelle, de protection sociale que d'affaires culturelles, pour se limiter à quelques domaines. Les collectivités publiques subventionnent, souvent largement, des orchestres, de chambre ou symphoniques, comme des ports de plaisance,

de petite ou grosse batellerie. Elles n'hésitent guère à soutenir des offices de promotion économique, des instituts de recherche sociologique ou encore des installations sportives de haute compétition.

L'intérêt général, qui fonde l'intervention des caisses publiques, est une notion à ce point large aujourd'hui, qu'on ne saurait le contester sérieusement quant à l'action des communautés religieuses, des principales en tout cas. Leur utilité dans les domaines spirituel, caritatif, social, éducatif et culturel est indéniable, spécialement à une époque où la quête de sens, démarche personnelle dans son essence, prend des dimensions sociales du fait de son extension. Le fait que cette action ait lieu au nom d'une conviction d'ordre religieux ne lui enlève pas son caractère d'intérêt public. Alors que l'Etat soutient mille et une activités humaines, notamment au tra-

vers d'associations et fondations diverses, on ne saurait lui interdire de soutenir des activités socialement utiles parce qu'elles découlent d'un engagement, d'une conviction religieuse, sauf à considérer dans une optique hyper-laïciste que ces activités sont perverties par leur motivation.

Des services sociaux, et plus

Une autre évolution a eu lieu que l'on peut aussi mettre en rapport avec le financement des Eglises. *S'il le peut, chacun soutient ses œuvres*, disait-on il n'y a pas si longtemps. Ce souci de solidarité, préoccupation en principe individuelle, a été de plus en plus relayé par les collectivités publiques qui ont organisé le soutien aux démunis par voie d'assurances et d'aides sociales. Cette démarche demande des moyens financiers et elle a justifié, en grande partie, l'introduction puis l'aggravation de la progression de l'impôt, moyen d'assurer une redistribution entre nantis et modestes. L'Etat a donc pris cette tâche en mains et orienté du même coup les fruits de l'obligatoire solidarité. On ne saurait parler de charité, mot honni au demeurant, car celle-ci est par définition volontaire. En fait, dans ce contexte, l'envie et la possibilité de soutenir «ses œuvres», notamment son Eglise, sont aujourd'hui moins largement ouvertes au contribuable aisé qui, subissant la progression de l'impôt, a déjà le sentiment d'avoir rempli, bon gré, mal gré, son devoir de solidarité. On ne saurait oublier enfin que les Etats cantonaux se sont appropriés de très importants biens ecclésiastiques.

En bref, vu l'extension du champ d'intervention des collectivités publiques et l'utilité sociale de l'action des communautés religieuses, celles-là peuvent soutenir celles-ci sans rougir, notamment aux yeux des agnostiques. Mais, comme il est forcément laïque dans une société plura-

liste, l'Etat ne saurait manifester, au plan religieux, une préférence pour telle ou telle confession. Il doit se borner à soutenir des groupes religieux dont il considère l'action comme positive au plan social, tout en assurant de façon générale le respect de la liberté religieuse.

Mais, objectera-t-on, cette approche réduit les Eglises au rang de simples services sociaux à connotation religieuse. Objection fondée, car les Eglises ne sont évidemment pas de simples agences ecclésiastiques de services. Toutefois, le fait que l'Etat, laïque car pluraliste, les soutiennent comme telles n'interdit en aucune manière qu'elles gardent la vivace conscience de leur identité fondamentale et qu'elles disent à temps et à contre-temps les convictions qui sont leur raison d'être. Il appartient aux Eglises, avec l'aide de leur Maître, de ne pas laisser le sel s'affadir et de proclamer sans crainte leur message qui dépasse le social et l'humain, qui reconforte mais qui dérange aussi, indépendamment de la justification du soutien matériel qu'elles reçoivent des collectivités publiques. Et, même soutenues par l'Etat, les Eglises demeurent au bénéfice de la liberté religieuse dont elles jouissent vu leur nature et leur mission.

Particularismes acceptés

Le respect de leur autonomie postule que les Eglises soutenues par l'Etat soient reconnues comme elles sont et non comme l'Etat les souhaiterait. La vraie reconnaissance implique le respect de l'identité propre de la communauté reconnue. Si la reconnaissance s'accompagne de conditions, par exemple quant à l'organisation, il ne s'agit plus d'une véritable reconnaissance mais d'une tutélisation plus ou moins marquée, dans la ligne des «anciennes» habitudes helvétiques. La reconnaissance des Eglises dans leur

identité fondamentale peut d'ailleurs déboucher sur des statuts différenciés.

Ainsi, une communauté religieuse qui, comme la plupart des Eglises réformées cantonales, a été organisée dès ses origines et jusqu'à nos jours par voie de législation étatique pourra sans difficulté de principe endosser le statut de corporation de droit public. Elle admettra sans autre que ses fondements organiques soient définis par voie législative.

En revanche, la loi de l'Etat n'étant pas l'unique source de droit, quoi qu'Hegel ait pu dire, une communauté religieuse qui, comme l'Eglise catholique romaine, a ses règles organiques propres sera d'abord reconnue par l'octroi de la qualité de sujet de droit, dans l'ordre juridique étatique, à ses structures préexistantes (diocèse, paroisses). Cela ne signifie pas que celles-ci seront les bénéficiaires directs des éventuelles prestations des collectivités publiques, car ces structures ecclésiales peuvent être complétées, selon les circonstances locales, par des organismes (Fédération cantonale, etc.) régis par le droit civil.

Séparés mais liés

Le principe d'égalité ne s'oppose pas à une telle différenciation des statuts car seules des situations identiques exigent un traitement identique. Il n'empêche pas non plus un soutien matériel semblable à des communautés aux statuts juridiques différents, la justification du soutien résidant dans l'appréciation positive de leur action, au plan social, et non dans leur statut juridique plus ou moins empreint d'officialité. L'actuelle situation vaudoise le confirme.

Après des siècles de collaboration, parfois «fusionnelle», l'Etat et les Eglises doivent réexaminer leurs rapports à la lumière de la réalité contemporaine. Il s'agit de dépasser l'alternative tradition-

nelle qui oppose l'union, de fait ou de droit, à la séparation, le soutien matériel, direct ou indirect, au sevrage total. Puissent-ils découvrir, là où ils sont unis, qu'une claire démarcation organique n'est pas synonyme de rejet, de rupture, d'abandon matériel et, là où ils sont juridiquement séparés, que la restauration d'un légitime soutien matériel n'est pas un retour au passé, à contre-courant de l'air du temps. Et, bien sûr, les principales Eglises chrétiennes ne sont pas les seules communautés concernées.

En tout état de cause, il est vain de croire, dans le climat de notre époque, que l'on pourrait faire, dans le cadre de la révision totale des constitutions cantonales, l'économie d'un débat fondamental sur ce sujet. Espérons, pour conclure, que les constats et les analyses ne soient pas balayés par les craintes et les préjugés, si forts en ce domaine.

Ph. G.

**Nous vous souhaitons
chers lecteurs et lectrices de
JOYEUSES FÊTES DE PÂQUES !**

Nous vous informons
que nos bureaux seront fermés
à partir du jeudi 20 avril, à 17h.

Réouverture de l'administration
et du CEDOFOR
le mardi 2 mai, à 8h30,
et de la rédaction
le lundi 8 mai, à 8h30.