

Consultation

à propos de l'abrogation de l'art 50, al. 4, de la Constitution fédérale soumettant à autorisation la création de nouveaux évêchés

ainsi que l'abrogation de l'Arrêté fédéral concernant la séparation de parties du territoire suisse d'avec des diocèses étrangers

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP) a chargé le Conseil fédéral de lancer une procédure de consultation concernant l'abrogation de l'art 50, al. 4, de la Constitution fédérale de 1874 soumettant à autorisation la création de nouveaux évêchés ainsi que l'abrogation de l'Arrêté fédéral concernant la séparation de parties du territoire suisse d'avec des diocèses étrangers (AF) du 22 juillet 1859.

La Conférence centrale catholique romaine de Suisse (Conférence centrale) est l'organisation au sein de laquelle sont rassemblées les corporations ecclésiastiques cantonales de droit public et autres organisations analogues de l'Eglise catholique romaine en Suisse. Elle soumet ci-après sa prise de position.

La Conférence centrale se fonde sur les constatations suivantes:

1. Dans sa réponse du 24 février 1996 à la procédure de consultation relative au projet de nouvelle Constitution fédérale, la Conférence centrale avait suggéré qu'en cas d'abandon ultérieur de l'article sur les évêchés, on reprenne le contenu de droit constitutionnel de cette disposition dans la nouvelle Constitution afin de garantir la sécurité du droit. Il s'agissait concrètement d'affirmer expressément la compétence des cantons en matière de réglementation des rapports entre l'Etat et les communautés religieuses, cela non seulement sur le plan interne, mais également s'agissant de la conclusion de traités internationaux, en particulier avec le Siège apostolique. Dans son projet de Constitution fédérale, le Conseil fédéral a repris cette proposition que le Parlement a approuvée à son tour (art. 72, al. 1, nouvelle Cst. féd.).
2. La commission spéciale «Circonscriptions diocésaines» de la Conférence des évêques suisses a publié en 1980 un rapport intitulé «Nouvelle répartition des diocèses en Suisse». Dans ce document sont exposés notamment les liens existant entre l'article concernant les évêchés figurant dans la Constitution fédérale et les «relations concordataires avec les évêchés» (p. 109). De manière générale, la commission s'était prononcée en faveur de la poursuite de la politique de concordats avec le Siège apostolique et pour une procédure par étapes (p. 110-113). A son sens, ce n'est pas contraire à l'autonomie de l'Eglise en matière diocésaine. La commission aborda également la question: «Concordats distincts ou concordat-cadre?» Le concordat-cadre, estimait-elle, aurait pu porter notamment sur le contenu de l'article sur les évêchés. De cette manière, l'obligation de soumettre à autorisation la création de nouveaux évêchés serait muée en une convention approuvée de part et d'autre.
3. Il y a lieu de veiller à ce que le peuple ne rejette pas l'abrogation en votation populaire. De plus, il faut éviter tout ce qui pourrait remettre en cause la paix confessionnelle.

La Conférence centrale prend position comme suit sur la question soumise à consultation:

1. **La Conférence centrale est d'avis que des démarches doivent être entreprises dans le but de conduire à l'abrogation de l'article sur les évêchés, en particulier au**

travers d'une politique de concordats.

2. La Conférence centrale est d'avis qu'un vote populaire séparé sur l'article sur les évêchés devrait être fixé à un moment qui garantisse le mieux une issue positive.
3. La Conférence centrale est d'avis que l'organisation, en l'an 2000, d'une votation populaire sur les dispositions mentionnées plus haut est prématurée.
4. La Conférence centrale joint à cette prise de position celles de plusieurs organisations cantonales de droit public ecclésiastique ainsi que d'autres délégations à la Conférence centrale afin de faire connaître en détail les diverses opinions.

Dr. Peter Plattner	Dr. Alois Odermatt
<i>Président</i>	<i>Administrateur</i>

Annexes

- Commentaires
- Prises de position des cantons

Copie à:

- Membres de la Conférence des évêques suisses
- Nonciature apostolique, Berne
- Institut de droit ecclésiastique et de droit canonique de l'Université de Fribourg
- Chaire de droit canonique et de droit ecclésiastique de la Haute école universitaire de Lucerne

Consultation de la Conférence centrale

COMMENTAIRES

I. Situation de départ

Au-delà des bases légales telles que le Code de droit canonique et la Convention européenne des Droits de l'Homme, les textes suivants sont importants pour la prise de position de la Conférence centrale (par ordre chronologique):

Décision du Synode 72 des 1^{er} et 2 mars 1975 concernant la nouvelle répartition des diocèses (Bâle IX, 4.5; Coire IX, 3.6; Lausanne-Genève-Fribourg 442-464; Saint-Gall IX, 6.5; Sion IX, 3.4; Saint-Maurice IX, 3.4)

Le Synode 72 partit de l'idée que la répartition géographique actuelle des diocèses, telle qu'elle découle pour quelques-uns d'entre eux d'accords de droit international en vigueur, est étroitement liée à la question de l'élection des évêques. «L'assemblée synodale suisse demande pour tous les diocèses que dans la nomination des évêques soit introduite et fixée juridiquement une participation des Eglises locales. Cette participation doit être au moins équivalente aux formes de codécision déjà existantes.» La commission spéciale précisa ceci: le processus évolutif de délimitation des diocèses n'est pas achevé dans la mesure où les territoires de certains cantons ne sont rattachés qu'à titre provisoire à un diocèse (Bâle IX, 3.6;

Coire IX, 3.6; Saint-Gall IX, 3.6).

Nouvelle répartition des diocèses en Suisse. Rapport de la commission spéciale «Circonscriptions diocésaines» de la Conférence des évêques suisses. Institut suisse de sociologie pastorale (SPI), Saint-Gall 1980

La commission spéciale «Circonscriptions diocésaines» de la Conférence des évêques suisses a publié en 1980 un rapport intitulé «Nouvelle répartition des diocèses en Suisse». Dans ce document sont exposés notamment les liens existant entre l'article concernant les évêchés figurant dans la Constitution fédérale et les «relations concordataires avec les évêchés» (p. 109). De manière générale, la commission s'était prononcée en faveur de la poursuite de la politique de concordats avec le Siège apostolique et pour une procédure par étapes (p. 110-113). A son sens, ce n'est pas contraire à l'autonomie de l'Eglise en matière diocésaine. La commission aborda également la question: «Concordats distincts ou concordat-cadre?» Le concordat-cadre, estimait-elle, aurait pu porter notamment sur le contenu de l'article sur les évêchés (p.113): de la sorte, le Conseil fédéral se verrait habilité par les cantons à "fixer la réorganisation des diocèses existants et la circonscription des diocèses nouveaux, ou à autoriser, d'entente avec les cantons, les solutions proposées par le Saint-Siège". Un concordat conclu avec la Confédération transformerait ainsi l'obligation de soumettre à autorisation la création de nouveaux évêchés en une convention approuvée de part et d'autre.

Election et nomination des évêques en Suisse. Rapport d'experts établi à la demande de la Conférence centrale catholique romaine de Suisse. Editions Universitaires Fribourg, 1993

Ce rapport montre combien les règles en matière de désignation d'évêques sont en étroite relation avec des questions touchant la création et la nouvelle répartition géographique des évêchés (voir plus bas, sous point II).

Prise de position de la Conférence centrale du 24 février 1996 adoptée dans le cadre de la procédure de consultation relative au projet de nouvelle Constitution fédérale

Dans le cadre de cette prise de position, la Conférence centrale a pris acte de ce que le Conseil fédéral, conformément à sa déclaration du 23 novembre 1994, avait l'intention de proposer la suppression de l'article sur les évêchés (réponse à l'interpellation parlementaire du conseiller national Jean-François Leuba). Tenant compte de l'éventualité d'une suppression ultérieure de cette disposition et dans un souci de maintien de la sécurité du droit, la Conférence centrale suggéra de reprendre le contenu de droit constitutionnel de l'article sur les évêchés en garantissant expressément la compétence des cantons en matière de réglementation des rapports entre l'Etat et les communautés religieuses. Une compétence qui devrait être affirmée expressément non seulement sur le plan intérieur mais aussi pour ce qui touche la conclusion de conventions internationales. Le Conseil fédéral fit sienne cette proposition dans son projet de Constitution fédérale (article 84 al.1, projet 1996).

Prise de position de la Conférence centrale du 21 mars 1998 à la suite de la décision du Conseil des Etats de supprimer l'article 84 al. 1 du projet de 1996 concernant la compétence des cantons en matière de réglementation des relations entre l'Etat et les communautés religieuses

Dans cette prise de position, la Conférence centrale insista sur le fait que la suppression de cet alinéa (de même que l'abandon de l'alinéa 2 concernant la sauvegarde de la paix confessionnelle) était incompatible avec le principe de la mise à jour de la Constitution. Les arguments avancés par le Conseil des Etats seraient l'expression d'une conception laïciste dépassée des rapports entre l'Etat, la société et les communautés religieuses.

II. Raisons concrètes qui ont conduit à l'adoption de l'AF de 1859 et de l'article sur les évêchés de 1874

a) Le canton du Tessin a mené des pourparlers durant plusieurs années avec le Siège apostolique au sujet de la séparation des territoires situés au sud du canton d'avec le diocèse de Côme, les soustrayant ainsi à sa souveraineté. Ces négociations n'ayant pas abouti, le gouvernement tessinois s'est tourné vers la Confédération qui a adopté l'Arrêté fédéral du 22 juillet 1859 qui règle la question. Il en est résulté que le Siège apostolique s'est résolu finalement à satisfaire à une demande légitime de la population tessinoise. Voir à ce propos le rapport d'experts de 1992, pp. 129-131.

b) Les raisons pour lesquelles fut adopté l'article sur les évêchés sont à rechercher dans les tensions religieuses suscitées par des problèmes d'occupation de charges ecclésiastiques dans le canton de Genève et aux efforts déployés dans ce contexte en vue d'y créer éventuellement un nouvel évêché. Cette affaire étant considérée par l'Assemblée fédérale comme une menace pour la paix confessionnelle, l'article sur les évêchés fut proposé dans la perspective d'adopter une solution de compromis, laquelle reçut également un large soutien dans les rangs des députés catholiques. L'objectif visé par l'article n'était pas d'empêcher la création de nouveaux évêchés en Suisse (Arrêté fédéral de 1859) ou la modification de la répartition géographique des diocèses existants. On voulait uniquement que de telles mesures ne soient pas prises sans consultation préalable du Conseil fédéral et sans s'être mis d'accord avec lui. (Ce régime n'est autre que celui que le Siège apostolique a concédé à tous les laenders allemands par voie de concordat.)

Selon le rapport d'experts de 1992, l'article sur les évêchés restreindrait «partiellement la liberté religieuse» (p. 13). Il viserait cependant «la coexistence pacifique des confessions» (p. 76). Voir à ce propos également le rapport de la commission spéciale «Circonscriptions diocésaines» de la Conférence centrale, p. 109.

III. Liens avec les principes généraux du droit international et l'art. 9 CEDH

Le rapport de la Commission des institutions politiques cite trois arguments essentiels à l'appui d'une suppression de l'article sur les évêchés: ce dernier viole la liberté religieuse (chiffre 41), constitue une norme discriminatoire (chiffre 42) et déroge au droit international (chiffre 43). Ceux-ci appellent quelques remarques.

La Commission des institutions relève elle-même que le Conseil fédéral, dans son projet de mise à jour de la Constitution fédérale soumis au Parlement, n'a pas repris les dispositions manifestement obsolètes ou clairement contraires au droit des gens figurant dans le texte actuel (pp. 2-3). De toute évidence, notre gouvernement n'a pas rangé dans cette catégorie l'article sur les évêchés. La raison en est qu'avant de ratifier la CEDH, la Suisse avait abrogé, au travers de révisions constitutionnelles, toutes nos normes juridiques non conformes à la Convention et au droit international. A l'échelon fédéral, deux articles constitutionnels considérés comme incompatibles avec l'art. 9 CDEH (liberté de religion), à savoir l'interdiction frappant l'ordre des jésuites de même que l'interdiction de fonder de nouveaux couvents, ont été touchés par ces mesures. En revanche, selon une opinion concordante des spécialistes suisses du droit international public et du droit constitutionnel, l'article sur les évêchés et l'Arrêté fédéral de 1859 ne posaient pas de problème de conformité.

De son côté, la Direction politique pour les affaires du Conseil de l'Europe à Strasbourg a réaffirmé, en réponse à une question posée par la Conférence centrale, que les experts du Conseil de l'Europe ne voyaient pas non plus de raison de contester ces dispositions dans la mesure où on ne saurait leur reprocher de constituer une restriction unilatérale à la liberté d'une communauté religieuse donnée (discrimination).

Par ailleurs, le fait que, jusqu'à aujourd'hui, la Cour européenne des Droits de l'Homme à Strasbourg n'ait jamais été saisie d'une plainte et que, par voie de conséquence, aucun jugement n'ait été rendu, constitue un indice supplémentaire dans le même sens.

C'est ainsi qu'en définitive, en 1974, après que le droit de vote des femmes a été introduit, seules deux réserves ont été maintenues: l'une concernait la privation de liberté à des fins d'assistance sans contrôle judiciaire subséquent et l'autre le principe de la publicité des jugements (RO 1974, p. 2148 et s., annexe). Depuis lors, les dispositions du Code civil et les règles de procédure pénale mises en cause ont été révisées et les réserves en question sont devenues sans objet.

Parvenus à ce point, on relèvera également ceci: le rapport de la Commission spéciale «Circonscriptions diocésaines» de la Conférence des évêques suisses de juin 1980 n'a pas soulevé la question de la CEDH. Elle n'a fait aucune allusion à une discrimination ou une violation de la CEDH en lien avec l'article sur les évêchés et l'Arrêté fédéral de 1859.

IV. Signification actuelle de l'AF de 1859 et de l'article sur les évêchés de 1874

1. Dans le rapport de la Commission des institutions politiques, les aspects de droit international public ne sont abordés que sommairement et de manière insuffisante. Certes, il faut tenir compte du fait qu'à la base, les rapports entre une autorité religieuse supérieure et l'Etat ne peuvent s'inscrire que dans le cadre des articles 9 et 11 CEDH. En revanche, si ladite autorité jouit d'un statut faisant d'elle un sujet du droit des gens, la souveraineté de l'Etat est impliquée, avec pour conséquence que le problème quitte le terrain du droit civil, respectivement le droit étatique interne pour rejoindre celui du droit international public. C'est le cas notamment si l'autorité ecclésiastique supérieure au bénéfice d'un semblable statut de droit international revendique une compétence exclusive (Can. 373 CIC).

Il en résulte également qu'une autorité ecclésiastique supérieure de ce genre est habilitée à conclure avec d'autres sujets du droit des gens, respectivement des Etats, des traités de droit international (concordats) portant sur les droits et obligations des membres de la religion concernée dans les Etats signataires. On se trouve ici dès lors en présence d'une «res mixta». S'il ne s'agissait pas d'une semblable «res mixta», ces questions ne pourraient pas, pour des motifs théologiques, faire l'objet de traités conclus avec des Etats.

Le Siège apostolique, en tant que sujet de droit international de nature ecclésiastique et religieuse, est un cas unique (cf. à ce propos les explications détaillées figurant dans le rapport de la Commission spéciale «Circonscriptions diocésaines», p. 101 et ss.). La conséquence en est que l'article sur les évêchés constitue moins un droit d'exception qu'une norme spéciale, eu égard au fait que l'autorité suprême de l'Eglise catholique est dotée de la personnalité juridique de droit international.

Les questions de droit des gens évoquées ci-dessus n'ont pas été abordées par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats. Aussi, son constat selon lequel l'article sur les évêchés ainsi que l'Arrêté fédéral de 1859 violent le droit international est dénué de fondement.

2. A la suite du Concile Vatican II, l'intégration politique des catholiques au sein de l'Etat en Suisse a été réalisée à une large échelle, cela également dans les cantons dans lesquels ils sont minoritaires. L'entente mutuelle entre les confessions s'est développée et repose aujourd'hui sur des bases solides. Aussi, ce serait faire montre d'un manque de sens des réalités que de supputer que la population catholique, dans une affaire aussi importante pour elle, n'aurait pas pu trouver au sein des autres camps le soutien indispensable dont elle aurait eu besoin pour mener à chef une initiative constitutionnelle.

On notera aussi qu'au cours des dernières décennies, ni la Confédération, ni les cantons, ni le Siège apostolique n'ont déployé d'efforts sérieux pour régler par la voie concordataire des questions juridiques importantes en suspens touchant les évêchés suisses. On songera ici en particulier à la situation prévalant dans le diocèse de Coire (cf. la question du découpage administratif de la région de Zurich et de certaines parties de Suisse centrale).

3. Des normes spéciales (cf. IV,1) devraient également être abrogées si les raisons qui ont conduit à leur adoption n'existent plus ou si des circonstances nouvelles autres militent contre leur maintien.

La question de savoir si l'on se trouve actuellement dans cette situation semble faire l'objet de contestations. Il faut s'attendre à ce que dans le débat relatif à la votation, des oppositions émanant de cercles non catholiques se fassent jour. Des milieux catholiques feront également entendre leur voix, en particulier en Suisse alémanique. Ils défendront le point de vue selon lequel, après les événements qui se sont déroulés en 1997/98 dans le diocèse de Coire, notamment la création à la surprise générale de l'archevêché de Vaduz, un signal clair doit être donné. Le rattachement de régions à un diocèse par décision souveraine et unilatérale, prise au mépris des sentiments de la population, est un fait qui ne saurait se reproduire, quand bien même ladite décision est intervenue formellement dans le respect de la légalité au regard du Code de Droit canonique.

4. La Conférence centrale recommande dès lors de procéder par étapes. Premièrement, tout ce qui pourrait mettre en danger la paix religieuse avec les autres confessions ou au sein même de la population catholique devrait être évité. Deuxièmement, on ne gagnerait rien à une décision négative, si ce n'est beaucoup de discorde. Troisièmement, toutes les questions ont pu être réglées jusqu'à maintenant sans problème sur une base concordataire et cela sans la moindre entrave de la part des autorités fédérales. La conclusion de concordats constitue dès lors le moyen sûr de parvenir à la suppression des deux normes spéciales (Arrêté fédéral de 1859 et article sur les évêchés de 1874). *Toutefois, au sens juridique, les concordats ne peuvent ni ne doivent en être la condition.*

La proposition de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats d'abroger purement et simplement les deux dispositions actuelles fait fi de toutes ces questions.

En ce qui concerne le moment du scrutin populaire, la Conférence centrale rejoint entièrement le point de vue de la Conférence des évêques selon lequel il y aura lieu de le choisir de telle manière à ce qu'il garantisse le mieux une issue positive au vote.

La Conférence centrale est dans sa grande majorité d'avis qu'une votation en l'an 2000 est prématurée.

Zurich, le 31 mars 1999

rku-9-1-vernehm-bistum-f

Prises de position des cantons

La Conférence centrale catholique romaine de Suisse est l'association au sein de laquelle sont regroupées les organisations ecclésiastiques cantonales suivantes. L'astérisque renvoie à une prise de position annexée.

ZH* Corporation ecclésiastique catholique romaine du canton de Zurich (Körperschaft)

BE* Corporation ecclésiastique catholique romaine du canton de Berne (Landeskirche)

LU Corporation ecclésiastique catholique romaine du canton de Lucerne (Landeskirche)

UR* Corporation ecclésiastique catholique romaine du canton d'Uri (Landeskirche)

SZ Corporation ecclésiastique cantonale catholique romaine de Schwyz (Kantonalkirche)

OW* Fédération des communes ecclésiastiques catholiques romaines du canton d'Obwald

NW* Corporation ecclésiastique catholique romaine du canton de Nidwald (Landeskirche)

GL Fédération des communes ecclésiastiques catholiques romaines du canton de Glaris

ZG Fédération des communes ecclésiastiques catholiques romaines du canton de Zoug

FR* Corporation ecclésiastique catholique du canton de Fribourg (Körperschaft)

SO Synode catholique romain du canton de Soleure

BS* Eglise catholique romaine du canton de Bâle-Ville

BL Corporation ecclésiastique catholique romaine du canton de Bâle-Campagne (Landesk.)

SH Corporation ecclésiastique catholique romaine du canton de Schaffhouse (Landesk.)

AR Fédération des communes ecclésiastiques catholiques d'Appenzell Rhodes-Extérieures

AI* Fédération des communes ecclésiastiques catholiques d'Appenzell Rhodes-Intérieures

SG* Corporation ecclésiastique catholique du canton de Saint-Gall (Konfessionsteil)

GR Corporation ecclésiastique catholique du canton des Grisons (Landeskirche)

AG Corporation ecclésiastique catholique romaine du canton d'Argovie (Landeskirche)

TG* Corporation ecclésiastique catholique romaine du canton de Thurgovie (Landeskirche)

TI Diocèse de Lugano - Curie épiscopale¹

VD Fédération des paroisses catholiques du canton de Vaud²

VS* Ordinariat épiscopal - Administration diocésaine¹

NE* Fédération catholique-romaine neuchâteloise³

GE* Société catholique de Genève³

JU* Collectivité ecclésiastique cantonale catholique romaine de la République et Canton du Jura