

**Collaboration  
entre hiérarchie ecclésiale et autorités de droit public ecclésiastique  
lors de décisions problématiques touchant le personnel**

Considérations de principe et recommandations pratiques  
de la Commission du droit public ecclésiastique et du droit régissant la religion

*Dans le système dit «dualiste», l'engagement et l'établissement du cahier des charges des collaborateurs pastoraux dont l'activité exige une «missio» de l'évêque («missio canonica») sont des décisions impliquant la participation active de la hiérarchie ecclésiale et des autorités de droit public ecclésiastique. Fondamentalement, la situation juridique n'est pas contestée: l'engagement ou le choix de ces collaborateurs suppose qu'au départ, ils soient au bénéfice d'une missio. Dans la pratique, l'expérience montre que la plupart du temps la collaboration entre hiérarchie ecclésiale et autorités de droit public ecclésiastique fonctionne bien lorsque des décisions touchant le personnel sont à prendre. Généralement, une solution consensuelle est trouvée à laquelle toutes les parties peuvent adhérer, y compris la personne concernée. Cela vaut non seulement pour les procédures d'engagement, respectivement d'élection, mais aussi pour les mutations et la dissolution de rapports de travail.*

*Des problèmes peuvent surgir lorsqu'un collaborateur pastoral ayant reçu la missio conteste la décision prise à son endroit par l'une des deux autorités et que l'autre le soutient dans son opposition. Le conflit de ce type ayant le plus défrayé la chronique est «l'affaire de Röschenz», dans laquelle la commune ecclésiastique a décidé de maintenir dans son poste son administrateur paroissial, cela même après que l'évêque lui ait retiré sa missio. Mais on connaît également des situations inverses où, par exemple, un conseil de paroisse a voulu mettre fin aux rapports de travail noués avec un prêtre alors que ce dernier souhaitait poursuivre son activité, cela avec l'appui de son évêque.*

*Incontestablement, de tels conflits sèment le trouble au sein des communes ecclésiastiques/paroisses concernées et nuisent aussi aux intéressés directs. En outre, ils suscitent des doutes quant au bon fonctionnement possible du «système dualiste», avec son partage des compétences.*

*Pour cette raison, la Commission du droit public ecclésiastique et du droit régissant la religion<sup>1</sup> s'est penchée sur le sujet et a énoncé des considérations de principe et des recommandations à l'intention des membres de la Conférence centrale catholique romaine.*

<sup>1</sup> Membres de la commission:

- Barbara Kühne-Cavelti, licenciée en droit, vice-présidente de la Conférence centrale, présidente du conseil exécutif de l'Eglise nationale catholique romaine du canton d'Argovie;
- Philippe Gardaz, docteur en droit, juge suppléant au Tribunal fédéral;
- Kristin Gubler Borer, licenciée en droit, membre du conseil exécutif de l'Eglise nationale catholique romaine du canton de Bâle-Campagne;
- Giusep Nay, docteur en droit, ancien président du Tribunal fédéral;
- Erwin Tanner, docteur en droit, licencié en théologie, adjoint du secrétaire général de la Conférence des évêques suisses;
- Daniel Kosch, docteur en théologie, secrétaire général de la Conférence centrale.

*L'assemblée plénière de la Conférence centrale a approuvé le présent document le 14 juin 2008. Elle a décidé également de le communiquer aux membres de la Conférence centrale, à la Conférence des évêques ainsi qu'aux autres cercles intéressés.*

## Sommaire

1	Considérations de principe.....	2
1.1	Deux principes cardinaux: informer à temps et cultiver le dialogue.....	2
1.2	Respect de la législation.....	3
1.3	Respect des droits fondamentaux de la personne humaine.....	3
1.4	Besoin de réglementations communes dans le «système dualiste».....	4
2	Recommandations pratiques.....	4
2.1	Bien connaître la double structure de l'Eglise est une condition importante.....	4
2.2	Protection juridique au sein de l'Eglise cantonale.....	4
2.3	Conseil et surveillance des communes ecclésiastiques.....	5
2.4	Conditions d'engagement / règlements du personnel.....	5
2.5	Principes de procédure.....	6
	Droit à exprimer son point de vue d'entrée de cause et à participer activement à la procédure.....	6
	Droit à la consultation du dossier.....	6
	Droit à une décision dûment motivée.....	7
	Droit à un défenseur.....	7
3	Considérations finales.....	7

## 1 Considérations de principe

### 1.1 Deux principes cardinaux: informer à temps et cultiver le dialogue

Les décisions touchant le personnel qui sont source de difficultés sont généralement le résultat d'un long processus. Or, trouver un consensus en cas de problème se révèle d'autant plus facile que le dialogue entre la hiérarchie ecclésiastique et les autorités de droit public ecclésiastique est institutionnalisé et qu'il règne entre elles un climat de confiance et de respect mutuels. Lorsque des conflits éclatent, semblable contexte est propre à garantir que l'information circule à temps et que le dialogue soit recherché par toutes les parties. Cela vaut plus particulièrement pour les procédures d'octroi de missio aux collaborateurs pastoraux et d'engagement de ces derniers, ou lorsque la dissolution de rapports de travail est envisagée à la suite de divergences d'opinion ou de conflits.

S'il apparaît qu'un conflit ne peut pas être réglé directement au niveau des personnes concernées, on saisira l'échelon situé directement au-dessus, cela aussi bien du côté de la hiérarchie ecclésiastique que de celui des autorités de droit public ecclésiastique. En pareil cas, la question de la procédure à suivre dès le début (voir ci-après le point 2.5) mérite une attention toute particulière.

De nombreux diocèses et organisations ecclésiastiques cantonales disposent d'un ombudsman ou, à tout le moins, entretiennent des contacts avec des spécialistes aptes à aider à trouver des solutions, soit dans le cadre d'un simple conseil soit d'une médiation formelle.

## 1.2 Respect de la législation

Toute décision dans le domaine des rapports de travail comporte une dimension juridique. Lorsqu'il s'agit de problèmes de personnel dans lesquels la hiérarchie ecclésiastique et les autorités de droit public ecclésiastique sont impliquées conjointement, celles-ci sont tenues de veiller au respect du droit étatique et des normes canoniques. Il y a lieu de tenir compte aussi des réglementations spécifiques régissant les rapports de travail au sein des corporations de droit public ecclésiastique (p.ex. droit d'élection des curés, conditions d'engagement de l'Eglise cantonale ou implications juridiques liées au statut de droit public).

Au nombre des principes juridiques à prendre en considération figurent également le respect des compétences propres à la hiérarchie ecclésiastique et aux autorités de droit public ecclésiastique, et celui des droits et de la dignité des personnes concernées.

## 1.3 Respect des droits fondamentaux de la personne humaine

Les droits fondamentaux de la personne humaine sont profondément ancrés dans la vision chrétienne de l'homme, raison pour laquelle le pape Jean-Paul II a qualifié l'Eglise de «*grand mouvement pour la défense de la personne humaine*» (Centesimus Annus 3,4). C'est sur ces droits aussi que repose l'Etat de droit libéral et démocratique. Parmi eux, celui de la liberté religieuse garantit aujourd'hui également aux Eglises et autres communautés de foi la liberté d'action nécessaire à l'accomplissement de leur mission. Au nom de cette vision large de la liberté de religion, elles peuvent aussi revendiquer semblable liberté d'action chaque fois qu'il s'agit de faire converger cette dernière et le respect des droits fondamentaux de la personne humaine. Dès lors, il ne devrait pas être difficile pour l'Eglise de reconnaître les droits fondamentaux de la personne humaine et de renoncer à revendiquer pour elle-même un espace sans droits.

Au vu de la conception qu'elle nourrit d'elle-même et dans un souci de crédibilité, l'Eglise a grand intérêt à ce que les droits des collaborateurs au service des institutions canoniques et de droit public ecclésiastique soient dûment protégés, peu importe à cet égard qu'il s'agisse de rapports de travail régis par le droit public ou le droit privé. Les restrictions à la liberté de l'Eglise qui en résultent ne devraient pas la gêner dans la mesure où le respect des droits de l'homme constitue pour elle une préoccupation importante.

Pour les décisions touchant les rapports de travail ayant des incidences graves pour les personnes concernées, tel un retrait de la missio, l'Eglise catholique a besoin de principes et de règles qui satisfont aux exigences des droits humains. En particulier, ces normes doivent prévoir des voies de recours permettant une authentique reconsidération des décisions. Ces observations sont d'autant plus pertinentes que le nouveau droit canon évoque expressément les droits fondamentaux reconnus à tous les fidèles et prévoit une protection juridique (CIC 1983, can. 208-223). De telles réglementations doivent aussi garantir que l'on puisse établir dans les cas concrets quelle procédure a effectivement été suivie par la hiérarchie ecclésiastique et comment celle-ci a justifié ses décisions, de manière à pouvoir en faire état auprès des autorités de droit public ecclésiastique, respectivement des autorités de l'Etat ou des tribunaux civils.

#### 1.4 Besoin de réglementations communes dans le «système dualiste»

Les droits à la présentation et à l'élection des curés comptent au nombre des principaux fondements historiques du système dualiste actuel consacrant l'existence parallèle de structures canoniques et de structures de droit public ecclésiastique. Il garantit aux fidèles qui subviennent collectivement aux besoins matériels de l'Eglise et de la pastorale un droit de participation lors de la nomination des collaborateurs pastoraux. De ce fait, les croyants sont eux aussi coresponsables du bon déroulement de la collaboration.

L'adoption de réglementations s'avère nécessaire pour les affaires dites «mixtes» (telles les décisions touchant les rapports de travail avec des collaborateurs pastoraux dont l'activité exige une *missio* de l'évêque), à savoir qui requièrent à la fois l'intervention de la hiérarchie ecclésiale et celle des autorités de droit public ecclésiastique. Des décisions qui, précisons-le, sont prises par ces organismes en toute indépendance et sous leur propre responsabilité. Ces réglementations doivent clarifier comment ces décisions s'articulent entre elles et, surtout, de quelle façon il y a lieu d'agir lorsque l'un des deux partenaires défend un point de vue opposé. Des conventions énonçant de manière suffisamment précise la procédure à suivre pour éliminer les divergences s'avèrent dès lors indispensables pour parvenir à cette «concordance de fait». Si de tels processus sont définis correctement au sein même de l'Eglise (respectivement du système dualiste), ils seront également respectés par les tribunaux de l'Etat.

## 2 Recommandations pratiques

### 2.1 Bien connaître la double structure de l'Eglise est une condition importante

La double structure que forment la hiérarchie ecclésiale et les organes de droit public ecclésiastique est une réalité complexe et difficile à comprendre pour les non-initiés. Sa connaissance est toutefois indispensable pour des rapports de collaboration fructueux, aussi bien du côté des membres des autorités de droit public ecclésiastique et conseils paroissiaux que de celui des collaborateurs pastoraux. Dès lors, il y a lieu de vouer l'attention nécessaire à ces aspects dans la formation de base et la formation complémentaire des uns et des autres.

### 2.2 Protection juridique au sein de l'Eglise cantonale

Selon l'art. 29a Cst., toute personne a droit en cas de litige à ce que sa cause soit jugée par une *autorité judiciaire*, à savoir une autorité qui se caractérise par son indépendance et son impartialité comme l'exige l'art. 30 al. 1 Cst. La garantie de l'accès au juge assure au justiciable une authentique protection juridique. Dans toute situation litigieuse, la Constitution garantit au minimum à chacun la possibilité de saisir un tribunal qui pourra examiner aussi bien les faits que le droit. Cela signifie que le libre accès à une autorité judiciaire doit également être assuré pour les litiges portant sur les droits et devoirs des membres d'une confession qui leur sont reconnus par la législation régissant les communes ecclésiastiques et les Eglises cantonales. Il en va de même pour les droits et devoirs des communes ecclésiastiques vis-à-vis de l'Eglise cantonale.

Certes, cette tâche juridictionnelle peut être confiée au tribunal administratif du canton. Toutefois, une telle solution n'apparaît plus guère judicieuse en raison de l'aspiration à une «désimbrication» toujours plus nette de l'Eglise et de l'Etat, au sens d'une séparation institutionnelle généralisée. Au niveau de la nature des affaires aussi, il paraît indispensable pour traiter du droit régissant l'Eglise et la collectivité ecclésiastique cantonale d'envisager l'existence d'un tribunal spécialisé, particulièrement au courant des questions ecclésiales. L'autonomie des Eglises cantonales s'en trouverait considérablement

renforcée, et les décisions de justice seraient plus faciles à accepter dans la mesure où le pouvoir judiciaire serait attribué à un organe de la collectivité publique créé par les membres de la confession eux-mêmes. De même, le reproche selon lequel l'Etat s'immisce dans les affaires religieuses perdrait de sa pertinence.

Cependant, pour que ces mesures déploient pleinement leurs effets, il est indispensable que les Eglises cantonales et les communes ecclésiastiques disposent d'une vaste *autonomie en matière législative*. Certes, même si elles appliquent par analogie le droit cantonal, notamment la loi sur les communes, elles doivent le faire et pouvoir le faire comme s'il s'agissait d'une législation propre. Ce n'est que dans ce cas seulement qu'elles peuvent garantir aux membres de la confession l'accès à une autorité judiciaire propre, par exemple sous la forme d'une commission de recours, dont les décisions sont susceptibles d'être attaquées directement devant le Tribunal fédéral. Plus on appliquera directement le droit cantonal aux communes ecclésiastiques et à l'Eglise cantonale, moins l'autorité judiciaire créée au sein de cette dernière aura de poids. Car il est évident que le canton doit garantir lui-même l'accès au juge pour le droit cantonal et prévoir une instance judiciaire située juste en dessous du Tribunal fédéral. Il s'agira normalement du tribunal administratif.

### 2.3 Conseil et surveillance des communes ecclésiastiques

Dans la mesure où les personnes au bénéfice d'une *missio* de l'évêque travaillent généralement dans les paroisses, leur engagement est le plus souvent le fait des communes ecclésiastiques. Formées de non-professionnels, les autorités de ces dernières ne jouissent généralement pas des connaissances juridiques nécessaires. Par ailleurs, du fait des liens étroits entretenus avec les collaborateurs pastoraux, elles n'ont pas la distance voulue pour traiter des conflits avec l'objectivité voulue. Cela vaut aussi bien pour les litiges au sein de la commune ecclésiastique, respectivement la paroisse, que pour les tensions entre les collaborateurs pastoraux et leurs supérieurs hiérarchiques du point de vue canonique.

Il est dès lors important qu'à l'échelon de l'Eglise cantonale on puisse mettre à disposition des communes ecclésiastiques les compétences nécessaires, que ce soit sous la forme de conseils ou au travers de l'exercice d'une surveillance.

On veillera à ce que, dans les constitutions ecclésiastiques, les dispositions relatives à la surveillance à exercer sur les communes ecclésiastiques et au droit des autorités ecclésiastiques cantonales à émettre des directives aient une teneur qui permette à ces autorités, en présence d'un conflit, de prendre et d'appliquer des mesures propres à prévenir une dégradation de la situation. En particulier, en cas de démêlés judiciaires de longue durée avec des collaborateurs pastoraux, les droits de ces derniers devront pouvoir être sauvegardés quand bien même leur activité serait provisoirement suspendue.

### 2.4 Conditions d'engagement / règlements du personnel

Il y a lieu de viser à ce que les statuts des Eglises cantonales confèrent à ces dernières la compétence d'édicter des règlements du personnel ayant une portée obligatoire à tous les niveaux de la corporation ecclésiastique (et non pas seulement pour l'échelon cantonal). La garantie d'un régime uniforme serait ainsi donnée. En outre, pour autant que les organisations ecclésiastiques cantonales y soient disposées, on pourrait aussi concevoir une certaine coordination dans ce domaine au niveau diocésain.

On prendra garde également à édicter ces règlements en accord avec les membres compétents de la hiérarchie ecclésiastique. La satisfaction de cette exigence sera mentionnée dans le préambule. Ainsi garantira-t-on une application stricte des réglementations convenues dans la pratique.

Il y a lieu de déclarer expressément que pour les tâches impliquant une missio, cette dernière est une condition sine qua non de l'engagement et du maintien des rapports de travail. Autrement dit, en cas de retrait de la missio, cette mesure, pour autant qu'elle ait été prise dans le respect du droit, constitue un motif de licenciement.

Constituent également un facteur d'ordre les directives en matière de démission, de changement de poste ou de licenciement de collaborateurs pastoraux dont l'activité implique une missio. Ces dispositions pourront définir en détail le mode de coopération entre hiérarchie ecclésiale et autorités de droit public ecclésiastique et, parallèlement, garantir la protection juridique des intéressés.

On peut prévoir que les conditions d'engagement dénie aux collaborateurs ayant fait l'objet de sanctions disciplinaires toute possibilité d'invoquer un droit à une poursuite des rapports de travail. Ainsi évitera-t-on qu'en cas de conflit devant les tribunaux, on ait l'impression que les sanctions canoniques, tel le retrait de la missio, restent sans effet. En cas de renvoi à la législation cantonale sur les contrats de travail régis par le droit public en tant que droit applicable à titre subsidiaire, il y aura lieu de prévoir expressément une exception au principe du droit au maintien des rapports de travail consacré par ladite législation.

## 2.5 Principes de procédure

Les principes fondamentaux de la procédure tels que le droit d'être entendu ne sont pas des concepts de pure forme. Ils ont pour but que les personnes concernées ne soient pas considérées comme les «objets» d'une procédure mais respectées dans leur dignité en tant que «sujets» de ladite procédure, avec des droits et des devoirs.

Le droit d'être entendu constitue une dimension particulièrement importante de la notion d'équité dans la procédure. En outre, le respect des droits reconnus aux personnes parties à la procédure renforce l'impression que les décisions arrêtées sont justes au niveau du fond. Cela augmente aussi les chances que la décision qui sera prise soit acceptée. Plus l'issue de la procédure aura des répercussions graves sur les parties, plus le droit d'être entendu devra être strictement respecté, cela tant par la hiérarchie ecclésiale que par les autorités de droit public ecclésiastique.

Le droit d'être entendu revêt les dimensions suivantes:

### ***Droit à exprimer son point de vue d'entrée de cause et à participer activement à la procédure***

Le droit d'être entendu permet aux parties de contribuer de manière déterminante à l'établissement des faits ayant des incidences juridiques. Concrètement, il consiste en ceci pour les parties: droit à être personnellement présentes durant la procédure, droit à être informées sur son déroulement, droit à participer activement à l'établissement des faits et droit à donner son avis sur le résultat de l'administration des preuves. Ce droit de participation suppose aussi que l'instance compétente soit tenue de prendre en considération les allégués et de les examiner. A noter que les motifs énoncés à l'appui d'une décision permettent de contrôler si l'autorité qui l'a rendue a respecté les exigences du droit d'être entendu.

### ***Droit à la consultation du dossier***

Pour pouvoir être valablement exercé, le droit à la consultation du dossier suppose que toutes les investigations menées dans le cadre de la procédure soient consignées par écrit. Il a pour corollaire l'obligation de l'autorité de verser au dossier le résultat de toutes les investigations menées susceptibles d'influencer la décision. Il en va ainsi notamment des interrogatoires. Concernant ces derniers, on notera qu'ils ne pourront pas être utilisés si le dossier ne révèle pas qui les a effectués et comment ils ont été conduits.

**Droit à une décision dûment motivée**

L'obligation de motiver la décision offre à la personne qui en est l'objet les moyens de pouvoir la comprendre. Lorsque quelqu'un doit se plier à des ordres émanant d'une instance canonique ou de droit public ecclésiastique, il est essentiel qu'il sache pourquoi. L'exigence de motiver la décision est une garantie donnée au justiciable que ses droits de procédure ont été respectés, à savoir que les instances compétentes ont effectivement entendu ses allégués, les ont examinés avec le soin et le sérieux voulus et en ont tenu compte lors de la décision. Au niveau de l'énoncé des considérants, l'instance appelée à se prononcer est autorisée à se limiter aux arguments essentiels. Le niveau de précision de l'argumentation satisfera aux exigences constitutionnelles si la personne concernée peut, sur cette base, mesurer la portée de la décision prise à son endroit et au besoin l'attaquer en pleine connaissance de cause. C'est pourquoi, on mentionnera au minimum les considérations qui ont présidé à la décision prise et sur lesquelles cette dernière s'appuie. L'énoncé des motifs d'une décision doit également permettre à une instance de recours de comprendre le raisonnement suivi et le contrôler.

**Droit à un défenseur**

Le Tribunal fédéral a déduit du droit des parties d'être entendues (art. 29 al 2 Cst.) celui de se faire représenter par un défenseur de leur choix dans une procédure judiciaire.

**3 Considérations finales**

Ni la mise au point de réglementations ni la conclusion de conventions sur la collaboration entre la hiérarchie ecclésiastique et les organes de droit public ecclésiastique ne pourront prévenir totalement la survenance de conflits graves. Ces mesures ne parviendront pas non plus à empêcher que les personnes ou les organismes concernés nourrissent des opinions divergentes sur ce qui constitue une solution heureuse et juste. Certes, l'adoption de principes régissant la collaboration peuvent aider à ce que l'on aboutisse à des solutions consensuelles, mais ne constituent pas une garantie à cet égard. La possibilité de saisir la justice civile restera toujours ouverte. Sa compétence à revoir les décisions sera cependant d'autant plus réduite que la protection juridique à l'intérieur de l'Eglise sera développée.

Cependant, si l'on cultive le dialogue lorsque les choses vont bien, que l'on adopte de concert des réglementations indépendamment de situations particulières et que l'on développe une approche commune de la dignité de la personne et de ses droits – y compris procédurales – des conditions essentielles seront réunies pour que, face à des décisions délicates à prendre en matière de rapports de travail et à des divergences d'opinion, les conflits ne dégénèrent pas. A long terme, de tels litiges ne profitent à personne, ni même à la partie à qui l'on a donné raison.

En outre, le fait de cultiver un esprit de concordance et de se montrer prudent face aux choix difficiles à faire dans le domaine de la gestion du personnel contribuera à ce que les conflits qui se produisent inévitablement – à l'instar de ce qui se passe dans n'importe quelle organisation ou système juridique – apparaissent et soient traités comme des cas exceptionnels ne remettant pas en cause le système en tant que tel.

Zurich, le 20 juin 2008

Barbara Kühne-Cavelti  
Présidente de la Commission du droit public  
ecclésiastique et du droit régissant la religion

Daniel Kosch  
Secrétaire général de la  
Conférence centrale catholique romaine