



Römisch-Katholische Zentralkonferenz der Schweiz  
Conférence centrale catholique romaine de Suisse  
Conferenza centrale cattolica romana della Svizzera  
Conferenza centrala catolica romana da la Svizra

Commission du droit public ecclésiastique et du droit régissant la religion de la Conférence centrale

---

## A chacun de jouer sa partition

---

Recommandations pour une coordination adéquate et efficace des décisions relevant de la pastorale et de celles de nature financière dans le système dualiste

## Sommaire

<b>Introduction: Entre l'argent et l'esprit.....</b>	<b>3</b>
Des structures particulières .....	3
L'autonomie des corporations de droit public ecclésiastique .....	4
<b>Recommandations à l'intention des responsables pastoraux et des autorités de droit public ecclésiastique.....</b>	<b>5</b>
<b>Recommandations à l'intention des autorités de droit public ecclésiastique .....</b>	<b>6</b>
<b>Recommandations à l'intention des responsables pastoraux .....</b>	<b>6</b>
<b>Commentaires sur les recommandations .....</b>	<b>7</b>
Recommandations à l'intention des responsables pastoraux et des autorités de droit public ecclésiastique .....	7
Recommandations à l'intention des autorités de droit public ecclésiastique.....	11
Recommandations pour les responsables de la pastorale.....	13
<b>Annexe I: L'Eglise en tant que communauté des croyants et que corporations de droit public ecclésiastique .....</b>	<b>15</b>
<b>Annexe II: L'esprit de consensus et la clause d'amiable composition.....</b>	<b>19</b>

La Commission du droit public ecclésiastique et du droit régissant la religion de la Conférence centrale a pour membres:

- Benno Schnüriger, docteur en droit, président du conseil synodal de l'Eglise catholique dans le canton de Zurich (présidence);
- Urs Brosi, licencié en droit et diplômé en théologie, secrétaire général de l'Eglise cantonal thurgovienne;
- Philippe Gardaz, docteur en droit, président du conseil de l'Institut du droit des religions de l'Université de Fribourg (décédé le 15 février 2018);
- Giuseppe Nay, docteur en droit et docteur honoris causa, ancien président du Tribunal fédéral;
- Erwin Tanner, docteur en droit et licencié en théologie, secrétaire général de la CES;
- Daniel Kosch, docteur en théologie, secrétaire général de la Conférence centrale.

Le présent document a été transmis aux membres de la Conférence des évêques suisses avec une invitation à communiquer une prise de position à son propos. Quelques réactions et remarques ont été reçues, dont plusieurs ont été retenues. En revanche, la CES a renoncé à se prononcer formellement.

Lors de son assemblée plénière, la Conférence centrale catholique romaine de Suisse a approuvé ce document et fait siennes les recommandations qui y sont énoncées.

Zurich, le 23 juin 2018

1930\_20160623\_Pastoral und Finanzen\_für\_Plenum fr.docx

---

## Introduction: Entre l'argent et l'esprit

---

Toutes les organisations, de quelque nature qu'elles soient, peuvent être confrontées à des situations dans lesquelles les préoccupations de fond se heurtent à des considérations financières. Pour éviter de sombrer, elles sont condamnées à trouver un équilibre entre les objectifs visés et les réalités financières. Les Eglises et communautés religieuses également connaissent fondamentalement le même sort. Indépendamment de leur mode de fonctionnement et de financement, elles n'échappent pas aux tiraillements entre «l'argent et l'esprit».<sup>1</sup>

### Des structures particulières

A cette observation générale s'ajoute le fait que, dans l'Eglise catholique romaine en Suisse, les structures en place présentent une particularité: les décisions finales touchant l'affectation des fonds issus de sa principale source de revenus que sont les impôts ecclésiastiques et les subsides étatiques ne relèvent pas des mêmes instances que celles appelées à définir l'action pastorale de l'Eglise<sup>2</sup>.

Les organismes compétents pour la perception et l'affectation des impôts ecclésiastiques ne se recoupent pas avec les structures pastorales responsables de la définition et de la poursuite des objectifs de fond. Au niveau de la haute direction, il n'y a pas d'instance suprême qui, à l'image du conseil d'administration d'une société anonyme, de l'assemblée générale d'une association, d'un gouvernement ou d'un souverain autorisé à donner son opinion (système politique), qui serait habilité à opérer cet équilibre entre réalités financières et objectifs de fond. Celui-ci doit être trouvé par les responsables pastoraux et les autorités de droit public ecclésiastique dans le cadre d'une démarche conjointe.

S'il existe des divergences de vues à propos des objectifs de fond (autrement dit sur ce que l'on considère être la pastorale adéquate) ou concernant l'affectation à bon escient des moyens financiers (à savoir sa cohérence avec la mission, le message et la doctrine de l'Eglise), cette double structure peut conduire à des conflits sur des points particuliers, à des tensions permanentes, voire à la demande expresse d'y mettre fin et de régler les compétences différemment. D'autres manières de traiter cette problématique sont le «bricolage pragmatique» ou le maintien délibéré d'une situation de blocage dans laquelle les deux parties agissent chacune de leur côté en suivant une logique propre. Résultat: il devient impossible d'avancer et de prendre des décisions dans lesquelles les deux parties ont modifié leurs positions initiales au profit d'une attitude commune, comme l'implique la recherche de solutions judicieuses et durables.

---

1 En pareilles situations, faire passer de façon absolue la logique financière avant celle des aspirations de fond – ou l'inverse – ne conduit quasiment jamais à des solutions idéales et durables. Les organisations à but lucratif également n'ont de succès à long terme que si elles poursuivent aussi d'autres buts parallèlement à celui de dégager des profits, tels la garantie de la qualité des produits et des services, la préoccupation du niveau de formation des collaborateurs et de leur taux de satisfaction, le respect de standards écologiques et sociaux, le souci de l'image de marque, etc. Quant aux organisations à but non lucratif, elles ne parviennent à poursuivre durablement leurs objectifs qu'à la condition de vouer l'attention nécessaire aux aspects financiers et à leur capacité de couvrir les charges engendrées par leur activité.

2 Remarque à propos des concepts utilisés: afin de faciliter la lecture, les instances canoniques (évêques, vicaires généraux, vicaires épiscopaux, curés et responsables de communauté) sont appelées «responsables pastoraux» dans la mesure où leur activité principale consiste en l'organisation de la pastorale et l'accomplissement de tâches pastorales. Les instances de droit public ecclésiastique (synodes, exécutifs des organisations ecclésiastiques cantonales, assemblées de communes ecclésiastiques, exécutifs des communes ecclésiastiques), qui ont la charge de l'affectation des impôts ecclésiastiques et autres fonds publics, sont désignées par les termes «autorités de droit public ecclésiastique».

Il est arrivé occasionnellement que les tensions engendrées par la double structure prennent la forme de conflits ouverts entre institutions (et non pas seulement à l'échelon intra-organisationnel):

- Des organisations ecclésiastiques cantonales ont refusé de soutenir financièrement un diocèse sous le prétexte qu'à leurs yeux l'évêque avait accédé à sa charge de manière illégitime et qu'il défendait des convictions pastorales rejetées par une majorité de croyants et de collaborateurs pastoraux.
- Un vicaire général a dénoncé devant la justice une décision à caractère financier arrêtée par une organisation ecclésiastique cantonale parce qu'il l'estimait incompatible avec la doctrine de l'Eglise catholique et, partant, contrevenait au mandat assigné par la loi à la corporation d'affecter les impôts ecclésiastiques à des buts ecclésiastiques.

Ces conflits qui ont défrayé la chronique constituent heureusement des événements isolés. Le plus souvent, la collaboration est empreinte d'un esprit de partenariat, d'ouverture au dialogue et de sens du compromis. Et grâce à la prise en considération de perspectives multiples et à la diversité des compétences des acteurs, il est possible de déboucher sur des solutions durables et consensuelles gagnant en qualité.

## L'autonomie des corporations de droit public ecclésiastique<sup>3</sup>

Les organes des corporations de droit public ecclésiastique dotés du droit de prélever des impôts en vertu de la constitution et de la loi sont appelés à se prononcer de manière autonome et définitive sur l'encaissement et l'affectation des recettes fiscales. Elles y sont contraintes en vertu de leur organisation démocratique et conforme à l'Etat de droit, cette dernière étant à la fois la condition et la légitimation de la prérogative qui leur est reconnue de lever des impôts.

L'autonomie des corporations de droit public ecclésiastique n'est toutefois pas illimitée. Leur rattachement à l'Eglise en tant qu'institution régie par le droit canon est déjà ancré dans le droit étatique du simple fait qu'elles sont reconnues en tant que «corporations catholiques romaines» ou qu'«Eglises nationales catholiques romaines». Ce lien avec l'Eglise catholique romaine et le poids de cette dernière dans la société sont la véritable raison pour laquelle l'Etat autorise les corporations à s'organiser selon le droit public et les reconnaît en tant qu'organisations régies par ce même droit. Généralement, leurs statuts<sup>4</sup> mentionnent ces trois éléments: leur but axé sur l'Eglise catholique, leur tâche consistant à créer de bonnes conditions matérielles pour l'action de l'Eglise et le fait qu'elles reconnaissent les compétences fondées sur le droit canon.<sup>5</sup>

En outre, les réglementations prévoient souvent l'intégration de représentants de la pastorale et/ou la participation active de l'autorité canonique compétente au sein des organes de droit public ecclésiastique appelés à préparer, arrêter et mettre en œuvre les décisions de nature financière. Cette participation est toutefois aménagée de manière très diverse selon les cantons.

---

3 Cf. également à ce propos l'annexe I.

4 Autres appellations: «constitution (de l'Eglise nationale)», «règlement de l'Eglise».

5 Cf. plus particulièrement à ce propos C. Winzeler, Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz (2. Auflage) (FVRR16), Zürich 2009, 54: «Si une corporation de droit public ecclésiastique catholique romaine prétend être elle aussi l'Eglise (et dès lors jouir d'une autonomie illimitée, D.K.), cela présuppose qu'elle ait au préalable modifié son but en conséquence (une telle démarche exigerait une modification législative dans de très nombreux cantons).»

---

# Recommandations à l'intention des responsables pastoraux et des autorités de droit public ecclésiastique

---

## 1 L'esprit de consensus

Les décisions portant sur des sujets touchant à la fois au domaine de la pastorale et à celui des finances relèvent concurremment de la compétence des responsables pastoraux et de celle des autorités de droit public ecclésiastique. Les choix arrêtés de part et d'autre ne seront viables que s'ils sont harmonisés entre eux.

Pour pouvoir être mises en œuvre efficacement, il importe que les décisions que l'autorité pastorale et celle de droit public ecclésiastique sont appelées à prendre chacune de leur côté sur un seul et même objet dans le cadre de leurs compétences propres soient le fruit d'une démarche coordonnée. Il n'est pas nécessaire qu'elles aient le même énoncé, mais elles doivent être compatibles entre elles. Cela présuppose une culture de la cohabitation et une volonté de s'entendre sur le fond se traduisant par une attitude fondamentale que l'on dénomme souvent «esprit de consensus».

## 2 Le respect de la nature particulière des impôts ecclésiastiques

Les recettes provenant des impôts ecclésiastiques (mais aussi des subsides des pouvoirs publics alloués aux Eglises) constituent des fonds publics. Les autorités en charge de leur perception et de leur affectation ainsi que les responsables pastoraux qui les utilisent sont tenus de remplir les exigences requises en matière de transparence, d'obligation de rendre des comptes et d'économicité.

## 3 L'obligation pour les parties de s'intégrer mutuellement et en temps utile

Respecter les compétences canoniques en matière de fixation des priorités pastorales présuppose que les autorités de droit public ecclésiastique intègrent en temps utile et impérativement les responsables pastoraux dans les décisions ayant des conséquences aux échelons tant financier que pastoral.

De même, les responsables pastoraux sont tenus d'intégrer à temps les autorités de droit public ecclésiastique dans les planifications et projets ayant des implications financières.

L'intégration mutuelle devra intervenir d'autant plus tôt et de manière d'autant plus formelle et expresse que les décisions revêtent une importance significative, auront des répercussions lointaines ou produiront des effets radicaux.

---

## Recommandations à l'intention des autorités de droit public ecclésiastique

---

### 4 **L'objectif de l'affectation des moyens financiers axée sur la mission de l'Eglise**

L'Eglise a pour mission de témoigner de l'Evangile dans le monde d'aujourd'hui en paroles et en actes. Aussi, afin de garantir que les fonds soient affectés conformément à ce but canonique, il convient lors de la prise de décisions financières – notamment celles de grande portée – de se demander systématiquement si la manière d'attribuer les fonds contribue à l'accomplissement crédible de cette mission de l'Eglise.

### 5 **La reconnaissance de la conception que l'Eglise catholique a d'elle-même et de l'ordre des compétences selon le droit canon**

Lors de l'intégration des responsables pastoraux, on veillera à ce que la responsabilité dirigeante soit confiée systématiquement au titulaire de charges compétent, tel que l'entend la conception que l'Eglise catholique nourrit d'elle-même et de la hiérarchie des compétences en son sein, à savoir à l'évêque ou à son représentant (vicaire général ou vicaire épiscopal), au curé ou au collaborateur pastoral / à la collaboratrice pastorale à qui la tâche dirigeante est attribuée.

---

## Recommandations à l'intention des responsables pastoraux

---

### 6 **Des prises de position fondées de la part des responsables pastoraux**

Les propositions et prises de position pastorales seront d'autant plus utiles aux autorités de droit public ecclésiastique qu'elles reposeront sur des arguments solides et s'inscriront dans la poursuite de défis concrets à relever à l'échelon de la vie ecclésiale locale. Plus leur portée sera grande, plus il sera indispensable de les ancrer dans des concepts pastoraux supérieurs ainsi que dans la foi et la doctrine de l'Eglise.

### 7 **La reconnaissance de la responsabilité propre des membres des autorités de droit public ecclésiastique**

Les membres des autorités de droit public ecclésiastique prennent certes leurs décisions sur la base des directives pastorales, mais ils le font sous leur propre responsabilité. Ils ont non seulement le droit mais encore le devoir de contrôler si les projets des responsables pastoraux ayant des incidences financières sont convaincants et pertinents à leurs yeux.

---

## Commentaires sur les recommandations

---

Si l'on veut se mettre à l'abri du reproche que les réglementations sur la cohabitation entre responsables pastoraux et autorités de droit public ecclésiastique «ne fonctionnent que par beau temps» et sont inopérantes en situation de conflit, des conditions fondamentales sont à remplir. En particulier, il est indispensable que les procédures mises en place et la répartition des tâches au cours de la phase préparatoire des décisions financières à prendre par les corporations ecclésiastiques garantissent que les compétences canoniques et le but axé sur l'Eglise assigné aux corporations ecclésiastiques soient respectés. De même, il y aura lieu de clarifier ce à quoi les responsables pastoraux doivent veiller pour être en mesure d'exercer efficacement leurs prérogatives dans le contexte de l'action menée par les autorités de droit public ecclésiastique. Les recommandations ci-dessous mettent le doigt sur les points auxquels il convient de prendre garde.

### Recommandations à l'intention des responsables pastoraux et des autorités de droit public ecclésiastique

#### 1 *L'esprit de consensus*

Les décisions portant sur des sujets touchant à la fois au domaine de la pastorale et à celui des finances relèvent concurremment de la compétence des responsables pastoraux et de celle des autorités de droit public ecclésiastique. Les choix arrêtés de part et d'autre ne seront viables que s'ils sont harmonisés entre eux.

Pour pouvoir être mises en œuvre efficacement, il importe que les décisions que l'autorité pastorale et celle de droit public ecclésiastique sont appelées à prendre chacune de leur côté sur un seul et même objet dans le cadre de leurs compétences propres soient le fruit d'une démarche coordonnée. Il n'est pas nécessaire qu'elles aient le même énoncé, mais elles doivent être compatibles entre elles. Cela présuppose une culture de la cohabitation et une volonté de s'entendre sur le fond se traduisant par une attitude fondamentale que l'on dénomme souvent «esprit de consensus».

Fixer de grands axes pastoraux sans disposer des moyens financiers nécessaires relèverait du coup d'épée dans l'eau. De même, des mesures d'économie décrétées par les responsables financiers qui feraient fi des besoins de la pastorale pêcheraient non seulement par manque de respect pour les compétences canoniques mais poseraient souvent problème au niveau de la réalité concrète.

La coordination des décisions peut être garantie de diverses manières:

- Les décisions entrent en vigueur au plus tôt à partir du moment où l'autre instance les a également approuvées («droit d'approbation») ou ne peuvent être prises que si l'autre partie a communiqué son accord au préalable. De tels droits d'approbation ou de veto existent dans bien des domaines pour des questions spécifiques, par exemple dans le contexte de la réaffectation de bâtiments ecclésiaux ou de décisions touchant le personnel. Toutefois, vouloir ériger en principe la soumission de l'ensemble des décisions au droit d'approbation ou de veto serait incompatible tant avec le droit régissant les corporations de droit public ecclésiastique qu'avec les normes canoniques. Par exemple, un «droit de veto» ou une «obligation d'approbation» généralisé reconnu au curé réduirait à néant le principe de démocratie et l'autonomie de la commune ecclésiastique. A l'inverse, l'exercice de la responsabilité pastorale ultime attribuée à l'évêque ne serait plus garanti si ce dernier devait

notamment recueillir l'accord de l'exécutif de l'organisation ecclésiastique cantonale avant de mettre en vigueur un concept pastoral. En outre, un tel droit d'approbation pourrait donner faussement l'impression que les deux partenaires sont appelés à arrêter des décisions au contenu identique, ce qui n'est pas le cas. Par exemple, lorsque des directives en matière d'organisation et de financement d'offres de formation pour les adultes en Eglise sont adoptées par l'exécutif d'une organisation ecclésiastique cantonale et, parallèlement, par le représentant compétent de la direction diocésaine, la situation est en réalité la suivante: l'instance de droit public ecclésiastique qui donne son accord garantit ce faisant avant tout la mise à disposition des ressources nécessaires, tandis que le représentant de la direction du diocèse fixe essentiellement les objectifs pastoraux et les points prioritaires pour ce domaine.

- Une alternative au droit de donner son approbation, qu'il soit exercé préalablement ou ultérieurement, consiste à prévoir uniquement de «consulter» ou d'«entendre» le partenaire, ou encore de se «concerter» avec lui. Si son point de vue n'a pas été recueilli, la décision sera entachée d'un vice avec cette conséquence: l'organisme décisionnel non consulté ne sera pas tenu d'adhérer à l'opinion du partenaire et pourra prendre une décision divergente. A noter que la simple audition ne suffit pas à conférer toute sa dimension à la «cohabitation».

- Le principe du consensus est la troisième possibilité à mentionner. Il revêt une dimension contractuelle par le fait que les deux parties conviennent à l'avance de s'en tenir à une solution commune, ce qui présuppose un degré élevé de convergence. Toutefois, comme cette dernière condition ne peut pas toujours être réalisée, il est indispensable que l'accord prévoie systématiquement une procédure d'élimination des divergences.

Dans la mesure où les «droits d'approbation» généralisés restreignent par trop l'autonomie des deux partenaires, mais aussi où les simples «droits d'audition» ne suffisent pas à assurer la coordination nécessaire des décisions et n'entrent pas dans la conception que tant les corporations ecclésiastiques que les responsables pastoraux nourrissent d'eux-mêmes,<sup>6</sup> on recourt très souvent au concept d'«esprit de consensus» dans le cadre de l'aménagement de la cohabitation. Le terme consensus laisse transparaître qu'il est décisif dans une «action menée sur la base d'un accord unanime des partenaires» que ceux-ci dialoguent entre eux et qu'ils «s'entendent», autrement dit qu'ils s'écoutent.

On relèvera aussi que le «consensus» est une notion qui ne relève pas du droit mais de la morale. Pour sa mise en œuvre au niveau juridique, la norme minimum à respecter est l'audition du partenaire.

---

<sup>6</sup> Pour ce qui a trait aux décisions financières, cette coordination mutuelle des décisions est explicitée comme suit dans le «Vademecum pour la collaboration de l'Eglise catholique avec les corporations de droit public ecclésiastique en Suisse» (chapitre 3): «Il faut ... toujours prendre en compte que chaque décision financière doit être mesurée à l'aune des nécessités pastorales. Ce sont les ministres ordonnés qui sont responsables de ces décisions, après avoir consulté les conseils pastoraux compétents. ... Une convention [entre l'évêque diocésain et les corporations] devrait ... régler la manière de collaborer dans les processus de prise de décision. Elle devrait garantir la consultation et la coopération de l'évêque diocésain dans les décisions des corporations et, réciproquement, l'implication et la coopération des corporations dans les décisions épiscopales.» (cf. Commission d'experts de la Conférence des évêques suisses «Eglise et Etat en Suisse», Vademecum pour la collaboration de l'Eglise catholique avec les corporations de droit public ecclésiastique en Suisse, in: SJKR/ASDE 18 (2013) 317-332, cf. <http://www.eveques.ch/documents/reglements/vade-mecum>)

## 2. *Le respect de la nature particulière des impôts ecclésiastiques*

Les recettes provenant des impôts ecclésiastiques (mais aussi des subsides des pouvoirs publics alloués aux Eglises) constituent des fonds publics. Les autorités en charge de leur perception et de leur affectation ainsi que les responsables pastoraux qui les utilisent sont tenus de remplir les exigences requises en matière de transparence, d'obligation de rendre des comptes et d'économicité.

Le Vade-mecum de la commission d'experts de la CES qui traite des rapports entre l'Eglise catholique et l'Etat en Suisse a souligné à bon droit à son chiffre 1.2 que les recettes tirées des impôts ecclésiastiques ne constituaient pas un «bien ecclésiastique» au sens du CIC (cf. c. 1257 § 1). Dès lors, la gestion de ces fonds n'est pas soumise aux règles de l'Eglise catholique en la matière, et les responsables pastoraux n'ont pas la compétence de décider de leur utilisation.<sup>7</sup> Parallèlement, les impôts ecclésiastiques sont acquittés par les fidèles dans le but de créer de bonnes conditions pour la vie de l'Eglise et de soutenir cette dernière.

Le fait qu'il s'agisse d'impôts que les membres de l'Eglise versent sur la base de la législation applicable oblige les autorités responsables de l'affectation de ces fonds à se conformer à la volonté des contribuables telle que la traduisent les organes compétents en matière financière. Et même si cet argent est partiellement confié aux responsables pastoraux, les organes des corporations restent tenus de rendre des comptes à leur propos. Par voie de conséquence aussi, ils ont également le droit de pouvoir disposer à l'avance de bases de décision adéquates à fournir par les responsables pastoraux et d'exiger a posteriori de leur part la remise d'un rapport complet sur l'utilisation faite des fonds.

## 3. *L'obligation pour les parties de s'intégrer mutuellement et en temps utile*

Respecter les compétences canoniques en matière de fixation des priorités pastorales présuppose que les autorités de droit public ecclésiastique intègrent en temps utile et impérativement les responsables pastoraux dans les décisions ayant des conséquences aux échelons tant financier que pastoral.

De même, les responsables pastoraux sont tenus d'intégrer à temps les autorités de droit public ecclésiastique dans les planifications et projets ayant des implications financières.

L'intégration mutuelle devra intervenir d'autant plus tôt et de manière d'autant plus formelle et expresse que les décisions revêtent une importance significative, auront des répercussions lointaines ou produiront des effets radicaux.

Les décisions financières ou relevant du domaine financier sont souvent l'aboutissement de processus demandant du temps, et leurs répercussions s'inscrivent dans le moyen ou le long terme. Par ailleurs, en dehors des décisions elles-mêmes, la stratégie et la planification ainsi que des décisions de principe touchant l'organisation du recueil et de la répartition des moyens financiers ont déjà, elles aussi, des conséquences sur l'action pastorale de l'Eglise.

<sup>7</sup> Cf. à ce propos: Griching, M., Der kanonische Status der Kirchensteuer in der Schweiz (Kirchengut oder nicht?), in: Gerosa, L. (Hg.), Staatskirchenrechtliche Körperschaften im Dienst an der kirchlichen Sendung der Katholischen Kirche in der Schweiz (Kirchenrechtliche Bibliothek Band 15), Münster 2014, 121-135.

De même, au-delà de l'établissement du budget pour l'année suivante, la fixation du taux d'imposition à l'échelon communal ou la répartition des fonds entre les divers niveaux de l'action de l'Eglise, à savoir local, cantonal, diocésain et national, a un impact important sur l'étendue des fonds que l'Eglise sera en mesure d'affecter à chacun d'eux. Si l'on décide d'ouvrir un centre paroissial, de créer un nouveau poste ou de fermer une institution de l'Eglise, les fonds nécessaires se trouveront engagés ou biffés, et la marge de manœuvre pastorale en sera réduite d'autant.

Lors de l'intégration des responsables pastoraux, il y a lieu également de tenir compte de ce que notamment le prêtre siégeant au conseil de paroisse ou le représentant de la direction diocésaine présent au sein de l'exécutif de la corporation ecclésiastique cantonale ne peut pas prendre de décision seul sans en référer à un organisme dont il dépend ou jouant un rôle de conseil. Qui au sein de l'Eglise plaide en faveur de la synodalité et de la participation n'est pas seulement appelé à accepter que, notamment, les membres des conseils paroissiaux et pastoraux, mais aussi des conférences pastorales ou des conseils épiscopaux soient associés à la formation de l'opinion du côté pastoral. Il doit aussi y avoir un intérêt. Si, pour lui, il ne saurait s'agir d'une intégration de pure forme, il aura besoin de disposer de suffisamment de temps et de faire preuve de transparence. Les organismes impliqués devront être dûment informés des problématiques à traiter et des bases de décision disponibles, et ne pas avoir à formuler du jour au lendemain leur point de vue sur des questions complexes.

## Recommandations à l'intention des autorités de droit public ecclésiastique

### 4. L'objectif de l'affectation des moyens financiers axée sur la mission de l'Eglise

L'Eglise a pour mission de témoigner de l'Evangile dans le monde d'aujourd'hui en paroles et en actes. Aussi, afin de garantir que les fonds soient affectés conformément à ce but canonique, il convient lors de la prise de décisions financières – notamment celles de grande portée – de se demander systématiquement si la manière d'attribuer les fonds contribue à l'accomplissement crédible de cette mission de l'Eglise.

Il faut tenir compte de ce que la mission de l'Eglise est très large. Elle englobe de multiples domaines qui vont du mariage et de la famille à l'éthique économique en des temps de globalisation, de la pastorale des acolytes au souci des personnes âgées isolées et en situation matérielle difficile, de la préoccupation de la vie des enfants à naître à la pastorale des détenus. A cela s'ajoute que les tâches de l'Eglise peuvent évoluer au gré des situations. Aussi est-il malaisé de tracer une frontière au-delà de laquelle l'engagement de moyens financiers des corporations ecclésiastiques sortirait du but défini.

Par ailleurs, la difficulté de procéder à une telle délimitation est aggravée par le fait qu'il serait contraire à la conception que l'Eglise nourrit d'elle-même d'affirmer que l'écart par rapport à l'objectif commence là où les fonds sont utilisés au profit d'«autres» cercles de personnes ou de «quelque chose d'autre», tandis que tout ce qui serait financé au sein même de l'Eglise ou pour cette dernière s'inscrirait dans le but fixé. Car l'Eglise n'est l'Eglise que si elle est là pour autrui.

Et pourtant, la conformité au but n'est pas un critère dénué de pertinence: l'utilisation des fonds pour la satisfaction de besoins égoïstes, leur dilapidation et leur affectation à des fins étrangères à la mission de l'Eglise (par exemple pour des objectifs commerciaux) sont en contradiction avec le but et peuvent au besoin donner lieu à des mesures de surveillance, voire à des sanctions pénales.

Comme les bailleurs de fonds, qu'il soient privés ou publics, tendent de plus en plus souvent à lier leurs contributions à la poursuite de certains objectifs ou à la prise en charge de tâches précises, la question de la conformité au but touche non seulement la manière d'affecter l'agent reçu mais encore le fait même d'accepter le soutien financier proposé: dire oui à l'offre de fonds est-il compatible avec le but assigné à l'Eglise? Ou les conditions dont est assorti le versement de l'argent promis obligent-elles l'Eglise à l'exécution de tâches ou à l'adoption d'une conduite financière incompatible avec son but?

### 5. La reconnaissance de la conception que l'Eglise catholique a d'elle-même et de l'ordre des compétences selon le droit canon

Lors de l'intégration des responsables pastoraux, on veillera à ce que la responsabilité dirigeante soit confiée systématiquement au titulaire de charges compétent, tel que l'entend la conception que l'Eglise catholique nourrit d'elle-même et de la hiérarchie des compétences en son sein, à savoir à l'évêque ou à son représentant (vicaire général ou vicaire épiscopal), au curé ou au collaborateur pastoral / à la collaboratrice pastorale à qui la tâche dirigeante est attribuée.

Au sein de nombreuses corporations de droit public ecclésiastique (en particulier au niveau cantonal), l'intégration de la «partie pastorale» se traduit par la présence d'un certain nombre de collaborateurs pastoraux siégeant dans les organes exécutifs et, en partie aussi, législatifs. Ces réglementations revêtent également une dimension «synodale» au sens canonique du terme parce qu'elles garantissent que tous – les membres du peuple de Dieu, les prêtres, les autres collaborateurs pastoraux et la direction de l'Eglise – soient associés aux décisions. En outre, de telles formes de participation sont propices à ce que les décisions des instances de droit public ecclésiastique soient à la fois ancrées dans la réalité concrète et de qualité.

Toutefois, juridiquement parlant, l'intégration des responsables pastoraux, au sens de la conception que l'Eglise catholique nourrit d'elle-même et de la hiérarchie des compétences en son sein, n'est pas suffisamment assurée par ce moyen. Comme les organes de droit public ecclésiastique doivent prendre en considération les compétences prévues par l'ordre canonique, il leur appartient de s'en tenir au principe hiérarchique. Ils ne peuvent pas se satisfaire du simple constat que la «partie pastorale» était représentée et qu'elle a été associée. Pour garantir que le principe en question soit respecté, il y a lieu de disposer, par exemple, qu'au sein des organes exécutif et législatif de la corporation ecclésiastique cantonale, l'évêque compétent ou son représentant jouit d'un droit de parole et de proposition. Il appartiendra ensuite aux responsables pastoraux de décider du mode d'exercice des compétences et de leur éventuelle délégation.

## Recommandations pour les responsables de la pastorale

### 6. Des prises de position fondées de la part des responsables pastoraux

Les propositions et prises de position pastorales seront d'autant plus utiles aux autorités de droit public ecclésiastique qu'elles reposeront sur des arguments solides et s'inscriront dans la poursuite de défis concrets à relever à l'échelon de la vie ecclésiale locale. Plus leur portée sera grande, plus il sera indispensable de les ancrer dans des concepts pastoraux supérieurs ainsi que dans la foi et la doctrine de l'Eglise.

Pour être efficaces, les conceptions développées doivent recueillir l'approbation générale. En particulier, dans le contexte de structures de droit public ecclésiastique organisées démocratiquement, les responsables pastoraux ne sauraient imposer, au nom de l'exercice de leur fonction, la mise en œuvre de propositions et d'objectifs énoncés par eux. Au contraire, des décisions majoritaires impliquant du travail de conviction sont indispensables. Dans le cas idéal, elles s'appuieront sur un discours dans lequel le meilleur argument l'emporte.

Les décisions financières des autorités de droit public ecclésiastique doivent pouvoir être justifiées et légitimées. Elles seront ancrées dans une base (légale), défendues devant le souverain ou le parlement ecclésiastique ou encore, dans le cas de mesures d'économie notamment, expliquées et justifiées face aux personnes concernées.

Dans cette démarche, il ne suffit pas d'invoquer le fait que «l'instance pastorale en a décidé ainsi». Cela parce que l'autorité de droit public ecclésiastique porte la responsabilité des décisions financières proprement dites. Aussi, cette dernière doit pouvoir disposer d'arguments qu'elle évaluera et pourra faire siens ou, au contraire, rejeter parce que non pertinents ou dénués de fondements.

Les prises de position pastorales servant de bases de référence aux autorités de droit public ecclésiastique pour leurs décisions financières doivent, de plus, être étayées sur le plan ecclésial. Ce n'est pas l'orientation théologique ou politico-ecclésiale du ministre concerné, mais l'ancrage dans la foi et la doctrine de l'Eglise ou dans les concepts pastoraux supérieurs (par exemple du diocèse).

Dans cette démarche, il convient de prendre en considération non seulement le magistère de la hiérarchie, mais aussi le débat théologique et le «sensus fidelium», ce sens de la foi des fidèles à propos duquel le Concile affirme que «la collectivité ... ne peut se tromper dans la foi» (Lumen Gentium 12). Dans la perspective de décisions financières et organisationnelles à prendre par les autorités de droit public ecclésiastique, il est non seulement intelligent mais encore avisé théologiquement parlant de tenir compte de ce qu'il existe à propos de nombreuses questions, de multiples visions et sensibilités dans l'Eglise, chez les théologiens et même au sein de la direction de l'institution ecclésiale.<sup>8</sup> Le fait que l'instance de droit public ecclésiastique compétente en matière de financement ne partage pas la vision nourrie par le représentant compétent de l'autorité canonique sur ce qui est conforme à la mission de l'Eglise ou ne l'est pas – une conception figurant au nombre de l'éventail

---

<sup>8</sup> Dans une allocution à l'adresse des membres de la Commission théologique internationale du Vatican du 5 décembre 2014, le pape François a parlé d'un «sain pluralisme»: «La diversité des points de vue doit enrichir la catholicité sans nuire à l'unité. L'unité des théologiens catholiques naît de leur référence commune à une seule foi dans le Christ et se nourrit de la diversité des dons de l'Esprit saint. A partir de ce fondement et d'un sain pluralisme, diverses approches théologiques, qui se sont développées dans des contextes culturels différents et avec l'utilisation de différentes méthodes, ne peuvent pas s'ignorer les unes les autres, mais dans le dialogue théologique devraient s'enrichir et se corriger réciproquement.» (Source: [https://w2.vatican.va/content/francesco/fr/speeches/2014/december/documents/papa-francesco\\_20141205\\_commissione-teologica-internazionale.html](https://w2.vatican.va/content/francesco/fr/speeches/2014/december/documents/papa-francesco_20141205_commissione-teologica-internazionale.html)).

légitime des opinions – ne constitue pas une raison suffisante pour prétendre que l'affectation du produit des impôts ecclésiastiques serait intervenue en dehors du but assigné ou que des priorités pastorales n'auraient pas été respectées.

### *7. La reconnaissance de la responsabilité propre des membres des autorités de droit public ecclésiastique*

Les membres des autorités de droit public ecclésiastique prennent certes leurs décisions sur la base des directives pastorales, mais ils le font sous leur propre responsabilité. Ils ont non seulement le droit mais encore le devoir de contrôler si les projets des responsables pastoraux ayant des incidences financières sont convaincants et pertinents à leurs yeux.

Les organes des corporations de droit public ecclésiastique ne sont pas des chambres d'enregistrement des ordres des responsables pastoraux ni de pures instances financières. Sous l'angle du droit public ecclésiastique, leurs membres sont des représentantes et représentants élus par la population catholique résidente et appelés à remplir leurs tâches conformément à la loi. Au regard du droit canon et de la théologie, il s'agit de baptisés et de confirmés qui, en tant que «laïcs», participent aussi à la mission de l'Eglise et au «sacerdoce universel des baptisés». A cela s'ajoute qu'ils font montre d'un grand engagement pour les affaires de l'Eglise et qu'ils accomplissent souvent leurs tâches avec une connaissance approfondie des dossiers.

\* \* \* \* \*

Les annexes qui suivent visent à donner des informations plus approfondies sur les fondements et la compréhension des rapports entre les structures pastorales et celles de droit public ecclésiastique et à alimenter la réflexion sur ce sujet. Elles sont le fruit de considérations émises au sein de la Commission du droit public ecclésiastique et du droit régissant la religion de la Conférence centrale et des échanges intervenus dans ce cadre. Elles expliquent les postulats fondamentaux à partir desquels les présentes recommandations ont été développées.

\* \* \* \* \*

## Annexe I: L'Eglise en tant que communauté des croyants et que corporations de droit public ecclésiastique

(1) Les représentations graphiques des rapports entre les structures canoniques et celles de droit public ecclésiastique dans le système dualiste donnent souvent l'impression que les secondes sont des structures sui generis totalement indépendantes de l'Eglise comprise comme la communauté des croyants et organisée selon le droit canonique.<sup>9</sup> Elles mettent en parallèle la paroisse et la commune ecclésiastique, le vicariat général régional (ou la région diocésaine ou le diocèse) et les organisations ecclésiastiques cantonales se trouvant dans la circonscription diocésaine, la Conférence des évêques suisses et la Conférence centrale.

Droit canonique	Droit public ecclésiastique
Eglise universelle	
Conférence des évêques suisses	Conférence centrale catholique romaine
Diocèse	Conférence des cantons diocésains
Région diocésaine / vicariat épiscopal / vicariat général	Organisation ecclésiastique cantonale
Décanat	
Unité pastorale	Plusieurs communes ecclésiastiques
Paroisse	Commune ecclésiastique

(2) Ce tableau comparatif est utile pour la mise en évidence de la place qu'occupent mutuellement les divers organes aux différents niveaux de l'action de l'Eglise. Mais il peut inciter à imaginer à tort que l'organisation de droit public ecclésiastique et celle de droit canonique se côtoient sans entretenir de liens entre elles. Une telle conception ferait fi de deux caractéristiques essentielles des corporations de droit public ecclésiastique:

<sup>9</sup> Cf. en particulier: M. Grichting, Die Bewertung des «Kirchenaustritts» im Bistum Chur und der Umgang mit «Austretenden». Der Primat der Ekklesiologie und der Pastoral, in: Bier, G. (Hg.), Der Kirchenaustritt. Rechtliches Problem und pastorale Herausforderung, Freiburg 2013, 189-199; dans cette contribution, il qualifie les corporations «d'institutions non ecclésiastiques qui se dressent souverainement face à l'Eglise» (190).

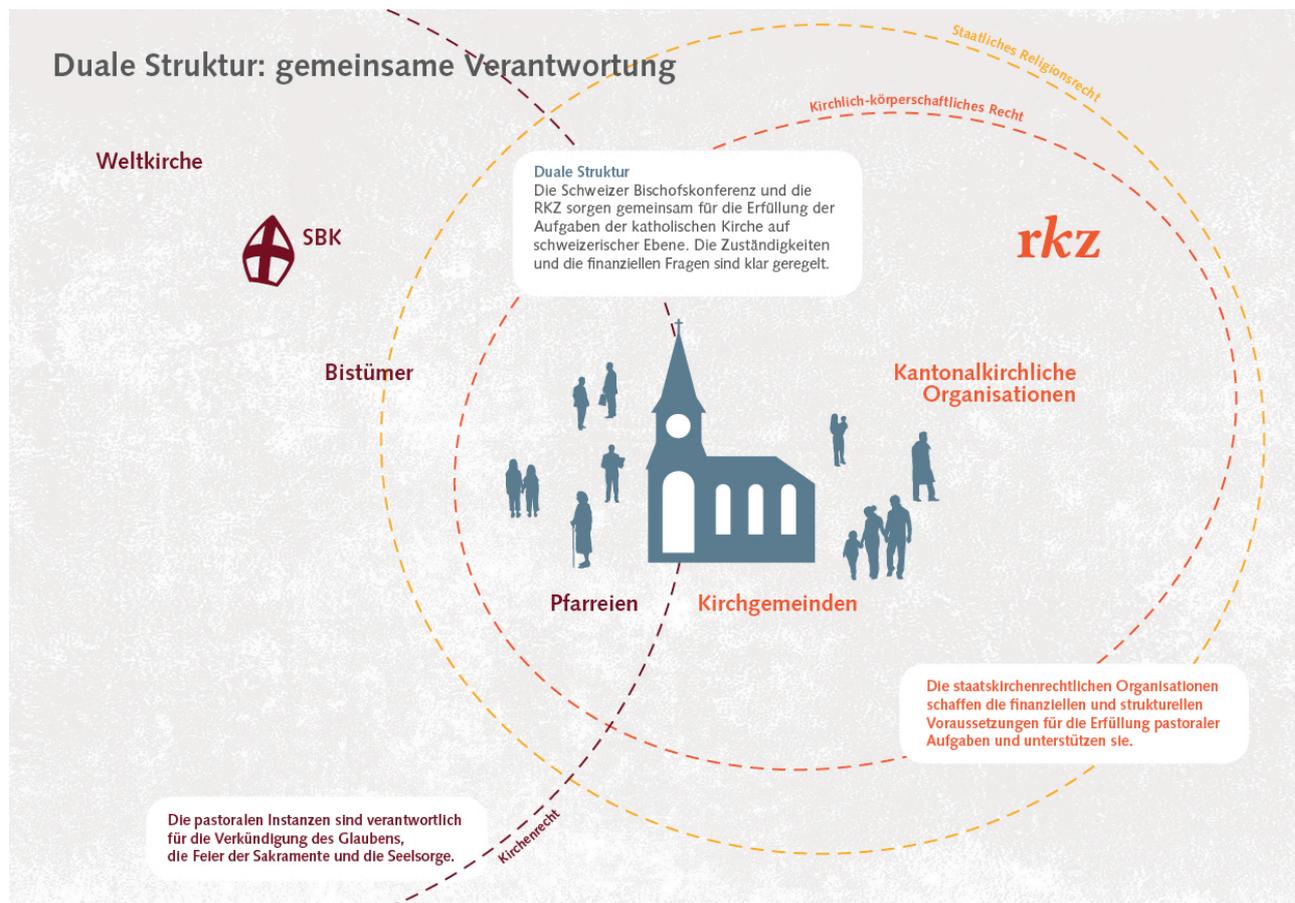
(2.1) Les corporations de droit public ecclésiastique sont constituées des mêmes personnes que les fidèles de l'Eglise organisée selon le droit canon. Celles et ceux qui participent à l'assemblée de la commune ecclésiastique organisée selon le droit public ecclésiastique sont parallèlement les baptisés, et inversement. Le même principe vaut pour les membres des autorités de droit public ecclésiastique et pour les collaborateurs pastoraux au bénéfice d'une *missio épiscopale*. Tous sont à la fois, même si c'est dans des rôles différents et avec des compétences autres, des membres de la corporation (et partant soumis au droit étatique ou au droit public ecclésiastique) et des fidèles de l'Eglise en tant que communauté de foi (et dès lors soumis aux normes canoniques).

(2.2) Les corporations de droit public ecclésiastique n'existent pas pour elles-mêmes. Elles évoluent dans le sillon de l'Eglise en tant que communauté des croyants. Etant au service, de cette dernière, elles créent les conditions-cadres propres à lui permettre de remplir sa mission.<sup>10</sup> Il en résulte une relation asymétrique: les corporations n'ont vu le jour que parce que l'Eglise existe, et elles ne fonctionnent qu'en tant que structures rattachées à l'Eglise. En revanche, l'Eglise en tant que communauté des croyants régie par le droit canon ne dépend pas des corporations pour exister. D'un point de vue ecclésiologique ou au regard du droit canon, ces dernières sont des entités qui se sont développées au cours de l'histoire et qui ont fait leurs preuves. A noter aussi qu'elles ne représentent pas la seule forme imaginable, voire incontournable de la manière dont les membres de l'Eglise et l'Etat se révèlent capables, au travers d'une organisation de droit public dotée du droit de percevoir des impôts, de contribuer à rendre possible la vie de l'Eglise, à la financer et à l'ancrer dans des structures démocratiques et respectueuses de l'Etat de droit, tout cela sans que l'Etat ne s'annexe l'Eglise en tant que communauté des croyants.

(3) La juxtaposition des structures pastorales et de celles de droit public ecclésiastique induit à tirer également des conclusions erronées pour ce qui a trait aux rapports entre les deux ordres juridiques. Ici aussi, c'est faire montre de myopie que de penser que le droit canon vaut uniquement pour les responsables pastoraux (par exemple le curé ou l'évêque) et que le droit public (ecclésiastique) ne régit que les autorités de droit public ecclésiastique (par exemple le conseil paroissial ou le synode). On pourrait en déduire à tort que les responsables pastoraux ne seraient pas assujettis au droit public ecclésiastique (ou au droit de l'Etat) dans l'action qu'ils mènent au sein de l'Eglise et que, de leur côté, les membres des organes de droit public ecclésiastique échapperaient à l'application du droit canon dans l'accomplissement de leurs tâches. C'est le contraire qui est vrai: tous, sans exception sont soumis au droit étatique et au droit public ecclésiastique. En tant que baptisés, les membres des autorités de droit public ecclésiastique sont également soumis aux normes du droit canonique. Pour définir les relations entre les structures canoniques et celles de droit public ecclésiastique, une autre image serait plus utile que le tableau ci-dessus proposant leur mise en parallèle. Il s'agit d'une représentation des champs d'application du droit sous forme de cercles qui se recoupent:

---

<sup>10</sup> Cette observation vaut indépendamment de la question de savoir si, au départ, on les considère comme des corporations créées à l'initiative des membres de l'Eglise, que l'Etat reconnaît et dote du pouvoir de percevoir des impôts (en particulier selon G. Nay), ou comme des institutions organisées par l'Etat et ancrées dans le droit étatique (en particulier selon Y. Hangartner).



(4) Diverses raisons expliquent pourquoi deux ordres juridiques indépendants l'un de l'autre peuvent se recouvrir alors que l'un est édicté par l'autorité romaine et l'autre pour l'essentiel par le canton ou la corporation ecclésiastique cantonale concernée sans pour autant déboucher systématiquement sur des collisions de normes différentes, voire contradictoires:

(4.1) La norme étatique principale pour l'Eglise en tant que communauté des croyants est le droit fondamental de la liberté religieuse (art. 9 CEDH et art. 15 Cst.). Celle-ci ménage aux responsables pastoraux un cadre étendu dans lequel la vie ecclésiale peut être organisée conformément à la conception que l'Eglise nourrit d'elle-même. Au regard du droit de l'Etat, cet espace n'est toutefois pas «illimité» ni ne constitue une «zone de non-droit». Car, à l'intérieur de celui-ci également, les droits fondamentaux continuent à s'appliquer, et celui de la liberté de conscience et de croyance peut être restreint conformément à l'art. 36 Cst.

(4.2) En outre, la plupart des dispositions fondamentales<sup>11</sup> régissant les corporations ecclésiastiques contiennent une réserve en faveur de l'ordre juridique de l'Eglise (c'est-à-dire le droit canonique) en vertu de laquelle la liberté de l'action pastorale ne peut pas être limitée par des réglementations internes des corporations ecclésiastiques.

(4.3) Parallèlement, les enseignements du Concile Vatican II et le droit canon reconnaissent la responsabilité propre de tous les baptisés dans leur domaine de compétence. La Constitution dogmatique sur l'Eglise du

<sup>11</sup> Elles sont contenues dans des actes appelés le plus souvent «constitution (ecclésiastique cantonale)», mais aussi «statut organisationnel», «loi sur l'organisation de l'Eglise» ou «règlement ecclésiastique».

Concile Vatican II s'exprime en ces termes à ce propos:

*«Les pasteurs, de leur côté, doivent reconnaître et promouvoir la dignité et la responsabilité des laïcs dans l'Eglise; ayant volontiers recours à la prudence de leurs conseils, leur remettant avec confiance des charges au service de l'Eglise, leur laissant la liberté et la marge d'action, stimulant même leur courage pour entreprendre de leur propre mouvement. Qu'ils accordent avec un amour paternel attention et considération dans le Christ aux essais, vœux et désirs proposés par les laïcs, qu'ils respectent et reconnaissent la juste liberté qui appartient à tous dans la cité terrestre. De ce commerce familier entre laïcs et pasteurs, il faut attendre pour l'Eglise toutes sortes de biens: par là en effet s'affirme chez les laïcs le sens de leurs responsabilités propres.» (LG 37)*

A noter aussi que tout ce que les baptisés entreprennent dans l'Eglise, pour l'Eglise ou au sein de la société dans une perspective ecclésiale n'est pas exhaustivement régi par le droit canon ni ne dépend de l'approbation de l'autorité ecclésiale. Au contraire, tous les croyants qui participent à la mission de l'Eglise ont «le droit de promouvoir ou de soutenir une activité apostolique, même par leurs propres entreprises ...» (CIC, c. 216).

(4.4) De plus, le Concile reconnaît que «sur le terrain qui leur est propre, la communauté politique et l'Eglise sont indépendantes l'une de l'autre et autonomes». (GS 76). La réglementation par l'Etat de ses rapports avec les Eglises et les communautés religieuses entre aussi dans cette autonomie. C'est dès lors à bon droit que l'Etat interprète la neutralité à l'égard des convictions individuelles commandée par la liberté de religion comme une attitude ouverte promouvant la liberté de conscience pour toutes les confessions (BVerfG AZ 1 BvR 471/10 <110>). Dans ce sens, l'Etat peut offrir aux adeptes de communautés religieuses la possibilité de s'organiser en corporation et de financer leur vie communautaire au moyen d'impôts.

---

## Annexe II: L'esprit de consensus et la clause d'amicable composition

---

(1) Couramment utilisé en Suisse dans le domaine des rapports entre les structures de droit canonique et celles de droit public ecclésiastique, le concept d'«Einvernehmlichkeit» (en français «esprit de consensus»)<sup>12</sup> provient du vocabulaire législatif et administratif en usage en Allemagne. Il apparaît dans divers domaines du droit mais, parfois, dans un sens différent que celui qui lui est attribué dans le droit public ecclésiastique suisse<sup>13</sup> et les débats y relatifs<sup>14</sup>. Dans le recueil de mélanges pour Mgr Kurt Koch, René Zihlmann l'a explicité comme suit:

«La notion de consensus émane du droit public et administratif. Selon le dictionnaire Brockhaus, il désigne l'accord auquel un organe législatif ou une autorité administrative doit tenter de parvenir avec d'autres institutions avant qu'une mesure ne soit prise. Ce concept convient idéalement pour la démarche ordonnée à laquelle s'engagent les décideurs soumis à des systèmes juridiques différents dans la vie de notre Eglise. Deux types de procédures doivent être distinguées: a) Une instance décide après que l'autre ait déclaré son accord. b) Chacune des instances prend la même décision sur la base d'un accord mutuel, et l'une et l'autre la publient au même moment. La deuxième modalité convient surtout lorsqu'une seule et même question relève concurrentement de la compétence des deux décideurs et revêt des aspects tant pastoraux que financiers.»<sup>15</sup>  
(traduction libre)

Dans ses considérations, René Zihlmann souligne les dimensions suivantes de l'esprit de consensus:

- Se tenir à une procédure dûment réglée
- Respecter les compétences de chacun
- Dialoguer et s'écouter mutuellement
- Appliquer les règles du jeu en matière de communication
- Entretenir une culture politique.

(2) La recherche des règles de droit garantissant un tel «esprit de consensus», tant dans les situations normales qu'en cas de conflit, vous conduit quasi inmanquablement aux concordats allemands avec le Saint-Siège et leur «clause d'amicable composition». Cette dernière remonte au principe de l'«amicabilis compositio»

---

<sup>12</sup> Cf. par exemple le préambule du règlement de la corporation ecclésiastique catholique romaine du canton de Zurich du 29 janvier 2009.

<sup>13</sup> Dans le droit administratif allemand, «Einvernehmen» signifie qu'avant d'adopter un acte juridique, l'instance compétente doit obtenir l'accord d'une autre entité. Autrement dit, elle n'est pas autorisée à agir seule. Le droit administratif suisse ne connaît pas cette forme de consensus.

<sup>14</sup> A propos de ce débat qui a été particulièrement intense au tournant du siècle, cf. D. Kosch, *Demokratisch – solidarisch – unternehmerisch. Organisation, Finanzierung und Management in der katholischen Kirche in der Schweiz (FVRR 19)*, Zürich 2007, bes. 20ff. und 42ff.

<sup>15</sup> R. Zihlmann, «Einvernehmlich». *Zürcher Erfahrungen zur Partnerschaft zwischen kanonischen Instanzen und religionsrechtlichen Körperschaften*, in: R. Ligginstorfer/Brigitte Muth-Oelschner (Hg.), (K)Ein Koch-Buch. Anleitungen und Rezepte für eine Kirche der Hoffnung. Festschrift zum 50. Geburtstag von Bischof Dr. Kurt Koch, Freiburg 2000, 575-596, 592.

déjà formulé lors de la Paix de Westphalie. Dans le dernier accord conclu en 2009 avec l'Etat fédéral allemand du Schleswig-Holstein, cette disposition qui figure à l'art. 22 affirme en substance ce qui suit: les parties contractantes régleront à l'amiable leurs éventuelles divergences d'opinion qui viendraient à se produire à propos de l'interprétation ou de l'application du présent accord.

Le professeur allemand de droit public et de philosophie du droit Alexander Hollerbach a émis le commentaire suivant:

«La clause d'amiable composition érige en une obligation contractuelle le règlement pacifique et arbitral de divergences d'opinion par la voie de négociations conduites dans un esprit amical. Ici, la conscience des partenaires que les contrats portent en eux le gage de leur viabilité dépend de la volonté toujours renouvelée de s'entendre est exprimée sous une forme particulièrement explicite.» Par une telle clause, «l'ouverture permanente au dialogue dans l'optique de parvenir à un accord est érigée en principe général régissant les rapports juridiques entre l'Etat et l'Eglise. Concrètement, la clause d'amiable composition interdit toute interprétation unilatérale ou détournement du sens des dispositions contractuelles. Exigeant des négociations empreintes de loyauté, elle fait même de ces dernières un principe général de procédure. ... Mais elle n'exclut pas d'emblée le recours à d'autres formes de règlement des conflits. Ainsi, il est concevable que les parties contractantes conviennent à propos d'un point litigieux de confier le règlement de leur conflit à un tribunal arbitral ou à une autre instance de ce type. ... L'adoption d'une clause d'amiable composition ne barre pas non plus fondamentalement la route à la possibilité pour les parties de saisir les tribunaux étatiques afin de défendre leurs positions juridiques. Mais il est vrai que cette issue ne serait légitime qu'en tant qu'*ultima ratio*, à savoir après avoir épuisé la voie de la négociation».<sup>16</sup> Aussi, la clause d'amiable composition sert «à garantir par des règles de procédure des rapports de collaboration entre l'Etat et l'Eglise ancrés dans la réalité et la résolution des conflits dans un esprit de partenariat. ... Elle intime au législateur de rechercher une solution fondée sur un accord mutuel dans les relations avec les Eglises ... ».<sup>17</sup>

(3) Dans ce renvoi à la «clause d'amiable composition» en tant qu'instrument juridique au service de la garantie du consensus, on ne saurait laisser entendre que les rapports entre les responsables pastoraux et les autorités de droit public ecclésiastique sont assimilables à des liens concordataires entre l'Eglise et l'Etat. Néanmoins, il existe quelques points de similarité<sup>18</sup>:

(3.1) Il s'agit de rapports entre des partenaires soumis à deux ordres juridiques différents qui ne découlent pas l'un de l'autre.

(3.2) Il s'agit de rapports qu'on ne peut pas interpréter comme un lien de subordination. Aucune des parties n'est autorisée à disposer unilatéralement de l'autre.

---

<sup>16</sup> A. Hollerbach, Art. Freundschaftsklausel, in: LKStKR 1 (2000), 724f.

<sup>17</sup> H.U. Anke, Die Neubestimmung des Staat-Kirche-Verhältnisses in den neuen Ländern durch Staatskirchenverträge, Tübingen 2000, 199. De même, G.-M. Ehrlich, Der Vertrag des Apostolischen Stuhls mit dem Land Sachsen-Anhalt, Tübingen 2010, 251, parle dans ce contexte de «loyalem Einvernehmen» (consensus loyal). Dans l'aménagement de leurs relations, les parties contractantes «s'engagent mutuellement à prendre en considération les intérêts du partenaire et à les intégrer».

<sup>18</sup> Dans le même sens, René Zihlmann, op. cit., (Anm. 14), 576, parle d'une solution «quasi concordataire». Christoph Winzeler affirme dans un avis de droit non publié (consacré à l'ancrage, dans le règlement ecclésiastique de l'Eglise catholique dans le canton de Zurich, du droit des responsables de communautés d'élire les curés) que la reconnaissance de droit public de la corporation ne peut «remplir son but que s'il règne entre l'Eglise dirigée par l'évêque et la corporation de droit public une entente sur l'essentiel. Car la reconnaissance, qui donne naissance à un rapport de droit à double face entre l'Etat qui accorde la reconnaissance et l'Eglise reconnue, implique l'accord de cette dernière». L'ordre à mettre en place sur cette base «a la nature d'une *loi pacte* qui, pour une bonne part, est à interpréter comme du droit concordataire.»

Ce qui différencie principalement les relations entre l'Eglise et l'Etat de celles entre l'Eglise et les corporations ecclésiastiques est le fait que l'Etat et l'Eglise «sur le terrain qui leur est propre ... sont indépendants l'un de l'autre et autonomes» (GS 76). Dès lors, un Etat peut exister sans l'Eglise (et sans réglementation de ses rapports avec les Eglises et les communautés religieuses). En revanche, aucune corporation ecclésiastique «autonome» ne saurait exister sans rattachement à l'Eglise (et dont le cercle des membres se recouvre totalement avec celui des fidèles). Il en résulte un rapport asymétrique dans lequel l'Eglise jouit d'une prééminence tandis que la corporation lui est rattachée.