

## **Conférence de presse du 10 avril 2001 : votation du 10 juin 2001 relative à l'abrogation de l'article sur les évêchés**

### **Documentation**

Le 10 juin prochain, le peuple et les cantons se prononceront sur la nécessité de supprimer de la Constitution l'article dit sur les évêchés. L'article sur les évêchés, plus précisément l'article 72, alinéa 3, dit littéralement ceci : « Il ne peut être érigé d'évêché sans l'approbation de la Confédération ». Comment une telle disposition, dirigée uniquement contre l'Église catholique romaine, a-t-elle pu figurer dans notre Constitution ?

### **Quelle est l'origine de cet article constitutionnel sur les évêchés ?**

L'article sur les évêchés constitue la dernière disposition confessionnelle d'exception qui a survécu dans notre Constitution fédérale. Au moyen de pareilles dispositions d'exception, la première Constitution fédérale de 1848, puis encore davantage sa révision totale de 1874, visaient à limiter certains droits fondamentaux des catholiques et, dans un premier temps, des israélites. Il nous faut donc remonter loin dans le XIX<sup>e</sup> siècle pour comprendre les relations qui existaient à l'époque et qui ont conduit, au moment de l'avènement de l'État fédéral, à l'inégalité de traitement de toute une tranche de notre population au seul motif de leur appartenance à une confession particulière.

Les affrontements confessionnels et la défaite militaire des cantons catholiques formant le Sonderbund se répercutèrent dans la nouvelle Constitution fédérale : la disposition du Pacte fédéral de 1815 garantissant la pérennité des couvents et de leurs avoirs ne fut pas reprise. Il fut laissé aux cantons le loisir de décider s'ils voulaient tolérer ou non des couvents sur leur territoire. Par ailleurs, la Constitution fédérale interdit expressément la présence des Ordres jésuites sur tout le territoire suisse (art. 58). Enfin, le droit d'éligibilité au Conseil national (art. 64) ou au Conseil fédéral (art. 84) n'était pas accordé aux ecclésiastiques.

Qui plus est, l'égalité de traitement n'était pas garantie pour les israélites : seuls les Suisses d'une confession chrétienne bénéficiaient de la liberté d'établissement (art. 41), la libre célébration de l'office religieux ne s'appliquait qu'aux confessions chrétiennes reconnues (art. 44) et les personnes d'un autre canton ne pouvaient prétendre à l'égalité de traitement que si elles étaient à la fois de nationalité suisse et de confession chrétienne (art. 48).

Heureusement, les israélites obtinrent vite l'entière égalité de traitement : la réserve que constituait la confession chrétienne pour bénéficier de la liberté d'établissement fut supprimée en 1866, celles limitant la liberté de conscience et de croyance et le droit à l'égalité de traitement en 1874. Si bien que dès 1874, il n'existait plus de dispositions discriminatoires envers les israélites de Suisse.

La Constitution fédérale de 1874, issue de la révision totale de celle de 1848, durcit notablement les dispositions confessionnelles d'exception à l'encontre de l'Église catholique : il était désormais possible d'étendre l'interdiction existante des jésuites à d'autres ordres religieux. Une nouvelle disposition (art. 52 aCst.) interdisait généralement « de fonder de nouveaux couvents ou ordres religieux et de rétablir ceux qui ont été supprimés ». Enfin était introduit l'article sur les évêchés (art. 50, al. 4, aCst.).

Ce supplément de dispositions confessionnelles d'exception dans la Constitution de 1874 était la conséquence directe de l'anticléricalisme accru et du Kulturkampf qui était au plus fort un an auparavant (1873). La querelle autour du prêtre genevois Gaspard Mermillod, en février 1873, fut la cause directe de l'introduction de l'article sur les évêchés : le pape l'avait nommé vicaire apostolique de Genève, dans le but de rétablir le Diocèse de Genève, dissous des suites de la Réformation. Pour ne pas avoir renoncé à son ministère, il fut expulsé du pays par le Conseil fédéral, en dépit de sa nationalité suisse. L'article sur les évêchés devait servir ultérieurement de base légale pour soumettre la création d'évêchés à l'approbation de la Confédération.

De nos jours, à l'époque de l'oecuménisme et de la tolérance, il nous est fort difficile d'imaginer les querelles et les conflits confessionnels d'alors. Pareils démêlés nous stupéfient, comme s'ils provenaient d'un autre monde. La seule pensée que la

Constitution fédérale puisse ouvertement contenir une inégalité de traitement envers une confession, juive ou chrétienne, nous est insupportable. C'est pourquoi il est temps de supprimer la dernière disposition confessionnelle d'exception de notre Constitution fédérale. En effet, les heurts confessionnels de l'époque ne constituent qu'un épisode historique ; lorsque le Saint-Siège nomma, en 1883 – soit 10 ans après son expulsion – , Gaspard Mermillod évêque du Diocèse de Lausanne, Genève et Fribourg, le Conseil fédéral annula son ordonnance d'expulsion. Et 7 ans plus tard, donc en 1890, lorsqu'il devint cardinal, le Conseil fédéral donna même un banquet en son honneur. Malheureusement, on omit en même temps d'abroger l'article sur les évêchés...

### **La suppression progressive des articles confessionnels d'exception**

Effectivement, les articles confessionnels d'exception ont été supprimés par étapes. Ainsi, en 1973, le peuple et les cantons acceptèrent l'abrogation de l'article sur les jésuites (art. 51 aCst.) et de l'article sur les couvents (art. 52 aCst.). La disposition interdisant l'élection des ecclésiastiques au Conseil national ne fut pas reprise dans la nouvelle Constitution fédérale. L'article sur les évêchés constitue donc la dernière disposition confessionnelle d'exception.

### **Les diverses tentatives d'abrogation de l'article sur les évêchés (cf. l'énoncé détaillé du 23.3.2001)**

Depuis longtemps déjà, il est question de faire disparaître l'article sur les évêchés de la Constitution fédérale. Depuis 1964, par exemple, toute une série d'interventions parlementaires ont demandé sa suppression pure et simple. Le Conseil fédéral les a toutes soutenues sans réserve. Mais une décision a toujours été reportée à plus tard. Tout d'abord jusqu'à l'abrogation des articles sur les jésuites et sur les couvents. Puis, après que cet objectif fut atteint, on se dit qu'il ne fallait pas exagérer et qu'il valait mieux attendre la révision totale de la Constitution.

Lorsque fut débattue la nouvelle Constitution fédérale, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale estimèrent que l'abrogation de l'article sur les évêchés outrepassait le cadre de la mise à jour. Les deux Chambres, de même que des

représentants du Conseil fédéral s'engagèrent donc à faire disparaître l'article sur les évêchés dans les plus brefs délais, par une révision partielle de la nouvelle Constitution.

Pour tenir cette promesse, la Commission des institutions politiques du Conseil des États réactiva, en septembre 1998 déjà, une interpellation parlementaire visant l'abrogation pure et simple de l'article sur les évêchés (initiative parlementaire en suspens, introduite en 1994 par le conseiller aux États Hans Jörg Huber). En mai 1999, elle adoptait un rapport préconisant la suppression pure et simple de l'article sur les évêchés.

Ce rapport fit l'objet d'une procédure de consultation d'où ressortit une grande majorité en faveur de la suppression de l'article sur les évêchés, à savoir 16 des 22 cantons, 7 des 8 partis – dont tous les partis gouvernementaux – et 4 des 8 organisations intéressées. Même la minorité s'y opposant admit la nécessité d'abolir l'article sur les évêchés, mais elle lie son approbation à certaines contre-prestations :

- Des concordats passés avec le Saint-Siège devraient en premier lieu régler toutes les questions relatives aux évêchés.
- Il est aussi exigé d'établir juridiquement un droit de participation et de codécision des Églises locales lors de l'élection des évêques.
- D'autres ne sont disposés à renoncer à l'article sur les évêchés que s'il est remplacé par un article exhaustif sur les Églises et les religions.

C'est donc autour de ces revendications que la Commission des institutions politiques du Conseil des États a procédé à une audition de 4 opposants à la radiation sans remplacement de l'article constitutionnel et d'un de ses partisans. Tant lors de l'audition que de la consultation, les adversaires de l'abolition de l'article sur les évêchés ont convenu de son obsolescence. Mais ils souhaitent son remplacement dans la Constitution par un article exhaustif sur les religions. Les avis divergent pourtant fortement quant à sa teneur.

Après l'audition, une majorité de la Commission des institutions politiques du Conseil des États préféra remplacer l'article sur les évêchés par un article sur les religions (une motion devait inviter le Conseil fédéral à élaborer un article sur les religions). Le

Conseil des États se ralliait de justesse à sa commission et rejetait, par 20 voix contre 18 la proposition Danioth de radier purement et simplement l'article sur les évêchés.

### **Pourquoi ne pas faire le détour d'un article sur les religions ?**

Après un examen minutieux de la question, le Conseil national et le Conseil fédéral sont parvenus à la conclusion que l'élaboration d'un article sur les religions en remplacement de celui sur les évêchés, constituait un détour dangereux, inutile et problématique. Tant le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national de mai 2000 que l'avis consécutif du Conseil fédéral de septembre 2000 proposent l'abrogation pure et simple de l'article sur les évêchés et rejettent le détour que constituerait un article sur les religions pour les motifs suivants :

- La teneur en soi d'un tel article sur les religions n'a pas été clairement établie. Ni les procédures de consultation, ni les auditions au sein des commissions, ni les débats au Conseil des États n'ont mis en évidence des indices permettant l'aménagement d'un article sur les religions consensuel. Les divergences d'idées sont fondamentales.
- Les propositions avancées restreindraient fortement les compétences cantonales et l'autonomie organique des Églises et des communautés religieuses ; certaines concerneraient uniquement l'Église catholique et constitueraient une discrimination injustifiée.
- La Constitution fédérale ne peut pas non plus contraindre le Saint-Siège à conclure des concordats sur la délimitation des évêchés ou sur des droits de consultation des Églises locales. Un concordat est un accord passé entre deux parties contractantes indépendantes.

### **Le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral sont largement en faveur de la suppression pure et simple de l'article sur les évêchés**

Pour tous les motifs évoqués, la Commission des institutions politiques du Conseil national a rejeté, à une forte majorité, l'option du détour par un article sur les religions et a décidé de réactiver le projet d'abrogation pure et simple de l'article sur les évêchés. Une nouvelle audition des partisans d'un article sur les religions n'a fait que

conforter la commission dans ses préoccupations. En mai 2000, elle adoptait une initiative parlementaire demandant la suppression de l'article sur les évêchés et approuvait un rapport circonstancié apportant, à l'instar de celui du Conseil des États de mai 1999, la démonstration éclatante de l'anachronisme que représente l'article sur les évêchés et de l'impossibilité de maintenir pareille limitation inéquitable de droits fondamentaux à l'encontre d'une seule confession.

Dans son avis de septembre 2000, le Conseil fédéral approuvait le rapport dans tous ces points et proposait instamment l'abrogation pure et simple de l'article sur les évêchés.

Enfin, le Conseil national, à une immense majorité, et le Conseil des États, à l'unanimité, décidaient de supprimer l'obligation de soumettre la création de nouveaux évêchés à l'approbation de la Confédération : dans leur vote final, le Conseil national par 170 voix contre 17 et le Conseil des États par 38 voix sans opposition.

### **Pourquoi supprimer purement et simplement l'article sur les évêchés ?**

#### **1. L'article sur les évêchés remonte à l'époque où l'anticléricalisme contre l'Église catholique battait son plein**

Comme nous l'avons vu précédemment, les tensions religieuses qui existaient dans la Suisse du XIX<sup>e</sup> siècle n'ont plus du tout cours aujourd'hui. Pourtant, ces différends, maintenant obsolètes et épisodiques, se sont répercutés dans la Constitution fédérale. Une dernière disposition confessionnelle d'exception existe encore : l'article sur les évêchés, introduit dans la Constitution consécutivement aux dissensions autour du prêtre genevois Mermillod. Dans un élan révérenciel réciproque, il a été mis fin à cette querelle quelques années plus tard. Or il est temps, aujourd'hui, de se débarrasser de cette relique fleurant l'anticléricalisme à outrance.

#### **2. L'article sur les évêchés est une disposition singulière et une intruse dans une constitution moderne**

L'Église catholique romaine possède des évêchés dans tous les États de notre civilisation. Pourtant, aucune autre constitution que la suisse n'impose une obligation de soumettre la création d'évêchés à une autorisation. Aucune constitution moderne ne contient des dispositions confessionnelles d'exception au détriment d'une seule communauté religieuse. Dans toute constitution moderne, la jouissance universelle de la liberté de religion, sans aucune exception discriminatoire envers l'une des communautés religieuses, constitue une norme minimale incontestable. Il serait inimaginable de nos jours qu'une constitution contienne des dispositions d'exception visant uniquement la communauté israélite. Le monde aurait de la peine à comprendre que nous ne parvenions pas à supprimer cette dernière disposition confessionnelle d'exception. La Suisse, qui s'engage aux quatre coins de la planète pour sauvegarder les droits fondamentaux précisément, perdrait de sa crédibilité si une disposition limitant l'un des droits fondamentaux d'une communauté religieuse subsistait dans sa Constitution.

### **3. L'article sur les évêchés constitue une restriction injustifiée de la liberté de conscience et de croyance**

L'article 15 de la Constitution fédérale garantit à toute personne, mais aussi aux communautés religieuses, la liberté de conscience et de croyance, appelée aussi liberté de religion. Selon l'opinion actuelle, la liberté de conscience et de croyance garantit aussi aux communautés religieuses le droit de définir elles-mêmes leur organisation interne. Elles définissent leur territoire, décident de se subdiviser en communautés de cultes, paroisses, églises locales, églises nationales ou diocèses ; se considèrent comme des églises libres. Le droit de s'organiser librement comprend aussi celui d'établir une hiérarchie au sein de la communauté religieuse, d'attribuer des fonctions et d'aménager les services pastoraux. La création d'évêchés pour les catholiques est fonction des besoins d'assistance spirituelle et relève de l'organisation interne et de la direction de l'Église catholique. En assujettissant la possibilité d'ériger des évêchés à l'approbation de la Confédération, l'article sur les évêchés limite le droit de l'Église catholique romaine à l'autodétermination et au libre établissement de ses structures.

#### **4. L'article sur les évêchés est contraire à l'égalité de traitement**

Dès lors que l'article sur les évêchés dessert une seule Église, il viole le principe de l'égalité devant la loi. Il a été introduit dans la Constitution en 1874 à titre de disposition confessionnelle d'exception visant l'Église catholique romaine. En pratique, il est appliqué à l'encontre de cette Église exclusivement, alors que toutes les autres communautés religieuses ont le droit – à juste titre – d'aménager leurs structures internes indépendamment. Aucun motif matériel ne justifie une pareille disposition inéquitable d'exception.

#### **5. L'article sur les évêchés n'est pas conforme au droit international public**

L'article sur les évêchés est sans aucun doute contraire aux principes du droit international. Il viole le droit fondamental qu'est la liberté de religion. Or la Suisse s'est engagée à protéger ce droit fondamental en adhérant à la Convention européenne des droits de l'homme (art. 9 et 14, CEDH) et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 18 et 26, Pacte II). La Suisse est, par conséquent, tenue de garantir la liberté de religion en conformité avec le principe de l'égalité devant la loi. À titre de liberté de religion, la convention européenne des droits de l'homme entend aussi le droit des communautés religieuses à l'autodétermination et au libre choix de leur organisation. Les deux traités internationaux ne prévoient une restriction de la liberté de religion que pour assurer la protection de la sécurité publique (art. 9, al. 2, CEDH, art. 18, al. 3, Pacte II).

Or l'article sur les évêchés viole le principe de l'égalité devant la loi et restreint la liberté de religion, bien que la sécurité publique ne commande aucune mesure de ce genre. Il serait absurde de vouloir prétendre que les Églises de type épiscopal mettent en danger la sécurité publique.

#### **L'article sur les évêchés n'est pas un moyen approprié pour une remise en question interne des Églises**

Au vu des nombreux motifs militant en faveur d'une suppression pure et simple de l'article sur les évêchés, on est d'autant plus surpris que même certains milieux

catholiques s'y opposent. Il s'agit de croyants critiques préoccupés par des réformes internes de l'Église. Leur argumentation met nettement en évidence leur intention de vouloir se servir de l'article sur les évêchés pour améliorer le statut de la femme au sein de l'Église ou obtenir des droits d'être consultés plus étendus, lors de la nomination des évêques et de l'établissement des frontières diocésaines.

Ces aspirations sont tout à fait compréhensibles. Mais l'article sur les évêchés ne saurait être le moyen approprié pour procéder à une reconsidération interne de l'Église. J'observerai sans détours qu'il n'appartient pas à l'État d'intervenir dans l'organisation interne d'une Église, d'autant moins par le biais d'une disposition constitutionnelle restreignant un droit fondamental d'une seule communauté religieuse. Les débats internes que mène une Église ne regardent pas l'État. Il est illusoire de penser que, ..., la Confédération soit, sur la base de l'article sur les évêchés, en mesure de s'interposer pour renforcer les droits de participation au sein d'une Église, et ce uniquement dans une communauté religieuse. Je souligne avec instance que chaque communauté religieuse a le loisir de décider librement du mode de nomination de ses chefs spirituels, de la circonscription territoriale sur laquelle s'étend leur compétence et des droits de participation de ses fidèles. Dans l'éventualité, très hypothétique, où la paix confessionnelle venait à être troublée en raison de querelles concernant l'organisation interne d'une communauté religieuse, la Confédération et les cantons auraient toute latitude de prendre les dispositions nécessaires conformément à l'article 72, alinéa 2.

## **Conclusion**

Nous avons vu que les dispositions confessionnelles d'exception visant les israélites et l'Église catholique ont été successivement abrogées. Une seule existe encore : l'article sur les évêchés. Il a été introduit dans la Constitution fédérale au plus fort du « Kulturkampf », cet anticléricalisme né d'un conflit entre l'État et l'Église et qui est resté un épisode unique de l'Histoire. Le Conseil fédéral, le Conseil national et le Conseil des États recommandent ensemble aux citoyens actifs de voter la suppression de l'article sur les évêchés pour tous les motifs que je viens d'évoquer.

Quiconque se penche sur ces motifs avec rationalisme et sans préjugés doit parvenir à la conclusion que l'article sur les évêchés n'a plus sa place dans notre Constitution. Espérons que les débats qui préluderont à la votation populaire seront empreints d'équité, de circonspection et de l'esprit de tolérance et d'oecuménisme qui caractérise la société actuelle. Personnellement, je suis entrée en contact avec les représentants des Églises. Leurs promesses me mettent en confiance. Je souhaite vivement que cette suppression – qu'impose le droit constitutionnel – de la dernière disposition confessionnelle d'exception donne lieu à un débat public aussi serein qu'objectif.

## Démarches entreprises à ce jour pour abroger l'article sur les évêchés

- En 1964, le Conseil national transforme, à l'unanimité, en postulat la **motion Ackermann** visant l'abrogation de l'article constitutionnel sur les évêchés. Il s'agissait de régler la question à l'occasion de la suppression des articles concernant l'ordre des jésuites et les couvents.
- Lors des débats portant sur la suppression des articles instituant des exceptions en matière de religion, il fut décidé de ne pas inclure l'article sur les évêchés pour ne pas grever le projet. Les **deux Chambres** transmettaient toutefois à l'unanimité une **motion** exigeant l'abrogation de l'article sur les évêchés.
- Comme le **projet de révision de la Constitution élaboré par la Commission d'experts Furgler** prenait en compte les revendications exprimées dans les deux interpellations, ces dernières étaient classées en 1980.
- En 1989, une **motion (Weber Leo) - Hess Peter** sur l'abrogation de l'article sur les évêchés est classée, du fait qu'elle était pendante depuis 2 ans.
- Le Conseil fédéral explique, dans sa réponse à une **interpellation Leuba** de 1994 concernant la discrimination pour motifs religieux, que l'article sur les évêchés ne viole pas la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Il annonce néanmoins qu'il en proposera la suppression à l'occasion de la révision totale de la Constitution fédérale.
- En 1994, le conseiller aux Etats **Huber** présente une **initiative parlementaire** requérant l'abrogation pure et simple de l'article sur les évêchés. En 1995, le Conseil des Etats y donne suite par 18 voix contre 16 et en décide la concrétisation à l'occasion de la révision totale de la Cst.
- Dans son **avant-projet de 1995** et son **message de 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale**, le Conseil fédéral maintient l'article sur les évêchés, conformément au mandat de mise à jour que lui a confié le Parlement.
- En revanche, les **Commissions de la révision constitutionnelle du Conseil national et du Conseil des Etats** proposent, dans leurs projets de Constitution de 1997, l'abrogation de l'article sur les évêchés.
- Le **Conseil des Etats** décidait par 20 voix contre 17 la suppression de l'article sur les évêchés, en dépit de la proposition du Conseil fédéral d'éluder la question, pour des raisons tactiques, afin de ne pas menacer le projet. Le **Conseil national** se ralliait au point de vue du Conseil fédéral par 88 voix contre 68. Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil d'Etat** s'alignait sur la position du Conseil national grâce à la voix prépondérante du président, suite à un score de 19 voix contre 19. A l'unanimité, les deux Chambres soulignaient la nécessité de procéder à une révision partielle pour supprimer l'article sur les évêchés dans les plus brefs délais.
- En septembre 1998, la **Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E)** décide la réactivation de l'initiative parlementaire Huber, restée en suspens, et l'abrogation au plus vite de l'article sur les évêchés par la voie

d'une révision partielle analogue à celle ayant conduit à la suppression de la clause cantonale.

- La **CIP-E** adopte à l'unanimité son **rapport du 11 mai 1999**, lequel préconise l'abrogation pure et simple de l'article sur les évêchés.
- La **procédure de consultation** menée par le DFJP sur mandat de la CIP-E a révélé l'existence d'une grande majorité en faveur de la suppression pure et simple de l'article sur les évêchés: 16 cantons sur 22, 7 partis sur 8 (dont tous les partis gouvernementaux) et 4 des 8 organisations intéressées.
- Après l'**audition** de 4 opposants à l'abrogation de l'article sur les évêchés et de 1 de ses partisans, la CIP-E décidait, par 10 voix contre 1 et 2 abstentions, de proposer au plénum le classement de l'initiative parlementaire Huber et son remplacement par une motion visant l'introduction d'un article sur les religions.
- Au **Conseil des Etats**, le conseiller aux Etats Danioth proposait le rejet de la motion. Le Conseil des Etats se ralliait de justesse à la proposition de sa commission par 20 voix contre 18 et adoptait, le **5.10.1999**, la **motion préconisant un article sur les religions**.
- Dans sa séance du 17.2.2000, la **Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N)** rejette, pour sa part, la motion du Conseil des Etats préconisant un article sur les religions par 23 voix contre 1, arguant que l'élaboration d'un article sur les religions retarderait inutilement l'abrogation de l'article sur les évêchés et engendrerait de bien plus grandes difficultés que la suppression pure et simple de l'article sur les évêchés. Par 19 voix contre 3, la CIP-N décidait de faire sien le **projet de la CIP-E visant l'abrogation pure et simple de l'article sur les évêchés**.
- Après l'**audition** de représentants de la Fédération des Eglises protestantes de Suisse, de la Conférence centrale catholique romaine de Suisse et de la Conférence des évêques suisses, la CIP-N approuvait le **25.5.2000**, par 19 voix contre 3 et 3 abstentions, son **initiative parlementaire** et son rapport qui requièrent la suppression pure et simple de l'art. 72, al. 3, Cst. Une minorité (Weyeneth) proposait de ne pas entrer en matière.
- Dans sa **avis du 13.9.2000** concernant le rapport de la CIP-N, le **Conseil fédéral** invite les Chambres fédérales à adopter les **propositions de la CIP-N**.
- Le **27.9.2000**, le **Conseil national** décide par 140 voix contre 28 l'entrée en matière sur l'initiative parlementaire (CPI-N), abrogation de l'article sur les évêchés (art. 72, al. 3, Cst.). La **proposition de renvoi** Studer Heiner est rejetée par 160 voix contre 11. Sont adoptés, lors des **votes globaux**, l'arrêté fédéral portant abrogation de la disposition constitutionnelle soumettant l'érection des évêchés à l'approbation de la Confédération par **140 voix contre 30** de même que l'ordonnance de l'Assemblée fédérale portant abrogation de l'arrêté fédéral concernant la séparation de parties du territoire suisse d'avec des diocèses étrangers par **138 voix contre 14**.

- Le 6.11.2000, la CPI-E emboîte le pas au Conseil national par **9 voix, sans opposition**.
- Le **Conseil des Etats** décide l'entrée en matière sans contre-proposition. Tant l'arrêté fédéral portant abrogation de la disposition constitutionnelle soumettant l'érection des évêchés à l'approbation de la Confédération que l'ordonnance de l'Assemblée fédérale portant abrogation de l'arrêté fédéral concernant la séparation de parties du territoire suisse d'avec des diocèses étrangers sont adoptés à l'unanimité, à savoir dans les deux cas par **33 voix contre 0**.
- Lors du **vote final** du 15.12.2000, le **Conseil national** et le **Conseil des Etats** adoptent l'arrêté fédéral portant abrogation de la disposition constitutionnelle soumettant l'érection des évêchés à l'approbation de la Confédération par **170 voix contre 17** et **38 voix contre 0** respectivement.

## Délimitation des diocèses et concordats

Essentiellement, les évêchés existaient déjà dans leur démarcation actuelle au moment de la fondation de l'État fédéral, en 1848, et comprenaient les Diocèses de Bâle, de Coire, de St-Gall, de Sion ainsi que celui de Lausanne, Genève et Fribourg. Le Diocèse de Lugano est le seul à avoir été érigé depuis lors, soit en 1968.

Le Diocèse de Bâle est réglé par un concordat de 1828, celui de St-Gall par un concordat de 1845, dont la validité est toutefois contestée, et celui de Lugano par le concordat sur sa création en 1968. Il n'existe aucun concordat pour le Diocèse de Sion, ni pour celui de Lausanne, Genève et Fribourg. Concernant le Diocèse de Coire, seul a été passé le concordat de 1869 portant sur une modification territoriale – incorporation des communes de Poschiavo et de Brusio. Depuis lors d'ailleurs, les remaniements diocésains – au nombre de 7 au total – ont tous été réglés par voie de concordat. L'exemple du concordat de 1869 relatif aux communes de Poschiavo et de Brusio montre que le Saint-Siège recourt toujours à des concordats pour modifier les frontières de ses évêchés, même s'il n'en existe pas au départ comme c'était le cas en l'occurrence pour celui de Coire. Bien que le Saint-Siège ait la possibilité de fixer unilatéralement les frontières de ses évêchés en fonction des besoins de l'Église catholique de prêter assistance spirituelle, sa pratique constante a toujours été de régler, par un concordat, les modifications territoriales des évêchés avec le consentement de la Confédération et des cantons.

Qu'est-ce exactement qu'un concordat ? Un concordat est un accord passé entre le Saint-Siège et la Confédération ou un canton. Le Saint-Siège, appelé aussi Siège apostolique, est le siège épiscopal de Rome, incarné par le pape en tant que chef spirituel suprême de toute l'Église catholique romaine. La partie contractante n'est donc pas l'État du Vatican, mais le Saint-Siège à titre de direction suprême de l'Église. Le Saint-Siège étant historiquement un sujet de droit international public, il est en mesure de conclure, antérieurement avec les souverains, maintenant avec les États, des traités appelés concordats. Du fait de l'autorité cantonale en la matière (art. 72, al. 1, Cst.), les cantons sont habilités à conclure des concordats réglementant sur leur territoire les relations de l'Église avec l'État. La Confédération participe toujours aux négociations et à la conclusion du contrat (art. 56, al. 3, Cst.).

Dans la pratique, la Confédération a conclu les concordats en son propre nom, mais généralement en son nom et en celui du ou des cantons concernés ; l'extension d'un évêché est en effet une question supracantonale qui intéresse aussi la Confédération. Les concordats conclus par le Conseil fédéral sont approuvés par l'Assemblée fédérale (art. 184, al. 2, 166, al. 2, Cst.). Le Conseil fédéral pourrait conclure indépendamment – soit sans l'approbation de l'Assemblée fédérale – des concordats d'importance mineure (art. 166, al. 2, Cst., art. 47<sup>bis</sup> b loi sur les rapports entre les conseils). Lorsqu'un seul canton est concerné, la Confédération pourrait l'habiliter expressément à signer en son propre nom un concordat susceptible de réclamation formulée par le Conseil fédéral ou un autre canton (art. 186, al. 3, Cst.). Le cas échéant, il reviendrait à l'Assemblée fédérale de décider définitivement de l'approbation du concordat (art. 173, al. 3, Cst.). Mais elle ne pourrait refuser son approbation que si le concordat venait à troubler la paix confessionnelle ou la sécurité intérieure du pays.

### **Délimitation actuelle des évêchés**

#### **Diocèse de Bâle**

Il s'étend aux cantons de BS, BL, SO, AG, BE, JU, ZG, LU, SH et TH.  
Évêque: Kurt Koch dont le siège est à Soleure.

#### **Diocèse de St-Gall.**

Il s'étend au canton de SG; AI et AR sont des administrations apostoliques assujetties à St-Gall.  
Évêque: Ivo Fürer dont le siège est à St-Gall.

#### **Diocèse de Coire**

Il s'étend aux cantons de GR, GL, UR, SZ, OW, NW et ZH.  
Évêque: Amédée Grab dont le siège est à Coire.

#### **Diocèse de Lugano**

Il s'étend au canton du Tessin.  
Évêque: Giuseppe Torti dont le siège est à Lugano.

#### **Diocèse de Sion**

Il s'étend au canton du Valais et à quelques communes vaudoises.  
Évêque: Norbert Brunner dont le siège est à Sion.

#### **Diocèse de Lausanne, Genève et Fribourg**

Il s'étend aux cantons de FR, NE, VD et GE.  
Évêque: Bernard Genoud dont le siège est à Fribourg.

**L'Abbaye bénédictine d'Einsiedeln et l'Abbaye de St-Maurice** sont exemptes de toute juridiction épiscopale.

### **Concordats avec le Saint-Siège modifiant l'organisation des diocèses**

- Convention du 26 mars 1828 entre le Saint-Siège et les gouvernements des cantons de Lucerne, Berne, Soleure et Zoug concernant la réorganisation et la redéfinition du Diocèse de Bâle
- Convention du 7 novembre 1845 contractée par le Collège catholique du Grand Conseil saint-gallois et le Saint-Siège en matière de réorganisation du Diocèse de St-Gall (validité juridique contestée)
- Convention du 11 juin 1864 concernant l'incorporation de l'ancienne partie du canton de Berne au diocèse de Bâle (RS 0.183)
- Convention du 23 octobre 1869 entre le Conseil fédéral suisse et le Saint-Siège concernant l'incorporation à l'évêché de Coire des communes grisonnes de Poschiavo et de Brusio (RS 0.181.1)
- Convention du 1<sup>er</sup> septembre 1884 entre le Conseil fédéral suisse et le Saint-Siège concernant la situation ecclésiastique du Diocèse de Bâle
- Convention du 16 mars 1888 entre le Conseil fédéral suisse et le Saint-Siège concernant la réglementation définitive de la situation ecclésiastique du canton du Tessin
- Convention du 24 juillet 1968 entre le Conseil fédéral suisse et le Saint-Siège relative à la séparation de l'Administration apostolique du Tessin du diocèse de Bâle et à sa transformation en diocèse (RS 0.181.2)
- Convention additionnelle du 2 mai 1978 entre le Conseil fédéral suisse et le Saint-Siège concernant l'organisation du Diocèse de Bâle
- Convention additionnelle du 13 mai 1981 entre le Conseil fédéral suisse et le Saint-Siège concernant l'adhésion du canton du Jura au Diocèse de Bâle

## Statut juridique du Saint-Siège, de l'Etat de la Cité du Vatican et des nonces apostoliques

### 1. Etat de la Cité du Vatican

- Les Accords du Latran du 11 février 1929, signés entre le Pape et Mussolini, ratifiés le 7 juin 1929, transfèrent au Saint-Siège non seulement la propriété de la Cité du Vatican mais encore une série d'immeubles, des basiliques patriarcales et du palais de Castel-Gandolfo, créant ainsi l'Etat de la Cité du Vatican. La raison d'être de cet Etat est d'assurer la liberté et l'indépendance du Saint-Siège face à l'Etat italien.
- Il n'a pas été apporté de réponse définitive à la question de savoir si l'Etat de la Cité du Vatican dispose de tous les attributs d'un Etat au sens du droit international. En tout état de cause, la doctrine dominante considère l'Etat de la Cité du Vatican comme une entité étatique relevant du droit international. La pratique suit cette doctrine. Par exemple, l'Etat de la Cité du Vatican est officiellement membre à part entière de l'Union postale universelle et de l'Union internationale des télécommunications.
- L'Etat de la Cité du Vatican est régi par une loi fondamentale de 1929, révisée en 2001. La gestion de l'Etat est de la compétence du Pape qui jouit d'un pouvoir absolu. La Commission des Cardinaux et le Secrétariat général composé de huit directions assistent le Pape dans ses tâches. Le Président en fonction est le Cardinal Edmund Szoka et le Secrétaire général, l'Evêque Gianni Danzi.

### 2. Le Saint-Siège

- Le Saint-Siège est lui aussi un sujet du droit international, distinct de l'Etat de la Cité du Vatican. Il s'agit de l'entité qui se trouve à la tête de l'Eglise catholique, organisation transnationale confessionnelle. Le Saint-Siège n'est donc pas un Etat, mais est qualifié de "sujet de droit international *sui generis*".
- Sa personnalité internationale se fonde surtout sur le fait que la communauté (chrétienne) des Etats a reconnu que le Pape exerce son autorité morale et spirituelle également dans les relations internationales. Un grand nombre d'Etats ont reconnu le Saint-Siège et entretiennent avec lui des relations diplomatiques.
- Le Préambule des Accords du Latran du 11 février 1929 garantit "*la souveraineté indiscutable même dans le domaine international*" du Saint-Siège. En tant que sujet de droit international, il a le statut d'observateur auprès de nombreuses organisations internationales, par ex. ONU, UNESCO, OIT, OMS, FAO, Conseil de l'Europe, Communautés européennes. Il est également partie aux quatre Conventions de Genève de 1949.
- Même si le Saint-Siège peut être considéré comme étant "domicilié" à l'Etat du Vatican, sa personnalité *sui generis* en droit international ne dépend pas de celle de cet Etat. Preuve en est qu'elle était reconnue bien avant la création dudit Etat par les Accords de Latran.

### 3. Les nonces apostoliques

- Le nonce apostolique est le représentant diplomatique du Saint-Siège, évêque titulaire accrédité auprès d'un gouvernement étranger ou d'une organisation internationale. En pratique, il ne s'agit là que d'une dénomination spécifique qui distingue le représentant du Saint-Siège des représentants des Etats, à savoir des ambassadeurs.
- Selon l'article 14 de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques, le statut du nonce apostolique est identique à celui des ambassadeurs et autres chefs de mission. Il bénéficie de l'ensemble des privilèges et immunités garantis par la Convention de Vienne.

- Sans y être obligés, certains Etats accordent au nonce apostolique un statut spécial en ce qui concerne sa préséance dans le corps diplomatique. De plus, il est souvent reconnu comme le doyen de la communauté diplomatique.
- Sur un plan interne de l'Eglise, le nonce a en outre la fonction de représentant du Pape auprès de l'Eglise locale.

#### 4. Pratique de la Suisse

- La Confédération entretient des relations diplomatiques avec le Saint-Siège, mais pas avec l'Etat de la Cité du Vatican.
- La Nonciature apostolique en Suisse est la plus ancienne représentation permanente du Saint-Siège au Nord des Alpes, établie en 1597 à Lucerne. A cette époque, le Nonce était accrédité auprès des cantons catholiques. A partir de 1803, il l'est auprès de la Confédération. Le Conseil fédéral a interrompu les relations diplomatiques entre la Suisse et le Saint-Siège suite aux événements du *Kulturkampf* en 1873. Elles ont été rétablies en 1920. Depuis le 28 mai 1999, c'est Son Excellence Monseigneur Pier Giacomo de Nicolo qui est investi de cette fonction.
- En Suisse, le nonce apostolique bénéficie de la préséance sur les autres chefs de mission, et cela indépendamment de la date à laquelle il a présenté ses lettres de créance. De plus, il est considéré par le corps diplomatique comme le Doyen de ce dernier.
- La Suisse s'est longtemps abstenue de dépêcher un ambassadeur auprès du Saint-Siège, créant ainsi une certaine anomalie dans les relations diplomatiques. Ce n'est qu'en 1991, suite à l' "affaire Haas", qu'il est apparu nécessaire de changer cette situation afin de mieux défendre les intérêts de la Confédération et des cantons auprès du Saint-Siège. Le Conseil fédéral a nommé un ambassadeur en mission spéciale près le Saint-Siège. L'institution de l'ambassadeur en mission spéciale - en opposition à l'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire - est prévue par le droit international pour des tâches spécifiques limitées dans le temps. C'est aujourd'hui M. Claudio Caratsch qui représente la Suisse dans cette fonction, avec résidence à Vienne. Le Conseil fédéral a déclaré en 1994 qu'il déterminera, le moment venu, s'il y a lieu de lever complètement l'anomalie dans nos relations diplomatiques avec le Saint-Siège.

Le Conseil fédéral a conclu quelques accords internationaux avec le Saint-Siège, portant notamment sur l'organisation de certains évêchés. Il n'existe par contre pas de tels accords entre la Suisse et l'Etat de la Cité du Vatican.