

**Message
sur l'initiative populaire
«concernant la séparation complète
de l'Etat et de l'Eglise»**

du 6 septembre 1978

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous proposer, par le présent message, de soumettre au peuple et aux cantons, sans contre-projet et en leur recommandant de la rejeter, l'initiative populaire «concernant la séparation complète de l'Etat et de l'Eglise».

Nous y joignons un projet d'arrêté fédéral y relatif.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

6 septembre 1978

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ritschard
Le chancelier de la Confédération, Huber

Vue d'ensemble

Le partage constitutionnel des compétences réserve aux cantons leur souveraineté en matière ecclésiastique. Ils peuvent, dans les limites de la constitution fédérale (principalement de la liberté de conscience et de croyance et de la liberté des cultes), régler à leur guise les rapports entre l'Etat et l'Eglise. Les particularités, nées de l'histoire et favorisées par le fédéralisme, font que les cantons ont exercé fort différemment leur souveraineté: Neuchâtel et Genève ont réalisé, entre l'Etat et l'Eglise, une séparation qui va très loin; tous les autres cantons ont conféré à l'Eglise réformée évangélique et à l'Eglise catholique romaine un statut de droit public; plusieurs ont accordé le même statut à l'Eglise catholique chrétienne, et Bâle l'a aussi donné à la communauté israélite. Les autres communautés religieuses, qui ne jouissent pas d'un statut particulier, sont régies par le droit privé. L'octroi d'un statut de droit public confère un certain nombre de privilèges, dont celui de prélever des impôts.

Une initiative populaire, déposée le 17 septembre 1976, propose de retirer aux cantons leur souveraineté en matière ecclésiastique et de leur imposer directement, par une règle constitutionnelle fédérale, la séparation complète de l'Etat et de l'Eglise. Cette séparation devrait être réalisée dans les deux ans qui suivront l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition constitutionnelle. Le droit des cantons de percevoir des impôts ecclésiastiques deviendrait caduc dès l'entrée en vigueur de la nouvelle règle constitutionnelle. Les auteurs de l'initiative considèrent que le statut de droit public que l'Etat confère à certaines Eglises est contraire au principe de l'égalité et à la liberté de conscience et de croyance.

Voici les raisons principales qui justifient un rejet de l'initiative:

- *Quand l'Etat confère à une Eglise un statut de droit public, il ne viole ni le principe de l'égalité ni la liberté de conscience et de croyance.*
- *Les cantons s'opposent fermement à ce qu'on leur retire leur souveraineté en matière ecclésiastique et à ce que la Confédération leur impose la séparation de l'Etat et de l'Eglise.*
- *Ce sont les cantons qui se sont toujours occupés de ce problème et lui ont trouvé des solutions. Il n'y a pas de raisons suffisantes pour couper court à cette évolution en faisant de cette question une affaire fédérale, ni pour substituer à des régimes issus de l'histoire un système si rigoureux qu'il n'a rencontré la faveur d'aucun canton et d'aucun pays occidental.*
- *L'initiative, en proposant de transférer une compétence à la Confédération, porte une atteinte grave à la structure fédérative de notre pays. Elle va directement à l'encontre des efforts que la Confédération et les cantons ont entrepris en commun, dans le cadre d'une nouvelle répartition des tâches, pour donner à ceux-ci une nouvelle vigueur.*
- *Les réglementations cantonales ont été décidées démocratiquement. Les citoyens de chaque canton peuvent, s'ils le désirent, modifier les rapports qu'ils ont établis entre l'Etat et l'Eglise.*

-
- *C'est aux cantons et aux Eglises qu'il appartient d'envisager les réformes nécessaires et d'apporter les améliorations souhaitées.*
 - *La séparation aurait, sur le droit de la Confédération et celui des cantons, des effets nombreux et profonds, qui ne sauraient encore être appréciés de façon précise et certaine. En outre, dans beaucoup de cantons, la réalisation du nouveau principe ne manquerait pas de provoquer de sérieuses difficultés.*

Des arguments analogues conduisent également à écarter la proposition du canton du Tessin, qui demande d'opposer un contre-projet à l'initiative.

Message

1 Question de forme

11 Texte

Une initiative populaire «concernant la séparation complète de l'Etat et de l'Eglise» a abouti, le 17 septembre 1976. Présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'initiative a la teneur suivante:

La Constitution fédérale est complétée par l'article 51 ci-après:

Art. 51

L'Eglise et l'Etat sont complètement séparés.

Dispositions transitoires

¹ Un délai de deux ans, à compter de l'entrée en vigueur de l'article 51 de la constitution, est accordé aux cantons pour la suppression des rapports existant entre l'Eglise et l'Etat.

² Dès l'entrée en vigueur de l'article 51 de la constitution, les cantons ne peuvent plus percevoir d'impôts ecclésiastiques.

Le texte allemand, précise l'initiative, fait foi.

12 Aboutissement

Par décision du 20 octobre 1976, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait abouti formellement, 61 560 signatures valables ayant été recueillies (FF 1976 III 741).

13 Clause de retrait

L'initiative contient une clause de retrait. Des trois auteurs qui ont qualité pour en user, l'un a retiré sa signature, avant même que l'initiative eût été déposée; un deuxième s'est désolidarisé du mouvement en raison de divergences d'opinion – c'était en janvier 1978. Le comité d'initiative s'est ainsi disloqué.

2 Validité

Les dispositions transitoires prévoient que la séparation doit être réalisée dans un délai de deux ans. Le délai peut-il être respecté, l'initiative peut-elle même être réalisée en droit et dans les faits?

C'est la validité matérielle de l'initiative qui est en cause. Certains milieux consultés ont aussi posé cette question en relation avec les effets qu'aurait la séparation sur les dispositions actuelles du droit fédéral qui ont, de quelque manière, trait aux rapports entre l'Etat et l'Eglise.

Nous en parlerons sous chiffres 522 et 533.

3 Evolution historique des rapports entre l'Etat et l'Eglise en Occident

Dans l'antiquité, la religion était une affaire d'Etat. Société, Etat et religion formaient un tout. Le pouvoir politique et le culte religieux étaient liés indissolublement l'un à l'autre. En l'an 12 avant Jésus-Christ, en s'attribuant la dignité de souverain pontife (*pontifex maximus*), l'empereur Auguste réunit à l'intérieur de l'empire romain le plus haut pouvoir politique et le plus haut pouvoir religieux (pour l'évolution historique, cf. surtout Denzler, *Kirche und Staat auf Distanz*, 1977).

Le christianisme rejeta complètement le culte de l'empereur et des dieux. Les rapports que les premières communautés chrétiennes entretenirent avec l'Etat devinrent progressivement distants, puis hostiles. L'Etat réagit alors ostensiblement en persécutant les chrétiens et, plus tard, en combattant systématiquement l'Eglise.

Trois événements marquèrent le tournant décisif des rapports entre le christianisme et l'Etat: les édits de 311 et 313 tolérant la religion chrétienne dans l'empire romain, la conversion au christianisme de l'empereur Constantin I^{er}, et finalement, en 380, la proclamation de l'empereur Théodose, qui fit de la religion chrétienne la religion obligatoire. Ainsi s'établit en Occident, pour des siècles, malgré le conflit permanent entre la papauté et l'empire, l'unité de l'Etat et de l'Eglise, l'identification du pouvoir temporel au pouvoir spirituel. Selon que le gouvernement suprême de l'Etat et de l'Eglise appartenait aux autorités civiles ou aux autorités religieuses, on parle de religion d'Etat ou de théocratie.

La Réforme, même si elle divisa l'Eglise occidentale en deux camps, n'apporta pas de changement profond au principe de l'unité de l'Etat et de l'Eglise. Conformément à la règle «*cuius regio, ejus religio*», le prince, qu'il fût protestant ou catholique, déterminait lui-même la confession de ses sujets. Même après les guerres de religion, ce principe de la territorialité des confessions ne céda que lentement le pas à celui de la tolérance et de l'égalité des droits entre les diverses croyances. La possibilité d'émigrer plutôt que d'abjurer ne pouvait guère être considérée comme un progrès, d'autant que l'émigration était parfois rendue très difficile.

Il fallut attendre le siècle des lumières pour que se manifestât dans ce domaine une libéralisation décisive: la philosophie des lumières postulait la liberté de religion, c'est-à-dire le droit de chacun, garanti et protégé par l'Etat, de professer et de manifester librement ses convictions religieuses sans subir de préjudice.

Dès lors, les rapports entre l'Etat et l'Eglise évoluèrent différemment en Europe, selon les époques et selon les pays (cf. chap. 4). Cette évolution n'est, aujourd'hui encore, pas achevée. Elle s'est faite très différemment en Europe de l'Est et en Europe de l'Ouest, surtout depuis la deuxième guerre mondiale. Toutefois, même si les relations entre l'Etat et l'Eglise diffèrent d'un pays à l'autre, la liberté de religion est reconnue à notre époque comme une véritable liberté individuelle; c'est ainsi qu'elle a reçu la garantie des Etats d'Europe occidentale dans la convention de sauvegarde des droits de l'homme (1950) et de l'Eglise catholique, lors du deuxième Concile du Vatican (1965).

4 L'Etat et l'Eglise à l'époque actuelle: dans la Confédération, dans les cantons et dans d'autres pays

41 Etat et Eglise dans la Confédération

Selon la règle constitutionnelle de partage des compétences (art. 3 cst.), les cantons demeurent souverains en matière ecclésiastique. Il leur appartient donc de régler les rapports entre l'Etat et l'Eglise et de fixer, notamment, le statut juridique des communautés religieuses. La Confédération s'est bornée à fixer certaines limites – à vrai dire non négligeables – à l'intérieur desquelles les cantons peuvent exercer leur souveraineté. Ainsi, d'après le droit fédéral, les cantons sont libres de prescrire la séparation de l'Etat et de l'Eglise ou de conférer à une ou plusieurs communautés religieuses un statut de droit public et de les aider financièrement. Ces deux systèmes ont toujours été jugés conformes au droit fédéral, soit en regard de la liberté de conscience et de croyance, soit en regard du principe de l'égalité.

Nous allons rappeler ici les principales dispositions fédérales ayant trait aux rapports entre l'Etat et l'Eglise.

411 Préambule de la constitution fédérale

Tous les pactes fédéraux depuis l'acte de fondation de la Confédération commencent par une invocation à Dieu. Seuls les actes de la République helvétique et de la Médiation, qui nous étaient imposés de l'étranger, ont interrompu cette tradition. Le Pacte fédéral de 1815 l'a reprise et elle s'est perpétuée dans les constitutions de 1848 et 1874. Ce problème du contenu et de la forme du préambule a été discuté très en détail dans la Commission d'experts pour la révision totale de la constitution fédérale. Le projet de constitution, qui est issu de ces travaux, maintient l'invocation.

Les avis divergent sur la portée juridique d'un tel préambule. S'il n'a pas de valeur normative, pense la doctrine dominante, il rappelle du moins le fondement chrétien de notre Etat et suggère l'existence d'un ordre des valeurs supérieur à notre système juridique (cf. Steiner, *Die Präambel der schweizerischen Bundesverfassung*, dans *St. Galler Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1965*, p. 425 s.).

412 Liberté de conscience et de croyance

L'article 49, 1^{er} alinéa, de la constitution déclare que la liberté de conscience et de croyance est inviolable. L'Etat, qui respecte cette liberté, doit, d'une part, s'abstenir d'imposer une religion à un citoyen; chacun est libre d'avoir des convictions religieuses, quelles qu'elles soient, ou de n'en pas avoir. D'autre part, il doit garantir à chacun le droit d'exprimer et de professer sa religion ou ses convictions (cf. notamment ATF 97 I 120/121).

Les 2^e et 3^e alinéas de l'article 49 donnent deux précisions concrètes sur le contenu de cette liberté. D'abord, «nul ne peut être contraint de faire partie d'une association religieuse, de suivre un enseignement religieux, d'accomplir un

acte religieux, ni encourir de peine pour cause d'opinion religieuse». Ensuite, le titulaire de l'autorité parentale ou tutélaire a le droit de disposer de l'éducation religieuse des enfants jusqu'à l'âge de seize ans révolus (cf. aussi l'art. 303 CC).

413 Liberté des cultes

L'article 50, 1^{er} alinéa, de la constitution garantit à chacun le droit d'accomplir des actes du culte, c'est-à-dire d'avoir une activité religieuse, qu'il exerce seul ou en communauté. Non seulement les particuliers, mais aussi les communautés religieuses peuvent se prévaloir de cette liberté (ATF 97 I 227).

La liberté de conscience et de croyance ainsi que la liberté des cultes sont dénommées, ci-après, liberté de religion.

414 Effets et limites de la liberté de religion

La liberté n'est jamais illimitée. La liberté de religion a, elle aussi, ses bornes. C'est ce qu'exprime l'article 50, 1^{er} alinéa, de la constitution par les termes «dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs»; l'article 12 des dispositions transitoires (interdiction de l'abattage israélite) est un exemple de limite compatible avec l'ordre public.

L'article 49, 4^e alinéa, de la constitution prévoit que l'exercice des droits civils et politiques ne doit pas dépendre de prescriptions ou de conditions de nature ecclésiastique ou religieuse. En d'autres termes, les commandements et les interdictions prononcés par l'Eglise n'ont pas d'effet dans le domaine de l'Etat. Appliquant ce principe, le constituant a laïcisé l'état civil (art. 53, 1^{er} al.), le mariage (art. 54) et la sépulture (art. 53, 2^e al.) et aboli la juridiction ecclésiastique (art. 58). En outre, l'instruction primaire doit être placée sous la direction de l'autorité civile (art. 27, 2^e al.) et les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir dans leur liberté de conscience et de croyance (art. 27, 3^e al.).

L'article 49, 5^e alinéa, de la constitution précise que «nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse, s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique». En cas de conflit entre une conviction religieuse et un devoir civique, celui-ci l'emporte sur la liberté de religion.

L'article 49, 6^e alinéa, de la constitution prévoit que nul n'est tenu de payer des impôts ecclésiastiques pour une communauté religieuse à laquelle il n'appartient pas. Jusqu'à maintenant, le Tribunal fédéral a toujours refusé de reconnaître aux personnes morales le droit de se prévaloir de cette disposition. Seuls les particuliers le peuvent (ATF 102 Ia 468).

Enfin, l'article 50, 2^e alinéa, de la constitution autorise les cantons et la Confédération à «prendre les mesures nécessaires pour le maintien de l'ordre public et de la paix entre les membres des diverses communautés religieuses, ainsi que contre les empiètements des autorités ecclésiastiques sur les droits des citoyens et de l'Etat». L'article 261 du code pénal punit l'atteinte à la paix religieuse.

415 **Autres dispositions réglant les rapports entre l'Etat et l'Eglise**

L'article 75 de la constitution prescrit que seuls les citoyens suisses laïques sont éligibles au Conseil national – et, par conséquent, au Conseil fédéral (art. 96) et au Tribunal fédéral (art. 108). Celui qui est ecclésiastique doit renoncer à cet état s'il veut remplir l'une de ces charges.

L'article 50, 4^e alinéa, de la constitution prévoit qu'il ne peut être érigé d'évêchés sur le territoire suisse sans l'approbation de la Confédération. D'après la doctrine et la pratique, cette disposition s'applique aussi à la modification territoriale d'évêchés existants (FF 1970 I 134). Si l'approbation est donnée sous la forme d'un concordat passé avec le Saint-Siège, les règles sur la conclusion des traités internationaux sont applicables (art. 8 à 10, art. 85, ch. 5, et art. 102, ch. 7, est.). Il faut rappeler, dans ce contexte, l'arrêté fédéral du 22 juillet 1859 concernant la séparation de parties du territoire suisse d'avec des diocèses étrangers, qui supprime toute juridiction épiscopale étrangère sur le territoire suisse (RS 181).

L'article 50, 3^e alinéa, de la constitution a plutôt une valeur historique: il prévoit que les contestations auxquelles donne lieu la création ou la scission de communautés religieuses peuvent être portées par voie de recours devant une autorité fédérale – de nos jours, le Tribunal fédéral. Ce sont, avant tout, des conflits de nature pécuniaire qui résultent de la division de communautés religieuses.

42 **Etat et Eglise dans les cantons**

A l'intérieur des limites que leur fixe le droit fédéral, les cantons ont exercé fort différemment leur souveraineté en matière ecclésiastique; cette diversité, qui résulte de l'histoire, a été maintenue par le fédéralisme. Comme il n'y a pas deux réglementations identiques, il faut donc considérer séparément les 25 systèmes qui sont actuellement pratiqués en Suisse. Toutefois cette diversité peut se ramener principalement à trois conceptions des rapports entre l'Etat et l'Eglise: les cantons d'origine réformée ont institué l'Eglise officielle (Eglise nationale), les cantons d'origine catholique connaissent le régime de «l'Eglise libre dans un Etat libre». A côté de ces deux systèmes traditionnels, il en existe un troisième, celui de la séparation entre l'Etat et l'Eglise (cf. notamment Isele, *Die neuere Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Kirchengesetzgebung in der Schweiz*, dans *Kirchengesetzgebung in der Schweiz*, RSJ 1962, p. 177 à 182 et 193 à 201; Fuchs, *Zum Verhältnis von Kirche und Staat in der Schweiz*, dans les «*Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche*», 1972, p. 125 s.; Gardaz, *Organisation ecclésiastique cantonale et droit fédéral*, thèse Lausanne 1973, p. 22 s.).

Les cantons de Neuchâtel et Genève ont réalisé, entre l'Etat et l'Eglise, une séparation qui va très loin. Toutes les communautés religieuses sont soumises au droit privé, même si trois d'entre elles (l'Eglise réformée évangélique, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne) sont considérées comme «institutions d'intérêt public», à Neuchâtel, et sont «reconnues publiques», à Genève.

Dans les autres cantons, l'Eglise réformée évangélique et l'Eglise catholique

romaine, ou du moins les paroisses qui s'en réclament, ont reçu un statut de droit public. Plusieurs cantons l'ont aussi conféré à l'Eglise catholique chrétienne et le canton de Bâle à la communauté israélite. Toutes les autres communautés religieuses sont régies par le droit privé. Celles que le droit public distingue jouissent de certains avantages: l'Etat les aide à accomplir leurs tâches en leur conférant, par exemple, le droit de prélever des impôts ou en leur fournissant parfois d'autres prestations; si, dans les affaires intérieures de ces Eglises, il respecte leur autonomie, il participe en revanche à la discussion et à la décision dans les affaires mixtes.

Dans les pages suivantes, nous avons l'intention de décrire les divers systèmes qui sont pratiqués actuellement dans les cantons. Cet examen, qui se fonde surtout sur les renseignements donnés par les gouvernements cantonaux lors de la procédure de consultation, ne peut, nous le savons, mettre en évidence que les principaux éléments des divers systèmes.

Zurich

L'Eglise réformée évangélique, qui est l'Eglise nationale, la «corporation catholique romaine», leurs paroisses et la paroisse catholique chrétienne de Zurich sont déclarées «personnes morales de droit public». Les autres communautés religieuses obéissent aux règles du droit privé.

Les Eglises officielles administrent leurs affaires intérieures de façon autonome. Pour tout le reste, elles sont placées sous la haute surveillance de l'Etat.

Les paroisses peuvent prélever des impôts. Les Eglises officielles reçoivent de l'Etat des subventions qui sont financées par le produit des impôts généraux.

Le 4 décembre 1977, les électeurs zurichois refusaient, par 227 808 non contre 82 560 oui, une initiative populaire cantonale – comparable à l'initiative populaire fédérale – qui demandait la séparation de l'Etat et de l'Eglise.

Berne

Il y a trois Eglises nationales, l'Eglise réformée évangélique, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne. Ce sont des collectivités de droit public; les autres communautés religieuses obéissent aux règles du droit civil.

Les Eglises nationales administrent leurs affaires intérieures et leurs biens de façon autonome, dans les limites de la législation. L'Etat a la responsabilité des affaires extérieures.

Les paroisses élisent leurs ecclésiastiques. Ceux-ci sont considérés comme des fonctionnaires de l'Etat et sont payés par lui. L'Etat s'occupe, en particulier, de l'entretien des cures, qui sont des édifices publics. Les paroisses peuvent prélever des impôts.

Lucerne

L'Eglise catholique romaine, l'Eglise réformée évangélique et l'Eglise catholique chrétienne ont un statut de droit public. En se donnant, avec l'accord du Grand Conseil, une constitution ecclésiastique, les deux premières sont devenues des Eglises nationales. La troisième, l'Eglise catholique chrétienne, constitue une paroisse.

Le droit canon s'applique aux affaires intérieures de l'Eglise catholique romaine. L'Eglise réformée évangélique administre elle-même ses affaires intérieures.

Les paroisses des trois Eglises officielles peuvent prélever des impôts.

Uri

Dans le canton d'Uri, il n'y a pas d'Eglise nationale, au sens juridique du terme. Seules les paroisses de l'Eglise catholique romaine et celle de l'Eglise réformée évangélique ont un statut particulier. Elles s'administrent de façon autonome et sont dotées de la personnalité juridique.

Presque chaque commune a sa paroisse catholique romaine, mais il n'y a qu'une seule paroisse réformée pour tout le canton. Les paroisses peuvent prélever des impôts. Une paroisse ne peut être créée qu'avec l'approbation du Parlement cantonal.

Schwyz

Le canton de Schwyz, lui non plus, n'a pas d'Eglise nationale – au sens juridique du terme –, bien que l'Eglise catholique romaine jouisse d'un statut quelque peu privilégié. Les paroisses de l'Eglise catholique romaine et celles de l'Eglise réformée évangélique ont un statut de droit public.

Il faut, pour créer une paroisse, l'approbation du Parlement cantonal; pour les paroisses catholiques romaines, il faut en plus l'accord de l'autorité épiscopale. L'approbation du Parlement cantonal donne aux paroisses le droit de percevoir des impôts.

Unterwald-le-Haut

L'Eglise catholique romaine et l'Eglise réformée évangélique ont un statut de droit public qui leur confère la personnalité juridique et l'autonomie. Les autres communautés religieuses obéissent aux règles du droit privé en tant que la loi ne leur donne pas, à elles aussi, un statut de droit public.

Les communautés religieuses s'organisent de façon autonome. Le droit canon s'applique à l'organisation de l'Eglise catholique, tandis que la constitution cantonale détermine l'organisation des paroisses. L'Eglise réformée évangélique s'organise elle-même mais doit requérir, pour son règlement, l'approbation du Parlement cantonal.

Les fonctions ecclésiastiques sont des fonctions publiques. Les paroisses peuvent prélever des impôts.

Unterwald-le-Bas

L'Eglise catholique romaine est l'Eglise nationale; l'Eglise réformée évangélique a un statut de droit public. Les autres communautés religieuses obéissent aux règles du droit privé en tant que la loi ne leur donne pas, à elles aussi, un statut de droit public.

Les Eglises officielles gèrent leurs affaires de façon autonome, dans les limites de la législation. Elles peuvent se donner une constitution ecclésiastique, que le Parlement cantonal doit approuver. L'Eglise catholique romaine et l'Eglise réformée évangélique ont fait usage de cette faculté.

L'existence et l'autonomie des paroisses sont garanties. Elles peuvent percevoir des impôts. L'Etat prélève une taxe sur le montant des impôts sur le bénéfice et la fortune des personnes morales; le produit de cette taxe est réparti, conformément à la loi, entre les Eglises officielles.

Glaris

L'Eglise réformée évangélique et l'Eglise catholique romaine sont des Eglises nationales.

Toutes les communautés religieuses peuvent régler leurs affaires intérieures de façon autonome. L'Etat exerce pourtant sur elles sa haute surveillance.

Les paroisses peuvent prélever des impôts.

Zoug

Les paroisses de l'Eglise catholique romaine et celle de l'Eglise réformée évangélique jouissent d'un statut de droit public. Il y a plusieurs paroisses catholiques mais une seule paroisse réformée pour le canton.

Les paroisses peuvent prélever des impôts lorsque d'autres recettes ne suffisent pas à couvrir les dépenses.

Fribourg

Alors que seules les paroisses de l'Eglise catholique romaine jouissent d'un statut de droit public, l'Eglise réformée évangélique est, comme telle, une collectivité de droit public.

Les paroisses catholiques et l'Eglise réformée peuvent prélever des impôts. L'Eglise réformée a créé des paroisses dans le canton; elle administre ses affaires intérieures de façon autonome.

Les paroisses catholiques disposent d'une large autonomie.

Soleure

Les paroisses de l'Eglise catholique romaine, de l'Eglise réformée évangélique et de l'Eglise catholique chrétienne ont un statut de droit public. Ces paroisses peuvent, avec l'approbation du Conseil d'Etat, former une association synodale. Elles sont habilitées à prélever des impôts.

Bâle-Ville

L'Eglise réformée évangélique, l'Eglise catholique romaine, l'Eglise catholique chrétienne et la communauté israélite jouissent d'un statut de droit public. Elles s'organisent librement et peuvent prélever des impôts; le Conseil d'Etat approuve leur règlement fiscal et contrôle leur gestion.

Les autres communautés religieuses obéissent aux règles du droit privé.

Les activités purement culturelles ne peuvent être financées avec les ressources du canton ou des communes. Toutefois l'Etat peut verser des subsides pour les aumôneries des hôpitaux et d'autres établissements, pour des églises classées monuments d'art ainsi que pour les activités qu'exercent les Eglises dans l'intérêt général.

Bâle-Campagne

Il y a trois Eglises nationales, l'Eglise réformée évangélique, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne. Dotées d'un statut de droit public, elles sont indépendantes et ont la personnalité juridique. Les autres communautés religieuses obéissent aux règles du droit privé.

Les Eglises nationales se sont donné chacune une constitution ecclésiastique que le Conseil d'Etat a approuvée. Les paroisses, qui ont d'ailleurs la personnalité juridique de droit public, sont toutes énumérées dans les constitutions ecclésiastiques. Les Eglises nationales règlent leurs affaires intérieures de façon autonome.

Les paroisses peuvent prélever des impôts. Le canton et les communes leur versent des subventions.

Schaffhouse

Il y a deux Eglises nationales, l'Eglise réformée évangélique et l'Eglise catholique romaine. Elles ont, ainsi que l'unique paroisse de l'Eglise catholique chrétienne, un statut de droit public. L'Etat a édicté des prescriptions minimales dans les limites desquelles ces Eglises peuvent s'organiser de façon indépendante.

Les paroisses peuvent prélever des impôts.

Les nombreuses autres communautés religieuses obéissent aux règles du droit privé. L'Etat peut leur accorder les droits d'une collectivité religieuse publique.

Appenzell Rh.-Ext.

Les paroisses de l'Eglise réformée évangélique et celles de l'Eglise catholique romaine ont un statut de droit public. Elles peuvent prélever des impôts et règlent leurs affaires intérieures de façon indépendante, mais sous la surveillance de l'Etat.

Appenzell Rh.-Int.

L'Eglise catholique romaine et l'Eglise réformée évangélique ont un statut de droit public. Les autres communautés religieuses obéissent aux règles du droit privé en tant que le Grand Conseil ne leur confère pas un statut de droit public.

Les paroisses peuvent prélever des impôts. L'Etat leur verse certaines subventions par la voie de la péréquation financière.

Le Gouvernement est chargé d'exercer le contrôle de l'Etat sur les Eglises.

Saint-Gall

Il y a deux Eglises nationales, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise réformée évangélique, qui ont un statut de droit public. Elles règlent leurs affaires de façon indépendante. L'Etat, dans l'exercice de son pouvoir de surveillance, se borne à s'assurer que la constitution et les lois sont respectées.

Les paroisses, de même que les deux Eglises nationales, peuvent prélever des impôts. En outre, les Eglises nationales reçoivent du canton des subventions qu'elles doivent répartir entre les paroisses financièrement faibles.

La communauté catholique chrétienne de Saint-Gall a été déclarée «corporation de droit public». Elle est donc traitée comme les paroisses catholiques et protestantes et peut prélever des impôts.

Grisons

Il y a deux Eglises nationales, l'Eglise réformée évangélique et l'Eglise catholique romaine. Dotées d'un statut de droit public, elles règlent leurs affaires intérieures et administrent leurs biens de façon autonome. Pour le reste, l'Etat exerce sur elles sa haute surveillance.

Les deux Eglises nationales et leurs paroisses peuvent prélever des impôts.

Argovie

Il y a trois Eglises nationales, l'Eglise réformée évangélique, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne. Elles ont un statut de droit public. Les règlements d'organisation doivent être approuvés par le Grand Conseil.

Les Eglises nationales comprennent des paroisses. Celles-ci peuvent prélever des impôts. L'Etat contrôle le budget des Eglises nationales et de leurs paroisses.

Thurgovie

Il y a deux Eglises nationales, l'Eglise réformée évangélique et l'Eglise catholique romaine. Dotées d'un statut de droit public, elles règlent leurs affaires intérieures en toute indépendance. Dans les domaines mixtes, l'Etat exerce sur elles sa haute surveillance.

Les paroisses, qui sont aussi des collectivités de droit public, peuvent prélever des impôts. L'Etat ne contribue pas aux frais de nature purement culturelle.

Tessin

L'Eglise catholique romaine et l'Eglise réformée évangélique ont un statut de droit public, elles s'organisent en toute indépendance. Le législateur peut aussi conférer la personnalité de droit public à d'autres communautés religieuses.

Certaines paroisses prélèvent des impôts ecclésiastiques, d'autres reçoivent des subventions allouées par la commune politique; dans d'autres paroisses encore, les prestations de la commune politique se fondent sur des accords contractuels; enfin, dans un certain nombre de paroisses, les besoins de l'Eglise sont couverts par les contributions volontaires des fidèles.

Vaud

L'Eglise réformée évangélique est déclarée institution d'Etat («institution nationale», selon l'article 13, 1^{er} alinéa, de la constitution vaudoise). L'Etat reconnaît son autonomie spirituelle.

Les dépenses du culte sont à la charge de l'Etat (canton et communes) ou de bourses publiques.

L'exercice de la religion catholique est garanti dans l'ensemble du canton. L'Etat reconnaît l'autonomie spirituelle de l'Eglise catholique. Dans certaines communes, désignées par la constitution vaudoise, les dépenses du culte

catholique sont à la charge de l'Etat (canton et communes) ou de bourses publiques; dans les autres communes, «la contribution de l'Etat aux frais du culte catholique est, par rapport à la population catholique, proportionnelle aux dépenses pour le culte protestant, par rapport à la population protestante».

Valais

L'Eglise catholique romaine et l'Eglise réformée évangélique sont des institutions de droit public qui ont la personnalité juridique. Les autres communautés religieuses obéissent aux règles du droit privé, mais le législateur peut leur accorder un statut de droit public.

Les Eglises officielles s'organisent en paroisses ou en associations de paroisses. Leurs autorités doivent se procurer et gérer les moyens financiers permettant de couvrir les frais du culte et toutes les autres dépenses ecclésiastiques; l'Etat exerce sur elles sa surveillance.

Toutes les communautés religieuses décident en toute indépendance de leur doctrine et de leur culte.

Neuchâtel

L'Eglise réformée évangélique et les paroisses neuchâteloises de l'Eglise catholique romaine et de l'Eglise catholique chrétienne ont un statut de droit public. Elles sont, selon les termes de la constitution neuchâteloise, des «institutions d'intérêt public». L'Etat leur alloue chaque année des subsides dont le montant total est de 200 000 francs. Elles peuvent aussi prélever des impôts, mais le paiement en est facultatif; l'exécution forcée est exclue. L'Etat met gratuitement son appareil à la disposition des Eglises pour encaisser les impôts. Les communes fournissent aussi certaines prestations.

Les Eglises et les paroisses officielles sont autonomes; elles s'organisent selon les règles du droit privé.

Genève

L'Eglise nationale protestante, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne sont «reconnues publiques» mais s'organisent selon les règles du droit privé. Elles peuvent prélever des impôts mais le paiement en est facultatif; l'exécution forcée est exclue. L'Etat leur prête, contre émoulement, son administration pour encaisser les impôts. Il ne leur verse aucune subvention.

Constitution du futur canton du Jura

D'après la constitution du futur canton du Jura, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise réformée évangélique sont des collectivités de droit public. Le Parlement peut conférer un même statut à d'autres Eglises. Les autres communautés religieuses obéissent au droit privé.

Les Eglises officielles s'organisent de façon autonome. Elles se donnent une constitution ecclésiastique qui doit être approuvée par le Gouvernement; elles se divisent en paroisses qui, elles aussi, sont des collectivités de droit public.

Les Eglises officielles ou leurs paroisses peuvent prélever des impôts. L'Etat et les communes y collaborent.

43 **Etat et Eglise dans d'autres pays**

Il est intéressant, nous semble-t-il, de regarder au-delà de nos frontières et de comparer les rapports qui se sont établis sur le plan juridique entre l'Etat et l'Eglise dans d'autres pays. Il faut retenir – nous n'en parlerons plus par la suite – que, dans tous les Etats mentionnés ci-dessous, la liberté religieuse est garantie.

République fédérale d'Allemagne

L'Eglise catholique, l'Eglise évangélique, différentes Eglises libres, l'Eglise catholique chrétienne ainsi que d'autres communautés religieuses sont des corporations de droit public. En cette qualité, elles peuvent prélever des impôts. Ce faisant, elles doivent se conformer aux règles des «Länder». Toutes les autres communautés religieuses ont un statut de droit privé, mais peuvent, à certaines conditions, bénéficier de certaines règles de droit public. Toutes les communautés religieuses règlent leurs affaires de façon autonome, dans les limites de l'ordre juridique.

Autriche

Plusieurs Eglises et communautés religieuses ont un statut de droit public: l'Eglise catholique romaine, l'Eglise évangélique, l'Eglise orthodoxe grecque, l'Eglise catholique chrétienne, les Méthodistes, les Mormons, la communauté israélite, l'Eglise néo-apostolique en Autriche. Elles règlent leurs affaires intérieures de façon autonome. Elles peuvent prélever des impôts et reçoivent des subventions de l'Etat.

Belgique

L'Etat et l'Eglise sont indépendants l'un de l'autre. Les communautés religieuses catholique romaine, réformée évangélique, israélite, anglicane et islamique jouissent d'un statut privilégié, puisqu'elles sont déclarées «personnalités civiles». L'Etat verse des subventions pour les salaires et les pensions des ministres de ces Eglises et pour la construction et l'entretien des édifices religieux. Les Eglises s'organisent librement, comme le font les communautés religieuses non officielles, et règlent leurs affaires intérieures de manière autonome.

Canada

L'Etat et l'Eglise sont en principe séparés. Il y a quelques exceptions dans certains domaines. C'est ainsi, par exemple, que les aumôniers militaires sont payés par l'Etat, que les Eglises bénéficient d'immunités fiscales, que certaines écoles confessionnelles reçoivent des subventions publiques, qu'il en va de même de la mission indienne et que des mariages religieux peuvent être reconnus par l'Etat.

Danemark

L'Eglise luthérienne évangélique est l'Eglise d'Etat. C'est le Ministère des cultes qui l'administre. Il est aussi consulté pour les affaires purement spirituelles. L'Etat prélève un impôt ecclésiastique pour l'Eglise luthérienne et ses paroisses.

Il lui verse aussi des subventions. La loi règle les rapports avec les autres communautés religieuses.

Etats-Unis d'Amérique

L'Etat et l'Eglise sont séparés. Toutes les communautés religieuses sont traitées d'égale façon; elles s'organisent librement dans les limites de l'ordre juridique. Dans les domaines où ils ont un rôle à jouer (p. ex. dans l'enseignement), l'Etat et l'Eglise ont développé, dans l'intérêt général, des formes de coopération multiple.

France

L'Etat et l'Eglise sont séparés. Toutes les communautés religieuses sont traitées d'égale façon et obéissent aux règles du droit privé. L'Etat ne leur verse pas de subventions, sauf pour les aumôneries dans les établissements publics (hôpitaux, prisons, etc.). Dans les trois départements de l'Est, Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle, qui faisaient partie un certain temps de l'Empire allemand, la situation est différente: l'Eglise catholique, l'Eglise protestante et la communauté israélite ont un statut de droit public.

Grande-Bretagne

L'Eglise anglicane (Church of England) est l'Eglise du Royaume. La reine doit en faire partie et doit la protéger. Elle nomme les archevêques, les évêques et les doyens. Les ecclésiastiques jurent fidélité à la couronne. L'Eglise anglicane finance la plus grande partie de ses dépenses au moyen du revenu de fondations qui lui sont propres. L'Etat ne lui accorde des subventions que pour les aumôneries des établissements publics (hôpitaux, prisons, etc.).

L'Eglise d'Ecosse est considérée comme une Eglise d'Etat. Elle est indépendante pour toutes les affaires qui touchent l'organisation et la doctrine.

Les autres communautés religieuses obéissent aux règles du droit privé.

Italie

Toutes les communautés religieuses sont également libres devant la loi. Les communautés non catholiques s'organisent de façon autonome dans les limites de l'ordre juridique. L'Etat et l'Eglise catholique sont, chacun dans son domaine, indépendants et souverains. Les accords de Latran, de 1929, ont donné à l'Eglise catholique une position privilégiée, en ce sens que la religion catholique y est déclarée la religion d'Etat. Des travaux sont en cours pour reviser ces accords et dégager partiellement l'Eglise des liens qui l'unissent à l'Etat.

Liechtenstein

L'Eglise catholique romaine, qui est l'Eglise nationale, jouit en cette qualité de la pleine protection de l'Etat. Elle a le droit de prélever des impôts; les communes lui versent des subventions complémentaires. Les autres communautés religieuses jouissent de la liberté de confession et de culte dans les limites de l'ordre juridique; elles obéissent aux règles du droit privé. Les communes fournissent également des subventions à celles d'entre elles qui sont chrétiennes.

Luxembourg

Le système est pratiquement identique à celui de la Belgique, à la différence que seules les communautés catholique romaine, réformée évangélique et israélite jouissent d'un statut privilégié.

Norvège

L'Eglise luthérienne évangélique est l'Eglise d'Etat. Ses membres ont l'obligation d'élever leurs enfants dans cette foi. Le roi doit faire partie de l'Eglise et la protéger. Il donne des instructions pour le service divin et les prières publiques. Le Ministère du culte et de l'éducation administre l'Eglise. Les autres communautés religieuses ont, dans les limites de l'ordre juridique, la faculté de se développer librement. L'Etat peut aussi leur conférer un statut de droit public, auquel cas il leur verse des subventions.

Pays-Bas

L'Etat et l'Eglise sont, en principe, séparés. Toutes les communautés religieuses sont traitées d'égale façon. Ce sont des personnes morales de droit privé, qui s'organisent librement dans les limites de l'ordre juridique. Il existe toutefois, entre l'Etat et certaines Eglises, des liens financiers de diverse nature. C'est ainsi que certaines communautés religieuses reçoivent de l'Etat, pour leurs ministres, des suppléments de traitement et des rentes de vieillesse et d'invalidité, que l'Etat subventionne les édifices religieux qui ont été classés monuments historiques et qu'il subventionne également de nombreux séminaires pour la formation pédagogique.

Suède

L'Eglise luthérienne évangélique est l'Eglise d'Etat. L'Etat nomme les évêques, fixe leurs salaires et établit les livres de prières. Ceux qui ne sont pas membres de l'Eglise d'Etat doivent également payer les impôts ecclésiastiques. Les registres de l'état civil sont tenus par l'Eglise. Des travaux sont en cours pour dégager partiellement l'Eglise des liens qui l'unissent à l'Etat.

5 L'Etat et l'Eglise d'après l'initiative

51 Intentions et motifs des auteurs de l'initiative

511 Intentions

Les auteurs de l'initiative proposent de retirer aux cantons leur souveraineté en matière ecclésiastique et de leur imposer, par une règle constitutionnelle fédérale, la séparation complète de l'Etat et de l'Eglise.

La séparation devra être réalisée deux ans après l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle. Toutefois, dès son entrée en vigueur, les cantons n'aurait plus le droit de percevoir des impôts ecclésiastiques.

512 Motifs

Les motifs qui ont conduit à cette initiative sont fort divers, parfois même peu clairs, voire contradictoires; on les trouve exprimés dans le commentaire qui

figure sur les listes de signatures, dans des tracts, dans une brochure distribuée à l'époque par le comité national d'initiative pour la séparation de l'Etat et de l'Eglise. Nous allons les rappeler ci-après :

- En leur conférant un statut de droit public, l'Etat favorise certaines Eglises et viole, de ce fait, le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi. Ces Eglises n'exécutent plus, comme c'était le cas autrefois, des tâches d'intérêt général qui pouvaient justifier un traitement privilégié. L'Etat a repris depuis longtemps ces tâches à son compte et, si les Eglises officielles continuent à fournir des prestations d'intérêt général, elles ne se distinguent pas pour autant des autres Eglises libres ou des organisations charitables. «La religion n'est pas nécessaire pour faire le bien; Dieu même n'est pas nécessaire». En outre, les Eglises «établies», constate-t-on, ont perdu beaucoup de leur importance et les services qu'elles rendent sont de moins en moins demandés (l'abstentionisme à l'égard des Eglises est notoire). Conformément au principe de l'égalité devant la loi, toutes les communautés religieuses doivent être traitées de la même façon. Par conséquent, les Eglises nationales, comme les autres communautés religieuses, doivent obéir aux règles du droit privé.
- Le système de l'appartenance automatique à une Eglise officielle viole le principe de la *liberté de conscience et de croyance*. Il est aussi contraire à cette liberté d'obliger les personnes morales à payer des impôts ecclésiastiques et de verser aux Eglises officielles des subsides, prélevés sur les recettes de l'impôt général. «Il est inadmissible que tous les citoyens, quelle que soit leur conviction, soient tenus de payer des impôts pour entretenir des Eglises officielles».
- Seule la séparation complète de l'Etat et de l'Eglise permet au particulier de se développer sans avoir à subir une influence de l'Eglise; elle contribue aussi à faire triompher l'esprit de *tolérance*.

Lors de la procédure de consultation, les milieux favorables à l'initiative ont invoqué les mêmes motifs que les auteurs de l'initiative.

52 Portée de l'initiative

521 Notion de séparation

Ni la pratique, ni la doctrine n'ont défini une notion précise et unique de la séparation (cf. Cavelti, *Die öffentlichrechtlichen Religionsgemeinschaften im schweizerischen Staatsrecht*, thèse Fribourg 1954, p. 8 s., ainsi que la bibliographie qui y est citée). Il n'existe pas un seul système de séparation entre l'Etat et l'Eglise mais plusieurs, de conception différente. Nous avons pu nous en convaincre en examinant, même brièvement, quelques systèmes étrangers (chap. 43) et ceux qui sont pratiqués en Suisse (chap. 42: NE et GE). La notion de séparation n'est qu'un principe général, dont on ne peut déduire un modèle concret. Le texte de l'initiative, qui ne retient qu'un principe, ne renseigne pas sur la façon dont la séparation doit être réalisée.

Dans des communiqués, des tracts et une documentation publiée par le comité national d'initiative, les auteurs de l'initiative ont donné quelques indications

sur la façon dont ils se représentent la séparation et sur les effets qu'ils en attendent; mais ces indications ne suffisent pas à préciser clairement le système qui est envisagé.

De toute façon, pour l'interprétation, c'est le texte même de l'initiative qu'il faut considérer en premier lieu, et non pas les intentions de quelques-uns de ses auteurs (FF 1977 III 409). En l'espèce, le texte est particulièrement significatif: il ne prescrit pas seulement la «séparation», mais la «séparation complète». Il va plus loin – et c'est probablement voulu – que le texte de l'initiative populaire zurichoise qui vient d'être rejetée. Le but de l'initiative ne saurait donc être de réaliser un système de séparation comparable à ceux qui sont pratiqués dans les cantons de Neuchâtel et de Genève. Par «séparation complète» on entend communément une «séparation totale». Il n'y a pas de raison de prêter aux mots de cette initiative un sens différent de celui qu'on leur donne couramment. Les auteurs de l'initiative doivent se sentir tenus au texte qu'ils proposent.

Voici ce que l'initiative populaire entend par séparation complète de l'Etat et de l'Eglise: L'Etat (Confédération et cantons) garantit la liberté de conscience et de croyance et la liberté des cultes et ignore totalement les communautés religieuses. En d'autres termes, l'Etat ne doit juridiquement ni les privilégier ni les défavoriser. Il est interdit à l'Etat de reconnaître juridiquement un rôle social aux communautés religieuses. L'Etat et l'Eglise ne doivent être liés par aucun rapport juridique spécial. Si une communauté religieuse entend avoir une existence juridique, elle recourra à l'une des formes prévues par le droit privé (association, corporation, fondation). La religion est une affaire privée et l'Etat doit se tenir en dehors de cette activité privée.

522 Effets de l'initiative

522.1 Validité de l'initiative

La séparation aurait, sur le droit fédéral et celui des cantons, de nombreux effets divers et très profonds. De plus, on ne saurait les apprécier avec certitude et précision. Cette incertitude juridique inquiète les cantons et les Eglises touchées. On a reproché aux auteurs de l'initiative d'avoir pris la chose trop à la légère. Ce reproche ne peut être passé sous silence. C'est au vu de ces considérations que beaucoup de milieux consultés se sont interrogés sur la validité de l'initiative.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et pose catégoriquement un principe qui devrait être réalisé dans le délai de deux ans. Il est incontestable que le texte qui contient ce principe est, quant à sa forme et à sa teneur, une disposition constitutionnelle. Ce principe pourrait donc très bien figurer tel quel dans la constitution fédérale. En effet, l'initiative est valable puisqu'elle ne combine pas – ce qu'interdit l'article 3, 1^{er} alinéa, de la loi sur les initiatives populaires – la forme de la proposition conçue en termes généraux et celle du projet rédigé de toutes pièces.

Mais, même s'il eût mieux valu que les auteurs présentent leur proposition sous forme d'une initiative rédigée en termes généraux et laissent à l'Assemblée fédérale le soin de concevoir un régime concret de séparation, cela ne change

rien quant à la validité de l'initiative. Sans doute est-on en présence d'un texte dont on ne mesure pas exactement la portée. Mais si cette incertitude d'ordre juridique est un défaut, elle ne saurait rendre nulle l'initiative au regard du droit positif.

522.2 Effets sur le droit fédéral

Le Conseil fédéral regrette de ne pouvoir dissiper cette incertitude quant aux effets juridiques de l'initiative. Il doit se contenter d'exposer les principales conséquences qu'elle pourrait avoir et les difficultés qui en résulteraient; il faudra, sur certains points, s'abstenir de conclure. Quels seraient les effets d'une séparation sur le droit fédéral et sur celui des cantons? Nous allons les examiner point par point. Mais d'emblée, on peut affirmer que, dans l'intérêt de la sécurité juridique, il serait impossible de laisser à la jurisprudence le soin de résoudre, suivant les cas, les conflits entre l'ancien et le nouveau droit, et de mettre un terme aux incertitudes qui en découleraient. Il faudrait, au contraire, adapter rapidement la législation fédérale, voire la constitution.

522.21 Constitution fédérale

- Les premières difficultés surgissent au sujet du *préambule*. Nous avons examiné, sous chiffre 411, le problème de la portée juridique du préambule. Celui qui voit dans l'invocation à Dieu le rappel du fondement chrétien de notre Etat, considérera cette formule comme incompatible avec le principe énoncé dans l'initiative. Celui qui, au contraire, ne voit dans l'invocation aucune obligation envers une conception philosophique déterminée, mais une simple référence au «patrimoine d'une humanité sécularisée», ne sera pas heurté et admettra la présence simultanée de ces deux idées.
- Dans le *titre allemand* de la constitution fédérale, l'Etat suisse est désigné par les termes «Schweizerische Eidgenossenschaft». Ce terme «Eidgenossenschaft», hérité de la tradition historique, contient l'idée d'une communauté unie par un serment. Cette désignation pourrait-elle subsister? Nous renvoyons à ce sujet au chiffre 522.22, où nous évoquons le problème de la prestation de serment.
- L'*article 27, 2^e alinéa*, qui prévoit que l'enseignement primaire est placé sous la direction de l'autorité civile, est compatible avec le but de l'initiative. Il n'y a donc aucune adaptation à faire. Il en va de même pour l'*article 27, 3^e alinéa*, qui prescrit que les écoles publiques doivent être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance.
- L'*article 49, 2^e alinéa*, deviendrait vraisemblablement sans objet en ce qui concerne l'interdiction, qui y est faite, de contraindre une personne à suivre un enseignement religieux. En effet, les écoles publiques devraient supprimer de leur programme l'enseignement du catéchisme et celui de l'histoire biblique. Le *3^e alinéa*, qui réserve le droit des parents de disposer de l'éducation religieuse de leurs enfants, pourrait être maintenu, car il garantit un des aspects de la liberté de conscience et de croyance. Par contre, ne conviendrait-il pas

de supprimer, au 2^e alinéa, l'interdiction d'infliger une peine pour cause d'opinion religieuse, puisque toutes les communautés religieuses obéiraient aux règles du droit privé et qu'elles seraient donc traitées de la même façon que tout autre association privée?

- L'article 49, 4^e alinéa, qui précise que des prescriptions et des interdictions de nature ecclésiastique ne peuvent restreindre l'exercice des droits civils ou politiques, serait probablement superflu. La séparation ferait que l'Etat ne serait pas davantage lié par ces prescriptions et interdictions que par celles d'autres associations privées.
- L'article 49, 5^e alinéa, qui fait prévaloir, en cas d'opposition, les devoirs civiques sur la liberté de conscience et de croyance, conserverait sa validité.
- L'article 49, 6^e alinéa, serait sans objet puisqu'il n'y aurait plus d'impôts ecclésiastiques, et que l'Etat ne pourrait plus verser de subventions pour l'entretien du culte.
- L'article 50, 2^e alinéa, confère aux cantons la compétence de prendre des mesures pour assurer la paix religieuse (police des cultes). Faudrait-il le conserver ou l'abroger? Dans la mesure où il parle «d'autorités ecclésiastiques», cet article devrait être modifié.
- Les différends auxquels donne lieu la constitution ou la scission de communautés religieuses seraient dorénavant jugés selon les règles du droit civil fédéral et les procédures cantonales. L'article 50, 3^e alinéa, devrait être abrogé.
- L'article 50, 4^e alinéa, qui prévoit qu'aucun évêché ne peut être érigé en Suisse sans l'approbation de la Confédération, serait probablement abrogé. En revanche, l'arrêté fédéral du 22 juillet 1859 concernant la séparation de parties du territoire suisse d'avec des diocèses étrangers subsisterait car la Suisse, Etat souverain, ne saurait se désintéresser du sort de certaines de ses régions qui dépendraient d'une juridiction épiscopale étrangère.
- Les dispositions concernant l'état civil (art. 53, 1^{er} al.), les lieux de sépulture (art. 53, 2^e al.), le mariage (art. 54) pourraient être conservées. Toutefois, à l'article 54, 2^e alinéa, le terme «confessionnel» devrait être biffé.
- L'article 58, 2^e alinéa, qui abolit la juridiction ecclésiastique, deviendrait absolument sans objet.
- L'article 75, dans la mesure où il prévoit que seuls les citoyens suisses laïques sont éligibles au Conseil national, devrait être modifié.

522.22 Lois et ordonnances; traités internationaux

- *Institutions ecclésiastiques.* Les articles 52, 2^e alinéa, 59, 1^{er} alinéa, et 87, 1^{er} alinéa, du code civil devraient être modifiés dans la mesure où ils mentionnent spécialement les fondations et les corporations ecclésiastiques. Les 2^e et 3^e alinéas de l'article 118, qui concernent la bénédiction et le mariage religieux, deviendraient sans objet, l'Etat devant ignorer l'Eglise et ses institutions. Il en irait de même de l'article 182, 2^e alinéa, de l'ordonnance sur l'état civil du 1^{er} juin 1953.
- *Exemption des ecclésiastiques du service militaire; aumônerie militaire.* L'article 13, 1^{er} alinéa, chiffre 2, de la loi sur l'organisation militaire dispense les ecclésiastiques du service personnel. Leur activité auprès de la population,

estime-t-on, doit être assurée à la fois en temps de paix et en temps de guerre. Si l'initiative était acceptée, ces intérêts pourraient-ils encore être pris en considération?

Les services de l'aumônerie militaire ne devraient-ils pas, eux aussi, être supprimés? Sans doute la liberté religieuse garantie par la constitution fédérale exige-t-elle que le militaire puisse librement professer sa foi et remplir ses obligations religieuses en tant que c'est compatible avec les exigences du service. Cela engloberait aussi la cure d'âme. Mais si le principe de la séparation était accepté, l'Etat ne pourrait probablement plus instituer ni organiser lui-même les aumôneries.

- *Prestation de serment.* Selon la loi fédérale sur la procédure pénale (art. 86 s.), le tribunal peut astreindre un témoin à confirmer sa déposition sous serment ou par attestation solennelle, à son choix. Les magistrats et fonctionnaires judiciaires fédéraux doivent prêter serment ou faire une promesse solennelle (art. 9 OJ). Les députés aux Chambres fédérales doivent prêter serment ou faire la promesse (art. 4 et 5 RCN et art. 1 à 4 RCE). Les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération et le général doivent aussi prêter serment ou faire la promesse. Enfin, les troupes levées pour le service actif fédéral doivent prêter serment (art. 197, 2^e al., de l'OM).

Personne n'est obligé de prêter serment car, dans toutes les occasions, le serment peut être remplacé par la promesse; mais, même dans ces conditions, le serment pourrait-il subsister comme institution juridique si la séparation complète de l'Etat et de l'Eglise était instaurée? Tout dépend de l'idée qu'on se fait du serment. Celui qui lui reconnaît la valeur d'un acte sacramental religieux, estimera que cette institution ne se concilie pas avec le principe de la séparation complète entre l'Etat et l'Eglise. Celui qui, en revanche, pense que le serment a perdu son caractère sacramental et s'est sécularisé, ne verra pas d'incompatibilité entre cette institution et le principe de la séparation. Nous vous rappelons, à ce sujet, nos remarques concernant le préambule et le titre allemand de la constitution fédérale. Suivant la thèse qui l'emporte, il faudrait aussi supprimer les délits de violation de serment, punis par le code pénal (art. 306 et 307).

- *Droit pénal.* Faudrait-il modifier l'article 261 du code pénal, qui punit toute atteinte à la paix religieuse? La même question se pose pour l'article 81, chiffre 2, du code pénal militaire qui punit le refus de servir des objecteurs de conscience.
- *Avantages particuliers.* Les dispositions des lois fédérales, qui accordent des avantages fiscaux aux associations religieuses pour leur activité culturelle et d'intérêt général, devraient vraisemblablement être modifiées (art. 6, 1^{er} al., let. a, de la loi fédérale sur les droits de timbre et art. 16, ch. 2 et 3, de l'arrêté concernant l'impôt de défense nationale). Il faudrait probablement aussi réexaminer l'affranchissement postal à forfait, accordé aux autorités ecclésiastiques (art. 40, 1^{er} al., de la loi sur le service des postes et art. 197 s. de l'ordonnance (1)), ainsi que la réglementation spéciale s'appliquant aux ecclésiastiques et aux organisations internationales à but religieux, que prévoient les deux ordonnances du 20 octobre 1976 limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative (art. 7, let. l et m, d'une part, et art. 1^{er}, 9^e al., d'autre part).

- *Procédure de consultation.* Pour quels sujets pourrait-on encore inviter les milieux ecclésiastiques à prendre part aux procédures de consultation?
- *Réglementation concernant les jours fériés.* Si l'on admet que, dans les cantons, les réglementations concernant les jours fériés découlent de leur compétence actuelle en matière ecclésiastique, cette compétence passerait à la Confédération si l'initiative était acceptée. La Confédération devrait alors légiférer, en prenant garde de ne pas trop s'inspirer de considérations religieuses. Il est évident que, dans ce domaine, le législateur aurait tôt fait de pénétrer dans la zone floue de l'appréciation politique.
- *Traités internationaux.* En droit international public, le Saint-Siège a la personnalité juridique. Dans leurs rapports avec le Saint-Siège, les Etats – dont la Suisse – se conforment aux règles de ce droit. Les relations diplomatiques s'établissent entre le Département politique fédéral, qui représente la Suisse, et la Nonciature Apostolique à Berne, qui représente le Saint-Siège. La séparation de l'Etat et de l'Eglise ne changerait pour ainsi dire rien d'essentiel à cette situation. En revanche, quelle compétence la Confédération aurait-elle pour conclure des traités dans ce domaine? En tout cas, les cantons ne pourraient plus en passer; les traités encore en vigueur devraient être dénoncés. Le même sort serait réservé aux traités que le Conseil fédéral a passés dans l'intérêt des cantons, soit en son nom propre, soit au nom des cantons. Mais il serait exagéré de prétendre que la Confédération ne pourrait plus du tout conclure de traités dans les domaines religieux. D'après la doctrine et la jurisprudence, l'article 8 de la constitution fédérale permet à la Confédération de faire des traités internationaux dans tous les domaines.

522.3 Effets sur le droit des cantons

Les effets que produirait la séparation varieraient beaucoup d'un canton à l'autre. Ils seraient plus ou moins nombreux, plus ou moins importants, suivant l'intensité des rapports entre le canton et ses Eglises. Il est impossible d'exprimer toute cette diversité et de mentionner chaque différence entre les cantons. Les indications que nous allons donner devraient faire ressortir les principales modifications que le principe de la séparation entraînerait dans le droit de chaque canton.

- Toutes les *constitutions cantonales*, y compris celles de Neuchâtel et de Genève, devraient être révisées: puisque la souveraineté en matière ecclésiastique serait transférée à la Confédération, les dispositions cantonales dans ce domaine devraient être abrogées.
- Les traités, que les cantons ont passés dans des matières ecclésiastiques et qui sont encore en vigueur, devraient être dénoncés et il ne pourrait plus s'en conclure de nouveaux.
- Il faudrait sinon abroger, du moins adapter les *législations cantonales qui appliquent les dispositions constitutionnelles* cantonales sur les Eglises. Il s'agirait surtout de l'ensemble de la législation sur les Eglises, des lois sur l'organisation dans les cantons et les communes, des lois sur l'enseignement, les impôts et de toute la réglementation concernant les jours fériés officiels.

- Le changement principal quant au fond serait que plusieurs Eglises perdraient leur *statut de droit public* et, avec celui-ci, certains attributs de la puissance publique. Elles n'auraient, par exemple, plus le droit de prélever des impôts. Elles ne pourraient plus user des moyens de contrainte administrative pour faire respecter leurs décisions et réaliser leurs prétentions. L'appartenance à une Eglise ne découlerait plus de la loi, mais d'un acte volontaire, sanctionné par le droit privé. Les paroisses, comme institutions de droit public, seraient dissoutes. Les Eglises deviendraient des institutions privées: si une Eglise, une communauté religieuse, entendait avoir une existence juridique, elle devrait se constituer en société de droit privé, empruntant l'une des formes prévues.
- L'Etat ne pourrait plus verser de *subventions* pour l'entretien du culte. Là où les prestations sont dues en vertu de titres historiques, elles devraient être rachetées. L'exonération et les avantages fiscaux devraient être abolis.
- *L'enseignement du catéchisme et de l'histoire biblique* disparaîtrait des programmes scolaires. Il pourrait être remplacé par une information très générale sur les religions. Il faudrait aussi redéfinir, selon des critères semblables, la situation juridique des *facultés de théologie* des universités.
- L'Etat ne pourrait plus organiser ni financer les *aumôneries* (dans les hôpitaux, les établissements pour l'exécution des peines et des mesures, etc.).
- Nos remarques sur la *prestation de serment* et la *réglementation concernant les jours fériés officiels* vaudraient aussi pour les cantons (cf. ch. 522.22).
- Nous mentionnerons encore accessoirement *l'histoire et les traditions*. Nous songeons à toutes les occasions où le pouvoir temporel et le pouvoir spirituel se rencontrent et célèbrent en commun certains événements: les *Landsgemeinden*, les commémorations de bataille, les processions, les pèlerinages. Qu'advierait-il de tous les symboles ecclésiastiques?

53 Avis sur l'initiative

531 Résultats de la procédure de consultation

Les cantons et les Eglises sont les premiers touchés par l'initiative. Toutefois, les partis politiques y sont aussi intéressés. Le 30 mars 1977, nous avons autorisé le Département fédéral de justice et police à s'adresser aux gouvernements cantonaux, aux milieux ecclésiastiques et aux partis représentés à l'Assemblée fédérale pour recueillir leurs avis sur l'initiative.

Les résultats de la procédure de consultation n'ont pas fait apparaître l'existence d'un mouvement général en faveur de l'abandon du partage actuel des compétences en matière ecclésiastique. En réalité, c'est le contraire qui se passe: on se refuse très nettement, dans presque tous les milieux, à voir retirer aux cantons leur souveraineté en cette matière et à leur imposer, par une règle constitutionnelle fédérale, le principe de la séparation complète de l'Etat et de l'Eglise. Il y a quelques exceptions qui confirment la règle.

La plupart des arguments opposés à l'initiative ont déjà été mis en évidence sous chiffre 522; nous nous contenterons donc d'analyser brièvement ci-après ceux qui n'ont pas encore été relevés.

531.1 Gouvernements cantonaux

Tous les gouvernements cantonaux recommandent de rejeter l'initiative. Le gouvernement du canton du Tessin demande cependant un contre-projet.

531.2 Organisations touchées

Sur les huit organisations consultées, cinq rejettent l'initiative. Il s'agit de la Fédération des Eglises protestantes de la Suisse, de la Conférence des Evêques Suisses, de l'Eglise catholique-chrétienne de la Suisse, de la Communauté de travail des Eglises chrétiennes en Suisse (qui regroupent aussi l'Eglise évangélique méthodiste suisse, l'Alliance des communautés baptistes de la Suisse, l'Armée du Salut, l'Eglise luthérienne évangélique), ainsi que la Fédération suisse des communautés israélites. L'Union suisse des Eglises adventistes du septième jour et l'Association suisse des libres-penseurs approuvent l'initiative. L'Eglise néo-apostolique en Suisse n'a pas exprimé d'avis.

531.3 Partis politiques

Sur les onze partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, huit rejettent l'initiative, soit le Parti démocrate chrétien, le Parti radical-démocratique, le Parti socialiste, l'Union démocratique du centre, l'Alliance des indépendants, le Parti libéral, le Parti évangélique démocratique et le Mouvement républicain. Le Parti du travail et le Parti socialiste autonome n'ont pas répondu. L'Action nationale n'a pas exprimé d'avis.

531.4 Autres avis

Outre les milieux officiellement consultés, d'autres organisations ainsi que des particuliers ont donné spontanément leur avis sur l'initiative. Certains la rejetaient, d'autres l'approuvaient.

Le groupe de travail pour la préparation d'une révision totale de la constitution fédérale, que présidait l'ancien Conseiller fédéral F.T. Wahlen, déclarait, dans son rapport final de 1973, que le principe de la séparation de l'Etat et de l'Eglise ne devait pas être imposé aux cantons et qu'il fallait, au contraire, leur laisser la compétence en matière ecclésiastique (p. 121).

La Commission d'experts pour la préparation de la révision totale de la constitution fédérale, présidée par le Conseiller fédéral Furgler, arrive à la même conclusion. Dans son rapport final de 1977, elle propose de ne rien changer aux structures actuelles des rapports entre l'Etat et l'Eglise. Elle a rejeté la proposition d'obliger les cantons à réaliser la séparation de l'Etat et de l'Eglise (p. 38).

532 Jugement sur le fond

532.1 Partage des compétences entre la Confédération et les cantons

Il est impressionnant de constater avec quelle fermeté les cantons refusent l'initiative. L'atteinte à leur souveraineté cantonale est le principal argument

invoqué en l'occurrence. C'est aussi celui qu'avancent les partis politiques. Les cantons s'opposent énergiquement à ce que la souveraineté en matière ecclésiastique leur soit retirée et que la Confédération impose le principe de la séparation de l'Etat et de l'Eglise.

Cette souveraineté est l'une de celles auxquelles la Confédération n'a, depuis la création de l'Etat fédéral, jamais touché. Il n'y a eu qu'une seule exception, la revision totale de 1874, qui a renforcé les articles confessionnels, du reste partiellement supprimés en 1973. Le système actuel donne aux cantons une grande liberté dans l'organisation de leurs rapports avec l'Eglise. Chacun peut ainsi tenir compte de son passé confessionnel et de son tempérament politique. Comme nous l'avons exposé sous chiffre 42, chaque canton a un régime ecclésiastique qui a son caractère propre. L'évolution s'est faite selon les cantons. Seuls Genève (en 1907) et Neuchâtel (en 1941) ont instauré une certaine séparation entre l'Etat et l'Eglise. Avons-nous des raisons suffisantes de rompre cette évolution, d'imposer un droit fédéral qui substitue à des régimes issus de l'histoire un système si rigoureux qu'il n'a rencontré la faveur d'aucun canton et d'aucun pays occidental?

En toute conscience, on ne pourrait répondre oui à cette question que si le partage actuel des compétences avait de tels défauts que seule une revision constitutionnelle dans le sens de l'initiative puisse les corriger. Mais ce n'est pas le cas.

532.11

Tout d'abord, les législations cantonales sur les Eglises ne sont pas contraires au *principe de l'égalité* ni à la *liberté de conscience et de croyance*.

On ne saurait tirer du principe de l'égalité (art. 4 de la constitution fédérale) un modèle de régime ecclésiastique déterminé. Dans toutes les procédures de garantie, prévues par l'article 6 de la constitution fédérale, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ont toujours affirmé que les cantons, souverains en matière ecclésiastique, peuvent choisir librement le régime ecclésiastique qui leur convient, et qu'en accordant à une ou plusieurs communautés religieuses un statut de droit public avec tous les privilèges qui en découlent, ils ne violent pas le principe de l'égalité. Les auteurs de l'initiative n'ont apporté dans la discussion aucun élément qui puisse remettre en cause le bien-fondé de cette jurisprudence. Il faut donc la maintenir. En outre, de nombreux cantons ont renoncé à réserver le statut de droit public aux seules confessions nationales et peuvent l'accorder aux Eglises libres. Pour que celles-ci puissent jouir de ce statut, elles doivent accepter, comme le font les Eglises officielles, de remplir certaines conditions. Mais il semble que les Eglises libres n'ont pas, jusqu'ici, usé de cette possibilité.

Le Tribunal fédéral a dit, dans sa jurisprudence, «que le principe de l'égalité est violé lorsqu'on traite différemment ce qui est essentiellement semblable ou également ce qui est essentiellement différent» (traduction) (ATF 103 Ia 245). Dans cet arrêt, il examine aussi accessoirement un des privilèges des Eglises officielles, notamment le privilège fiscal (avantages fiscaux). Il conclut que ces

privilèges ne violent pas le principe de l'égalité car il y a entre les Eglises officielles et les communautés religieuses privées «des différences de fait essentielles» (traduction).

Vraisemblablement, le Tribunal fédéral pensait au fait que les 95 pour cent de la population en Suisse sont membres – du moins nominalement – des Eglises officielles.

Il juge également qu'une loi fiscale, qui assujettit les personnes morales à l'impôt ecclésiastique, n'est pas contraire au principe de l'égalité. L'inégalité de traitement entre les personnes physiques et les personnes morales se fonde sur une différence évidente entre ces sujets de droit et se justifie donc juridiquement. Les personnes physiques peuvent subir une atteinte à leur liberté de conscience et de croyance lorsqu'elles sont tenues de payer des impôts ecclésiastiques, mais ce n'est pas le cas des personnes morales (ATF 102 Ia 478).

L'existence d'Eglises officielles n'est pas davantage contraire à la liberté de conscience et de croyance, car celui qui appartient à une telle Eglise a le droit d'en sortir en tout temps. Lorsqu'une personne entend sortir d'une Eglise officielle ou de tout autre communauté religieuse, on ne peut lui imposer une procédure tracassière ou inutilement longue. Dans un arrêt récent (du 8 février 1978, dans la cause Schär contre Conseil-exécutif du canton de Berne), le Tribunal fédéral a confirmé cette opinion et l'a précisée. L'article 49 de la constitution fédérale, rappelle-t-il, n'interdit pas aux Eglises officielles de prévoir une procédure formelle s'appliquant à ceux qui entendent en sortir. Si cette procédure sert à favoriser une expression claire et réfléchie de la volonté, elle n'est pas contraire à la liberté de conscience et de croyance.

Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a toujours affirmé qu'il n'était pas contraire à l'article 49, 6^e alinéa, de la constitution fédérale d'affecter une partie de l'impôt général à des fins ecclésiastiques, même si une partie de cet impôt provient de personnes qui ne sont pas membres d'une Eglise officielle ou qui sont sans confession. Les cantons peuvent considérer l'activité des Eglises comme une activité d'intérêt public et la financer au moyen du produit général de l'impôt ou confier à des collectivités publiques (les Eglises nationales) le soin de prélever des impôts ecclésiastiques. Les deux systèmes sont conformes à la liberté de conscience et de croyance. La constitution tolère dans une certaine mesure que des impôts, dont une partie du produit est affecté à des buts ecclésiastiques, soient prélevés sur des personnes qui ne sont pas membres des Eglises officielles ou sont sans confession. Mais cela n'est possible que pour les impôts cantonaux. Lorsque les dépenses du culte sont en revanche financées par les impôts communaux, le contribuable qui n'est pas membre d'une Eglise nationale peut demander une réduction équitable de ses impôts (ATF 99 Ia 737 s.). Le Tribunal fédéral estime qu'il est contraire à l'article 49, 6^e alinéa, de la constitution d'assujettir à un impôt, «dont le produit est spécialement affecté aux frais proprement dits du culte», des personnes qui ne sont pas membres d'une Eglise officielle ou qui sont sans confession. Il y a impôt spécifique au sens de cette disposition constitutionnelle, estime le Tribunal fédéral, «lorsque les dépenses, couvertes par l'impôt, servent *exclusivement* à des objectifs religieux ou ecclésiastiques» (traduction) (ATF 39 I 33). Dans la doctrine, on estime qu'il faudrait aussi englober dans la définition les dépenses qui servent *principalement*

à des fins religieuses ou ecclésiastiques (Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, p. 320).

Dans la plupart des cantons – ils sont actuellement seize –, les personnes morales ont été progressivement assujetties à l'impôt ecclésiastique. Le Tribunal fédéral maintient depuis cent ans sa jurisprudence: les personnes morales ne peuvent se prévaloir de l'article 49, 6^e alinéa, de la constitution fédérale car cette disposition vise un des aspects de la liberté de conscience et de croyance dont seules bénéficient les personnes physiques. Bien que critiqué par des auteurs renommés, le Tribunal fédéral a, tout récemment encore, confirmé cette jurisprudence (ATF 102 Ia 468 s.). Dans cet arrêt, il examine avec soin les arguments contraires. Il a toujours admis une exception importante à sa règle jurisprudentielle: les personnes morales, qui visent elles-mêmes des objectifs religieux ou ecclésiastiques, ne peuvent être obligées de payer des impôts ecclésiastiques en faveur d'autres communautés religieuses. Mais le Tribunal fédéral, qui a lui-même déduit cette exception du sens et du but de l'article 49, 6^e alinéa, de la constitution fédérale, estime qu'il n'y a aucune raison pertinente de l'étendre à d'autres personnes morales.

Chaque fois qu'une constitution cantonale a consacré elle-même le principe de l'assujettissement des personnes morales, l'Assemblée fédérale l'a jugée conforme au droit fédéral et l'a toujours garantie.

La doctrine continuera à critiquer le principe de l'assujettissement des personnes morales. Mais on ne peut tirer argument de ce principe discutable pour imposer une séparation de l'Etat et de l'Eglise. Faisant usage de leur compétence en matière ecclésiastique, les seize cantons en question peuvent très bien tenir compte de ces critiques et des désirs exprimés et libérer les personnes morales de l'obligation de payer des impôts ecclésiastiques. S'il le fallait, des initiatives populaires pourraient même déclencher ces révisions.

Ces considérations valent aussi pour les personnes qui, sans être membres d'une Eglise nationale ou sans confession, doivent payer des impôts destinés en partie à des buts culturels.

532.12

Ensuite, en proposant de transférer une compétence à la Confédération, l'initiative porte *une atteinte grave à la structure fédérative de notre pays*. Elle va directement à l'encontre des efforts, que la Confédération et les cantons ont entrepris en commun, dans le cadre d'une nouvelle répartition des tâches, pour donner à ceux-ci une nouvelle vigueur.

Depuis la création de notre Etat fédératif, la Confédération assume les tâches que la constitution lui attribue directement ou indirectement. Les cantons pourvoient à toutes celles qui n'incombent pas à la Confédération. Ces compétences qui leur sont laissées forment incontestablement la substance du fédéralisme suisse.

Même si les mécanismes juridiques du fédéralisme n'ont pas changé depuis 1848, le centre de gravité des tâches étatiques s'est, en fait, constamment déplacé

vers le pouvoir fédéral. Cette évolution de plus en plus marquée risque, à la longue, d'épuiser la force créatrice du fédéralisme et d'affaiblir l'esprit d'indépendance et d'initiative des cantons.

Assurément, des réformes de caractère purement institutionnel ne suffisent pas à animer un régime fédératif. Le fédéralisme vivant est au contraire le reflet d'un équilibre général de l'Etat. Mais cet équilibre ne peut être atteint ni maintenu que si les cantons conservent un domaine substantiel de compétence législative et d'autonomie sur le plan de l'organisation.

Depuis des années, nous attachons une importance capitale à ce problème. C'est ainsi qu'après des travaux préparatoires approfondis, nous avons autorisé, l'automne dernier, le Département fédéral de justice et police à remettre aux cantons toute une documentation sur la base de laquelle le dialogue pourra s'engager en vue d'une nouvelle répartition des tâches à l'intérieur de la Confédération. Le but principal de ces efforts communs sera, tout d'abord, d'esquisser la conception directrice d'un nouvel ordre fédératif et de procéder ensuite aux réformes appropriées, en ayant pour souci majeur de maintenir et de renforcer l'autonomie politique des cantons. En termes négatifs, cela signifie que la Confédération ne doit, en principe, assumer que les tâches qui dépassent les forces des cantons ou celles qui, manifestement, doivent être réglées uniformément en Suisse.

Ces conditions ne sont pas remplies en ce qui concerne le domaine des Eglises. Les cantons, au contraire, ont su régler les rapports entre l'Etat et l'Eglise avec une telle compréhension des particularités régionales et historiques que la paix religieuse a pu être maintenue. Sans doute le développement de la législation ecclésiastique n'est-il pas achevé mais ce serait une erreur politique que de la contrecarrer par l'adoption de mesures fédérales et d'imposer une solution centralisatrice sans égard pour la diversité culturelle et confessionnelle du pays et sans que l'ensemble des citoyens de tous les cantons en retirent un avantage appréciable. Ce serait porter une atteinte injustifiable à notre système politique. C'est pourquoi nous vous recommandons résolument de rejeter l'initiative.

Il serait superflu de recourir à tout autre argument pour justifier notre opinion. Pourtant, il nous paraît judicieux d'examiner plus en détail quelques aspects particuliers du problème.

532.2 Rôle de l'Eglise dans l'Etat et la société

Lors de la procédure de consultation, les adversaires de l'initiative ont tous insisté sur le rôle précieux de l'Eglise dans l'Etat et la société pluraliste. Voici, résumées, quelques-une de leurs remarques:

- Les Eglises officielles entretiennent et soutiennent de nombreuses œuvres sociales et charitables. Elles sont au service de chacun et leurs activités sont multiples: jardins d'enfants, aide à la jeunesse, aide familiale, organisations de tout genre, formation des adultes, consultation familiale, Main tendue, assistance aux personnes âgées, aux malades, aux invalides, aux pauvres et à toutes les catégories de personnes démunies, vivant en marge de la société ou dans la détresse morale. Mais les prestations des Eglises ne s'arrêtent pas là.

Elles défendent des valeurs fondamentales, tirées des Ecritures Saintes, qui sont essentielles pour l'Etat. Avant toute chose, il y a le respect de la dignité humaine et de la liberté d'autrui, puis l'amour, la vérité, la paix, la justice et la solidarité. En maintenant et en transmettant ces valeurs, les Eglises ont, dans l'Etat et la société, une haute responsabilité à assumer. Ces valeurs ne sont pas de celles dont on dispose librement. Elles sont l'expression d'un humanisme et contribuent de façon essentielle à concilier le droit avec la morale personnelle. Ainsi, le citoyen ne se contente pas d'obéir au droit, il est amené à l'approuver intérieurement.

- Evidemment, si l'initiative était acceptée, les Eglises officielles ne disparaîtraient pas pour autant. Mais les conséquences seraient regrettables: les Eglises devraient renoncer à de nombreuses activités utiles ou même les abandonner complètement. On ne pourrait impunément les réduire à la mendicité – pour reprendre une expression très vive, entendue lors de la procédure de consultation – et attendre d'elles qu'elles remplissent, comme autrefois, leurs tâches. Ce seraient les couches les plus défavorisées de la population qui, les premières, en supporteraient les conséquences. Cette situation serait contraire aux intérêts et de l'Etat et des particuliers. Les cantons craignent de ne pouvoir combler, sans recourir à des moyens supplémentaires, toutes les lacunes qui en résulteraient. D'ailleurs, plus l'activité des Eglises est rejetée hors de la vie publique, plus l'appauvrissement spirituel de l'homme devient évident.

532.3 Défi ou chance?

Malgré leurs critiques sévères à l'égard du texte, des objectifs et des effets de l'initiative populaire, les adversaires ne la considèrent pas seulement comme un défi, mais y voient une chance, une occasion, de repenser l'ensemble du problème. Les rapports qui se sont instaurés entre l'Etat et l'Eglise en Suisse résultent d'une longue évolution historique. Cette évolution ne s'est pas figée, fixant une fois pour toutes un régime intouchable. Au contraire, cette évolution se poursuit. Au cours des quinze dernières années, divers cantons ont entrepris des réformes en matière ecclésiastique. C'est la preuve d'un renouvellement et d'un changement constants. Une évolution raisonnable ne suppose pas, à la différence de ce que pensent les auteurs de l'initiative, une rupture brutale avec les formes du passé. Le maintien de la souveraineté cantonale en matière ecclésiastique suffit à garantir aux deux parties un développement naturel, en leur permettant de se mieux comprendre et de trouver ensemble de nouvelles formes de coopération (cf. Bruhin, *Die beiden Vatikanischen Konzile und das Staatskirchenrecht der Schweizerischen Bundesverfassung*, thèse, Fribourg 1975, ainsi que la documentation sur l'évolution de l'Etat et de l'Eglise, publiée en 1974, par la Communauté de travail des Eglises chrétiennes de Suisse). Nous ne pouvons discuter, dans ce message, des propositions concrètes ou des possibilités de réforme. Il appartient aux cantons et aux Eglises d'entamer ou de poursuivre cette discussion, d'examiner les demandes justifiées et d'améliorer le régime actuel. Dans cette entreprise, il ne faut pas perdre de vue qu'ils sont, les uns et les autres, au service du même être humain et de la même société.

533 L'initiative est-elle réalisable?

533.1 Situation juridique

Ni la constitution, ni aucune loi fédérale ne tiennent pour nulle une initiative qui n'est pas réalisable; pourtant, la doctrine et la pratique considèrent qu'une tâche irréalisable n'entre pas dans le domaine des activités de l'Etat et qu'il serait, par conséquent, illogique de consulter le peuple à son sujet. Jusqu'ici, il n'y a eu qu'un seul cas où l'Assemblée fédérale, tenant ce raisonnement, a déclaré qu'une initiative était nulle (initiative pour une trêve de l'armement). D'après la doctrine et la pratique, l'impossibilité doit être premièrement évidente et, en second lieu, de fait. Une initiative ne peut être jugée irréalisable que pour des questions juridiques ou de délais. En règle générale, une initiative doit être interprétée. «Dès que, conformément aux règles reconnues d'interprétation, on peut donner à une initiative un sens qui ne la rende pas manifestement et certainement irréalisable, on ne peut la soustraire au vote populaire» (traduction) (Arrêt du Tribunal fédéral du 24 juin 1965, dans la ZBl 1966, p. 36/37; BO N 1977 31, E 1977 85 s.).

533.2 Pour la Confédération

Nous avons déjà exposé, sous chiffre 522, les défauts du texte de l'initiative. Ces défauts seraient cause d'une si grande incertitude juridique qu'on ne saurait se contenter de compléter la constitution par un nouvel article 51. Il faudrait immédiatement commencer à adapter la législation fédérale. Dans certains cas, il serait judicieux de corriger le texte même de la constitution, là où il deviendrait imprécis ou contredirait le principe de la séparation.

On ne peut prétendre que ces revisions soient irréalisables en droit ou en fait.

La question se pose différemment si l'on tient compte du délai de deux ans dans lequel l'initiative devrait être réalisée. En tout cas, les autorités fédérales ne pourraient rien changer à cette disposition transitoire car une initiative, présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, doit être soumise telle quelle au vote du peuple et des cantons (art. 27, 1^{er} al., LRC). Or les autorités doivent tout faire pour éviter que les délais soient dépassés (BO loc. cit.).

533.3 Pour les cantons

Les milieux consultés ont également déterminé si l'initiative était réalisable en droit, dans les faits et dans les délais. Les avis sont fort divers et les effets attendus dans chacun des trois domaines n'ont pas toujours été distingués très clairement les uns des autres. Les cantons, eux non plus, ne parviennent pas à des conclusions identiques, même pour le problème de la réalisation dans les faits. Ils ne sont unanimes que s'il s'agit de critiquer le délai de deux ans, qu'ils tiennent pour parfaitement utopique.

Les différences d'appréciation proviennent du fait que les rapports entre l'Etat et l'Eglise sont fort divers selon les cantons. Dans chaque canton, la séparation

entraînerait d'autres modifications du droit et se réaliserait dans des délais plus ou moins longs. L'exécution de ce principe serait plus ou moins difficile, selon le régime des Eglises. Sans sous-estimer ces difficultés, nous pensons que, dans aucun canton, l'initiative n'est irréalisable en droit ou dans les faits. Assurément, il ne serait pas exclu que, dans certains cas, les délais prévus soient dépassés.

6 Contre-projet – oui ou non ?

Alors que les cantons de Bâle-Campagne et de Saint-Gall recommandent expressément de rejeter l'initiative sans lui opposer de contre-projet, le canton du Tessin estime, pour sa part, que l'enchevêtrement des rapports financiers entre l'Etat et l'Eglise justifierait l'adoption d'une nouvelle réglementation. Celle-ci, qui tiendrait dans un contre-projet fédéral, interdirait aux cantons de prélever des impôts ecclésiastiques ou d'accorder aux Eglises le droit d'en percevoir. Le Parti socialiste estime, pour sa part, que «certaines demandes des auteurs de l'initiative» sont justifiées et qu'il faudrait les réaliser par la voie de la législation fédérale; deux exemples sont cités: les conditions chicanières qu'il faut remplir pour sortir d'une Eglise et l'assujettissement à l'impôt de personnes qui ne sont pas membres d'une Eglise officielle.

61 Contre-projet au sens strict

La faculté qu'ont les Eglises de prélever des impôts ou leur financement partiel ou total par l'impôt général est une conséquence de leur statut de droit public. Nous avons souvent eu l'occasion, dans ce message, de rappeler que, dans les limites du droit fédéral, les cantons sont libres de conférer à certaines communautés religieuses un statut de droit public. Les cantons qui l'ont fait l'ont décidé démocratiquement: le souverain cantonal a voulu cette situation juridique et est aussi prêt à y apporter son soutien financier. S'il veut modifier sa politique à l'égard des Eglises, il a à sa disposition les mêmes institutions démocratiques. C'est ainsi que le canton du Tessin, s'il le désire, peut instaurer chez lui les rapports entre l'Etat et l'Eglise qu'il propose d'instituer au niveau fédéral.

La proposition du canton du Tessin va, sur le fond, moins loin que l'initiative; elle propose un système comparable à ceux de Neuchâtel et Genève. Mais, sur le plan fédéral, c'est la question de principe qui est déterminante: existe-t-il des raisons suffisantes de modifier le partage actuel des compétences en matière ecclésiastique et d'imposer aux cantons un régime unique de rapports entre l'Etat et l'Eglise? Quand la question s'est posée pour l'initiative, nous avons répondu catégoriquement non. Nous nous opposons de la même façon à un contre-projet.

La Commission d'experts pour la revision totale de la constitution fédérale, dont nous avons déjà parlé, relève, dans son rapport final, que son projet de constitution ne modifie pas les structures actuelles des rapports entre l'Etat et l'Eglise (p. 37 et 38).

62 **Contre-projet au sens large**

En 1875 déjà, le Conseil fédéral proposait à l'Assemblée fédérale d'adopter une loi mettant à exécution l'article 49, 6^e alinéa, de la constitution fédérale. Mais cette loi n'a jamais vu le jour (Salis, Droit fédéral, n° 1019). Par la suite, le Tribunal fédéral a appliqué directement le principe constitutionnel et lui a donné un contenu déterminé. Nous vous renvoyons au chiffre 532.11 sous lequel nous exposons cette jurisprudence, qui prend aussi en considération les préoccupations du Parti socialiste. Actuellement, la situation n'est pas telle qu'il faille adopter des dispositions législatives sur le plan fédéral. Même si l'on ne veut plus confier au Tribunal fédéral le soin de résoudre ces problèmes juridiques, les cantons restent libres d'adopter des réformes puisqu'ils sont souverains en matière ecclésiastique.

7 **Effets sur l'état du personnel et conséquences financières**

71 **Pour la Confédération**

Nous avons mentionné, sous chiffre 522.2, les tâches de la Confédération que l'initiative met en cause. L'exemption des ecclésiastiques du service militaire, l'aumônerie militaire et les avantages fiscaux et postaux entrent dans l'estimation des effets qu'exercerait l'initiative sur l'état du personnel et sur les finances. Pour autant qu'on en puisse juger aujourd'hui, elle n'aurait, dans aucun de ces trois domaines, des répercussions quelque peu importantes sur l'état du personnel et les finances.

72 **Pour les cantons et les communes**

Dans les cantons, les conséquences varieraient selon les régimes en vigueur.

Les économies réalisées du fait que toutes sortes de contributions de l'Etat aux Eglises (avantages fiscaux, subventions financées par l'impôt général) tomberaient, ne suffiraient pas, estime-t-on dans de nombreux cantons, à couvrir les dépenses des activités sociales et charitables qu'ils devraient assumer à la place des Eglises. Là où les prestations de l'Etat sont dues en vertu de titres historiques, il faudrait les racheter. Dans certains cantons, ce rachat causerait des difficultés juridiques et financières. Dans plusieurs cas, les problèmes de succession se poseraient de façon particulièrement grave: il n'est pas certain que les associations privées qui se substitueraient aux anciennes Eglises officielles puissent reprendre à leur compte les engagements contractés par les Eglises en qualité de collectivité publiques. Dans les cantons où les ecclésiastiques sont des fonctionnaires de l'Etat, il faudrait modifier la législation pour abolir ce statut.

En résumé, il ressort des réponses à la consultation que les cantons et les communes ne peuvent évaluer avec précision, chiffres à l'appui, les effets qu'aurait l'initiative sur l'état du personnel et les finances; mais ils estiment, d'une façon générale, que les conséquences seraient très lourdes.

24796

Arrêté fédéral *Projet*
sur l'initiative populaire
«concernant la séparation complète de l'Etat et de l'Eglise»

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire, déposée le 17 septembre 1976, «concernant la séparation complète de l'Etat et de l'Eglise»¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 6 septembre 1978²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 17 septembre 1976 «concernant la séparation complète de l'Etat et de l'Eglise» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative demande que la constitution soit complétée comme il suit:

Art. 51 (nouveau)

L'Eglise et l'Etat sont complètement séparés.

Dispositions transitoires

¹ Un délai de deux ans, à compter de l'entrée en vigueur de l'article 51 de la constitution, est accordé aux cantons pour la suppression des rapports existant entre l'Eglise et l'Etat.

² Dès l'entrée en vigueur de l'article 51 de la constitution, les cantons ne peuvent plus percevoir d'impôts ecclésiastiques.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire.

24796

¹⁾ FF 1976 III 741

²⁾ FF 1978 II 669

Message sur l'initiative populaire «concernant la séparation complète de l' Etat et de l'Eglise» du 6 septembre 1978

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1978
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	78.056
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.09.1978
Date	
Data	
Seite	669-702
Page	
Pagina	
Ref. No	10 102 254

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.