

En second lieu, au plan religieux : la seule vraie réponse à la violence religieuse se situe à l'intérieur du religieux lui-même. Elle dépend bien souvent de l'expérience de foi et de la lecture de l'enseignement religieux lui-même. C'est la manière dont nous entendons les questions ultimes de la vie qui détermine notre attitude envers les autres.

Pour le chrétien, même en se référant à l'enseignement biblique, la revendication à détenir la vérité absolue reste hypothétique. «Je suis le chemin, la vérité et la vie», déclarait Jésus. Donc, ne pas pouvoir fixer idéologiquement soi-même l'absolu de la vérité n'est pas une faille de la foi. C'est reconnaître que, dans la confrontation des opinions ou des convictions divergentes, l'ouverture eschatologique appartient au Christ, non à l'homme. C'est ce qui donne au chrétien la possibilité de s'orienter toujours vers la vérité biblique à la lumière de nouvelles connaissances. La recherche de la vérité est un acte qui ne peut être séparé de l'existence humaine. Par amour pour les autres, il tentera de partager ses convictions, non de les imposer. Ainsi, dans la perspective chrétienne, le respect de la liberté de conscience exige de renoncer à la force pour privilégier le dialogue.

Maurice Verfaillie

La liberté religieuse en Suisse* — Arrière-plan juridique des conflits touchant les relations Église-État dans l'évêché de Coire : exemple du canton de Zurich¹

Martin Frichthling**

Ces dernières années, on a beaucoup parlé dans les médias de l'évêché de Coire à cause des conflits entre l'évêque diocésain Wolfgang Haas et les instances ecclésiastiques de droit public dans certains cantons de l'évêché. Vue de l'extérieur, l'intensité du débat a pu provoquer la surprise. On ne peut la comprendre que si l'on considère le système ecclésiastique de droit public unique au monde, lequel ne reconnaît pas l'Église catholique romaine en tant que telle, mais classe les catholiques en tant que personnes dans un « corps ecclésiastique² » public.

L'Église en tant que « corps ecclésiastique » trouve ses racines dans les conceptions de Zwingli et leur transformation par le libéralisme du XIX^e siècle en un monisme juridique, ne pouvant considérer le droit ecclésiastique que

* Le présent article se base sur une conférence que l'auteur a tenue en mars 1996 au Collegio Teutonico (Città del Vaticano) pour y présenter sa thèse de doctorat : *Kirche oder Kirchenwesen?* (Église ou corps ecclésiastique ? Le problème des relations entre l'Église et l'État en Suisse, en prenant comme exemple le canton de Zurich), Fribourg 1997, en cours de publication).

** Professeur, séminaire St-Luzi à Coire, Suisse.

1. Outre le canton de Zurich, le territoire de l'évêché de Coire comprend également les cantons des Grisons, de Glarus, d'Uri, de Schwyz, les semi-cantons de Obwalden et de Nidwalden, ainsi que la principauté de Liechtenstein. Tous ces cantons connaissent *mutatis mutandis* le même système ecclésiastique de droit public que le canton de Zurich, même si c'est sous une forme atténuée. Pour plusieurs raisons, mon choix est tombé dans le cas présent sur le canton de Zurich. On peut y reconstituer facilement les principes idéologiques du système ecclésiastique de droit public depuis la Réforme jusqu'à l'époque actuelle. De plus, on ne peut nier que ce système possède un certain caractère d'exemple pour les autres cantons. Dans le cadre de la polémique qui s'est enflammée dans l'évêché de Coire, c'est à Zurich que s'est manifestée le plus clairement la menace pesant sur l'unité de l'Église du fait de l'existence de normes juridiques hétérogènes quant au statut des Églises d'État. Voir M. Walser, *Pfarrei, Kirchgemeinde und Landeskirche im Bistum Chur*, in AfKR 163 (1994), p. 423-440. Voir aussi D. Kraus, *Schweizerisches Staatskirchenrecht. Hauptlinien des Verhältnisses von Staat und Kirche auf eidgenössischer und kantonaler Ebene*, Tübingen, 1993 (*Jus ecclesiasticum*, vol. 45).

2. Voir «Gesetz über das katholische Kirchenwesen» (du 7 juillet 1963), in *Zürcher Gesetzessammlung*, 182.1.

Conscience e libertà
59 (2000)

comme une norme secondaire, soumise au droit public³. Pour comprendre le contexte dans lequel est définie la liberté de l'Église catholique, il est donc indispensable de résumer au préalable l'histoire de l'Église protestante réformée du canton de Zürich.

I. Historique de l'Église réformée zurichoise

1. Huldrych Zwingli et sa conception⁴

Huldrych Zwingli (1484-1531) était une personnalité marquante tout à la fois sur le plan religieux et politique. Il faut voir la source de son énergie réformatrice dans une conscience révoltée par les scandales, aussi bien religieux que moraux et politiques⁵. Ce à quoi il aspirait, c'était à une réforme de la société dans tous ses aspects. Le salut serait de tout placer sous la Parole de Dieu. Cette conception ne laissait plus aucune place à un domaine « séculier », étranger à la Parole⁶. De plus, l'Église ne devait plus continuer à exister sur un pied d'égalité avec l'État et selon un droit propre⁷. L'État et l'Église devaient fusionner pour former une « théocratie » placée sous la Parole de Dieu. Au sein de cette « théocratie », les pasteurs prêcheraient la Parole et il reviendrait à l'État d'ordonner la vie de l'Église de l'extérieur. Zwingli ne se référerait pas au dualisme du Nouveau Testament mais très clairement à l'Ancien Testament, à une unité de la communauté politique et religieuse⁸.

3. Voir J. G. FUCHS, *Das schweizerische Staatskirchenrecht des 19. Jahrhunderts als Folge zwinglianischen Staatsdenkens und als typische Schöpfung des Liberalismus*, in ZRG kan. Abt. 70, 1984, p. 271-300.

4. Voir M. HAAS, *Huldrych Zwingli und seine Zeit*, 3^e éd., Zurich, 1982. Voir G. W. LOCHER, *Die zwinglianische Reformation im Rahmen der europäischen Kirchengeschichte*, Göttingen-Zürich, 1979. Voir aussi M. GRICHTING, *Kirche oder Kirchenwesen?*, 1^{er} chap., n° 2.

5. Voir S. ROTHER, *Die religiösen und geistigen Grundlagen der Politik Huldrych Zwinglis. Ein Beitrag zum Problem des christlichen Staates*, Erlangen, 1956, p. 14.

6. « *Christianum hominem nihil aliud esse quam fidelem et bonum civem, urbem Christianam nihil quam Ecclesiam Christianam esse* », Huldrych Zwingli, *Sämtliche Werke*, éd. avec la coopération du Zwingli-Verein de Zurich par E. Egli et alii (Corpus Reformatorum LXXXVIII-CI), Berlin-Leipzig-Zürich, 1905 et suiv., vol. XIV, p. 424, 20 et suiv., (cit. : Z XIV, p. 424, 20 et suiv.).

7. La papauté, avec son statut de puissance temporelle, devait être considérée, si l'on se rapportait à l'Ancien Testament, comme une falsification de l'Église : « *Hic videmus etiam sacerdoties, tametsi ex eorum ore lex dei cunctis requirenda sit, subditos esse magistratibus. Quem ordinem (ut omnia) Antichristus Romanus pervertit, non solum se suosque a jure et potestate magistratus extrinsecus, sed principibus et regibus se quoque praefertis* », in Z XIII, p. 313, 35 et suiv.

8. « Selon nous, aucun autre réformateur ne s'est rapproché à ce point de l'ancien idéal du peuple de Dieu. Le magistrat et le prophète, l'identité commune de la communauté politique et religieuse, le travail de réforme des pieux rois et leur lutte sans merci contre les cultes idolâtres : tous ces traits de l'ancien Israël semblent revivre à Zurich sous l'inspiration de Zwingli », J. LECLER, *Geschichte der Religionsfreiheit im Zeitalter der Reformation*, volume I, Stuttgart, 1965, p. 436.

L'Etat-cité de Zurich, où fut nommé Zwingli en 1519, se rangea volontiers à ses idées. Depuis le XIV^e siècle, en effet, la ville avait eu de grandes difficultés à s'assurer la subordination des monastères et du clergé et à maintenir à bonne distance l'évêque de Constance, dont ils dépendaient⁹. Les idées de Zwingli sur la « théocratie » et le désir des zurichoïses d'avoir une Église d'État purent ainsi se fonder : les idées réformatrices de Zwingli s'imposèrent et le pouvoir religieux tomba entre les mains de l'Etat¹⁰.

Du vivant de Zwingli déjà, on constate toutefois une évolution qui se manifesterait encore plus clairement après sa mort sur le champ de bataille, le 11 octobre 1531, à savoir que c'étaient les autorités de la ville qui déterminaient le rythme des changements et leur orientation. Zwingli, avec sa personnalité de prophète charismatique, avait encore pu tenir tête aux autorités mais, après sa mort, la « théocratie » fit place à une simple Église d'Etat. L'Église n'avait pas la possibilité de se défendre parce que Zwingli, contrairement à Luther, n'avait pas fait appel à l'Etat par pure nécessité ; il le considérait par principe comme le législateur de l'Église. L'Église perdit toute autonomie et devint un rouage de l'Etat.

2. Le tournant du XIX^e siècle

L'année 1798 vit l'effondrement de l'ancienne Confédération helvétique. La Suisse devint alors, jusqu'en 1803, la « République helvétique une et indivisible », un Etat vassal de la France napoléonienne¹¹. C'est au cours de cette période qu'apparurent les premières tendances à vouloir séparer l'Église de l'Etat¹². Ce sont toutefois d'autres forces qui purent s'imposer avec Philipp Albert Stapfer¹³, disciple de Kant et ministre de la République helvétique. Stapfer voyait dans les Eglises d'utiles institutions de « purification¹⁴ » destinées à moraliser le peuple. Il considérait l'Église comme le lieu où devaient « se réunir et s'organiser les hommes pour leur progrès moral » et l'Etat comme le lieu où devaient « se réunir et s'organiser les hommes pour la

9. Voir H. MORF, *Obrigkeit und Kirche in Zürich bis zu Beginn der Reformation*, in *Zwingliana* 13 (1969-1973), p. 164-205.

10. Voir M. HAUSER, *Prophet und Bischof. H. Zwinglis Amtsverständnis im Rahmen der Zürcher Reformation*, Fribourg, 1994, p. 196 et suiv.

11. Voir A. KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Zurich, 1992, p. 59-64 et 98-142. Voir aussi E. HIS, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, vol. 1, Bâle, 1920, p. 21-54 et 371-439.

12. *Idem*, note 11, p. 667.

13. On trouvera une bonne introduction à la pensée de Stapfer chez O. Fatio, « Das politische und gesellschaftliche Umfeld » in L. VISCHER, L. SCHENKER, R. DELLSPERGER (éd.), *Ökumenische Kirchengeschichte der Schweiz*, Fribourg et Bâle, 1994, p. 210-212.

14. Ph. A. STAPFER, *Einige Bemerkungen über den Zustand der Religion und ihrer Diener in Helvetien*, Bern, 1800, p. 7.

défense de leurs droits civiques¹⁶. Il écrivait aux professeurs d'instruction religieuse suisses — aux pasteurs : « Le gouvernement helvétique appréciera d'autant les professeurs de religion des différents partis et reconnaîtra leur importance dans la mesure où ils utiliseront leur fonction, leurs livres, actions et rites relevant du culte, ainsi que leurs conceptions religieuses pour développer directement la morale et aiguïser les consciences et dans la mesure où ils ne considèrent ceux-ci que comme des instruments et dans la mesure où comme une fin en soi¹⁶. » Il ne s'agissait donc pas de séparer l'Église de l'État, mais de la conserver comme une institution de l'État et de la vider de son enseignement dogmatique pour mieux s'en servir comme d'une institution se consacrant à l'éducation du peuple. Un proche de Stapfer alla même jusqu'à exiger que l'Église possède une structure analogue à celle de l'État et donc des organes de représentation¹⁷.

La fin abrupte de la République helvétique, en 1803, mit un terme au développement et à l'application de telles idées. Elles n'en ont pas moins constitué le fondement intellectuel d'une politique ecclésiastique libérale.

Dans la période de régénération qui suivit, l'État commença à rendre son autonomie à son Église d'État, non qu'il eût compris quelle était la nature de l'Église, mais parce qu'il ne voulait plus s'identifier complètement avec elle et parce qu'il commençait à démocratiser tous les domaines de la vie¹⁸. Le synode mis en place par Zwingli, auquel appartenaient tous les pasteurs, pouvait maintenant prendre des décisions sur les « affaires internes de l'Église ». Cela concernait l'assistance spirituelle, l'éducation religieuse, la liturgie, etc. Les décisions du synode n'avaient toutefois force de loi que lorsque le Parlement les confirmait. Parallèlement, l'État fixa toute l'organisation de l'Église réformée dans sa Constitution et dans une loi spécifique. Le Conseil de l'Église — son pouvoir exécutif — comprenait encore des membres du gouvernement¹⁹, mais la Constitution cantonale de 1831, trois cents ans après Zwingli, donna pour la première fois aux fidèles des droits juridiques. Ceux-

15. *Idem*, p. 7.

16. *An die Religionslehrer Helvetiens, über ihre Pflichten und Bestimmung*, Berne, 1798, p. 14.

17. « L'Église et le clergé doivent posséder une organisation extérieure. Celle-ci doit leur être donnée par l'État et reposer, dans la mesure du possible, sur les principes sur lesquels il se fonde : unique quant à la conception globale et représentative dans sa forme », voir *Ith, Versuch über die Verhältnisse des Staates zur Religion und Kirche, und eine denselben angemessene Organisation dieser letztern für das protestantische Helvetien*, Bern, 1798, p. 42 et suiv.

18. Voir *Staatsverfassung für den eidgenössischen Stand Zürich* (du 23 mars 1831), in *Officielle Sammlung der Seit Annahme der Verfassung vom Jahre 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich*, vol. 1, p. 1 et suiv. (cit. OS 1, p. 1 et suiv.).

19. Voir *Gesetz über die Organisation des Kirchenwesens des Cantons Zürich* (du 25 novembre 1831), dans : OS 1, p. 300 et suiv.



Mr Wolfgang Haas, à l'occasion d'une consécration de diacres à la cathédrale de Coire. Celui-ci a été nommé archevêque de la principauté du Liechtenstein fin 1997. L'article traite de l'arrière-plan des affrontements qui ont eu lieu au cours de son épiscopat à l'évêché de Coire, dont dépendent les cantons suivants : les Grisons, Glaris, Zurich, Schwytz, Uri, Obwald et Nidwald. Photo Keystone.

ci purent élire leur pasteur parmi trois candidats proposés par le Conseil. Les paroisses obtinrent le droit de vote sans restriction en 1850²⁰. Jusqu'à cette date, c'est le Conseil de la ville qui avait toujours nommé les pasteurs.

Plus la société s'est sécularisée, au fil du XIX^e siècle, et plus la relation entre l'État et son Église a dû être remise en question. Comme l'État ne voulait plus vivre dans une « théocratie » et selon la Parole, l'Église avait dû, en fait, prendre ses distances vis-à-vis de ce partenaire qui ne respectait plus les normes du système. Toutefois, le poids de la tradition restait le plus fort. L'un des théologiens les plus connus de la Réforme zurichoise, le libéral Aloïs Emmanuel Biedermann, considérait en 1848 que l'État se trouvait placé devant le choix suivant : « Ou bien l'État laisse chacun, dans le sens d'une affaire privée ne le concernant en rien, complètement libre d'appartenir ou pas à une communauté religieuse (Église) quelle qu'elle soit, ce qui donne toute liberté à l'Église vers l'extérieur... ou bien l'État se considère comme incarnant la morale de tout un peuple et impose à chacun de ses membres de faire partie de l'Église en tant qu'élément de la vie publique, s'il veut appartenir à cet État à part entière. Dans ce cas, l'adhésion à l'Église ne repose pas

20. Après modification de la Constitution et d'après la loi concernant les élections des pasteurs, assistants et catéchistes (du 2 avril 1850), in OS 8, p. 66 et 100.

sur le libre arbitre, et c'est exactement ce qui met l'État dans l'obligation de garantir la liberté au sein de l'Église, pour que le manque de liberté dans l'adhésion ne se traduise pas en une contrainte pour les consciences²¹. Un auteur anonyme en a tiré la formule suivante : « Ou l'État rend sa liberté à l'Église, ou il en fait une Église de liberté²². »

Contrairement à l'évolution en Allemagne, où l'Église gagna en indépendance après 1848, l'État suisse opta pour une libéralisation de l'Église. L'Église de Zwingli était trop faible, d'un point de vue théologique et ecclésiastique, pour pouvoir défendre son autonomie juridique face à l'État libéral²³. Elle demeura un élément de l'État et se joignit au processus de sécularisation et de démocratisation de l'État comme de la société. Jakob Dubs, l'un des libéraux les plus célèbres de la Suisse au siècle dernier, rassembla en 1859 les objectifs d'une politique libérale de l'Église dans la formule suivante : « Des droits plus importants et une participation plus grande pour les fidèles ; transposition des principes régissant la vie de l'État à celle de l'Église ; unité entre l'État et l'Église sur la base de la démocratie²⁴. » Il y ajouta également : « Quiconque croit au bien-fondé de la démocratie dans la vie publique, ne peut être pour l'Église d'un avis différent²⁵. »

La démocratisation de l'Église et le pluralisme des opinions qui s'ensuivit commencèrent à se manifester. Sous l'influence de la théologie libérale telle que la défendait un David Friedrich Strauß²⁶, un Biedermann ou un Alexander Schweizer, l'Église se vit bientôt menacée par un schisme entre un mouvement orthodoxe qui voulait conserver la profession de foi apostolique comme engageant tous les fidèles, et un mouvement libéral qui tendait vers la liberté de conviction²⁷. L'Église, dans son statut d'institution regroupant tous les fidèles, ne pouvait continuer à exister que si elle renonçait à une profession de foi obligatoire. À la demande de l'État, le synode décida en 1868 qu'il fallait mettre à la disposition de chaque pasteur, pour le baptême et la communion, deux formulaires comportant ou non, respectivement, la profession de

21. A. E. BIEDERMANN, « Freie Kirche und freie Kirchen », in *Die Kirche der Gegenwart* 3, 1848, p. 328.

22. (« P »), « Der Staat und die Staatskirche », in *Die Kirche der Gegenwart* 1, 1846, p. 357.

23. Voir R. BÄUMLIN, *Die evangelische Kirche und der Staat in der Schweiz seit dem Kulturkampf*, in ZRG Kan. Abt. 45, 1959, p. 269.

24. « Über die Organisation der reformierten Kirche. Von einem Laien » in *Zeitstimmen aus der reformierten Kirche der Schweiz* 1, 1859, p. 377.

25. *Ibid.*, p. 378.

26. Sa nomination à la Faculté de théologie de l'Université de Zurich avait provoqué, en 1839, la chute du gouvernement zurichois. Le peuple, y voyant une menace pour ses convictions religieuses traditionnelles, avait chassé le gouvernement libéral (« Zürichputsch »), voir A. KÖLZ, *Verfassungsgeschichte*, note 11, p. 409-415.

27. Voir P. SCHWEIZER, *Freisinnig-Positiv-Religiössozial. Ein Beitrag zur Geschichte der Richtungen im Schweizerischen Protestantismus*, Zurich, 1972.

foi apostolique²⁸. Depuis cette époque, l'Église réformée n'est donc plus liée à une profession de foi obligatoire. Dans la nouvelle Constitution cantonale (KV) de 1869²⁹, l'État stipula définitivement la liberté de conviction et de conscience au sein de l'Église. L'article 64, par. 2-4 indiquait que « toute contrainte envers les communautés, les associations et les personnes est exclue. L'Église protestante et les autres associations religieuses décident en toute indépendance des questions concernant leur culte, sous la supervision de l'État. Leur organisation, impliquant la liberté de conscience, se fera dans le cadre de la loi. »

De cette manière, l'Église protestante du canton de Zurich (appelée « Landeskirche » ce qui revient à Église de région) garda le statut d'une Église d'État, même s'il s'agissait d'une forme particulière. Le juriste bernois Richard Bäumlin lui donne le nom « d'Église d'État d'une démocratie libérale » et donc d'une démocratie qui « prescrit à l'Église dans son domaine comme condition obligatoire et fondamentale les principes qui valent pour elle, à savoir la souveraineté du peuple et la liberté individuelle³⁰. » Cette conception est reprise aujourd'hui jusque dans la terminologie allemande : les Églises, tout comme l'éducation³¹, le système de santé³², les pompiers³³, sont regroupées sous le terme de « Wesen », que l'on peut rapprocher de l'idée de corporation, institution et qui sera traduit ici par « corps ecclésiastique ».

L'Église réformée n'ayant pas connu la séparation de l'État, c'est la foi commune, normalement facteur d'unité, qui s'est affaiblie au point que l'Église s'effondrerait aujourd'hui si l'État relâchait son emprise et donc s'en séparait. En 1995, juste avant le référendum sur la séparation de l'État et de l'Église, celle-ci écrivait : « Si les paroisses se transfèrent en associations privées [...] le danger est grand que les communautés réformées ne se morcellent en groupes d'orientations religieuses différentes³⁴. »

La politique libérale envers l'Église n'a pas rendu sa liberté à l'Église, mais en a fait une Église de liberté, puisque la liberté religieuse au sein de l'Église a pu s'imposer. La démocratisation de l'Église a joué à cet égard un rôle déterminant. Le système démocratique décrété par l'État est encore en mesure aujourd'hui de garantir la liberté de confession, sans que l'État soit obligé de

28. Voir G. SCHMID, « Die Aufhebung der Verpflichtung auf das Apostolikum in der Zürcherischen Kirche », in *Schweizerische Theologische Umschau* 20, 1950, p. 83 et suiv.

29. Voir OS 14, p. 549-572.

30. *Die evangelische Kirche*, note 23, p. 261.

31. Voir la loi sur l'éducation (*Unterrichtswesen*) du 23 décembre 1859, in *Zürcher Gesetzessammlung* 410.1.

32. Voir la loi sur le système de santé (*Gesundheitswesen*) du 4 novembre 1962, in *Zürcher Gesetzessammlung* 810.1.

33. Voir la loi sur la « police du feu » et les sapeurs-pompiers (*Feuerwehrwesen*) du 24 septembre 1978, in *Zürcher Gesetzessammlung* 861.1.

34. Église protestante-réformée régionale du canton de Zurich : *Was auf dem Spiel steht... 11 Fragen und 11 Antworten zu Kirche und Staat*, Zurich, 1996, n° 11.

l'exiger explicitement. Une Église dont l'État détermine à ce point les structures présente une organisation presque analogue aux institutions publiques.

Cela vaut d'abord pour les paroisses, qui sont les plus petites unités de l'Église de région. Elles sont des communautés zurichoises, dans la même mesure que les communautés politiques, à savoir les communes ou municipalités³⁵. Elles sont en tant que telles des personnes morales de droit public (voir KV art. 64 par. 2). Leur organisation intérieure est déterminée par la loi sur les communes, valable pour tous les types de communes-communautés, ainsi que par la loi sur l'Église réformée³⁶. Dans le cadre de cette loi, elles sont autonomes, possèdent un territoire et peuvent prélever des impôts paroissiaux sur les personnes physiques comme sur les personnes juridiques qui relèvent de leur circonscription³⁷.

L'Église de région réformée, groupement des paroisses au niveau cantonal, est également personne morale de droit public. Elle ne possède toutefois la personnalité juridique que depuis la révision de l'art. 64 de la Constitution cantonale, en 1963. Les organes de l'Église de région sont, en plus de l'électoralat réformé, le Conseil ecclésiastique et le synode. Le Conseil ecclésiastique compte sept membres, tout comme le Conseil d'État, détenteur du pouvoir exécutif dans le canton, et il est l'organe dirigeant de l'Église.

Le synode a été instauré par Zwingli en 1528 comme une simple assemblée de pasteurs, surtout destiné à contrôler et relever leurs mœurs³⁸. Ce n'est qu'en 1895 qu'il a été démocratisé³⁹. Il constitue depuis un organe ecclésiastique parallèle au Conseil cantonal, Parlement du canton, et se réunit d'ailleurs dans la même salle. Les membres du synode sont élus dans les circonscriptions électorales comme les membres du Parlement. Depuis 1895, il n'existe plus de droit de suppléance pour les pasteurs. Ils doivent être élus, le cas échéant, comme les autres membres.

35. Loi sur les communes (*Gesetz über das Gemeindewesen*) du 6 juin 1926, in *Zürcher Gesetzessammlung* 131.1, § 1 par. 1 : « Les communes sont réparties en communautés politiques, paroisses protestantes-réformées, paroisses catholiques-romaines, secteurs d'écoles primaires et d'écoles secondaires ».

36. Voir *Zürcher Gesetzessammlung* 181.11.
37. Voir loi sur les impôts directs (*Gesetz über die direkten Steuern*) du 8 juillet 1951, in *Zürcher Gesetzessammlung* 631.1, §§ 150-153. Dans le canton de Zurich, les banques, par exemple, paient des impôts paroissiaux. Les étrangers qui sont membres des paroisses réformées (et catholiques) sont exclus jusqu'à présent du droit de vote, parce que dans les communes zurichoises — et la paroisse possède un statut de commune — seuls les Suisses ont le droit de vote. Voir Constitution cantonale, art. 16. Un projet de loi tendant à faire disparaître cette discrimination des chrétiens de nationalité étrangère a été soumis à l'électorat en été 1997, voir *Neue Zürcher Zeitung* du 6 juin 1996, p. 65.

38. Voir E. EGLI, *Actensammlung zur Geschichte der Zürcher Reformation*, Zurich, 1879, réimprimé à Aalen, 1973, n° 1383.

39. Voir loi sur le synode ecclésiastique, ainsi que sur le mode de scrutin et la composition du Conseil ecclésiastique (*Gesetz betreffend die Kirchensynode sowie die Wahlart und Zusammensetzung des Kirchenrates*), in OS 24, p. 46-49.

L'État est aujourd'hui responsable de toute la structure « extérieure ». Celle-ci est déterminée par une loi publique sur les Églises. Pour tout ce qui relève des « affaires intérieures », l'Église de région est seule responsable. Elle décide à cet effet d'un règlement ecclésiastique⁴⁰. Ce règlement doit respecter le cadre de la loi sur les Églises et de la Constitution cantonale et doit aussi être accepté par l'État.

II. L'Église catholique romaine dans le canton de Zurich

1. Historique⁴¹

En 1532, un an après la mort de Zwingli, le Conseil de Zurich interdit toute participation à la messe sous peine de bannissement du territoire⁴², anticipant ainsi le principe du *civius regio eius religio* de la paix d'Augsbourg. Ce n'est qu'en 1807 que le Conseil zurichois, pour des raisons politiques, dut se résoudre à autoriser les offices catholiques. Pour les catholiques qui s'étaient alors installés à Zurich, il fonda la même année une association catholique et lui donna une structure rigide correspondant à celle de l'Église d'État. Il passa outre le droit catholique sur ce point et se réserva également le droit de nommer les prêtres⁴³.

En 1814, le pape Pie VII démembra la partie suisse de l'évêché de Constance. En compensation pour les pertes de territoire subies dans le cadre de la sécularisation (Trentin-Haut-Adige et Voralberg), le pape plaça Zurich, entre autres, sous la dépendance de l'évêché de Coire, qui en est depuis l'administrateur⁴⁴. Le canton de Zurich n'a jamais accepté cette modification. Il a toléré, depuis, l'administration épiscopale, mais n'a jamais pris d'engagements juridiques envers l'évêque. Sur les questions ecclésiastiques, il a donc traité comme des paroisses réformées les paroisses catholiques faisant partie de Zurich, qui s'étaient constituées à Dietikon et Rheinau.

Dans les années soixante du siècle dernier, l'État a dû se pencher sur la question catholique pour plusieurs raisons : la Constitution fédérale de 1848 avait accordé la liberté d'établissement, ce qui provoqua une augmentation

40. Voir *Zürcher Gesetzessammlung* 181.12.

41. Voir M. STIERLIN, *Die Katholiken im Kanton Zürich 1862-1875 im Spannungsfeld zwischen Eingliederung und Absonderung*, Zurich, 1996. Voir aussi l'ouvrage plus ancien de E. WYMAN, *Geschichte der katholischen Gemeinde Zürich*, Zurich, 1907.

42. Voir E. EGLI, *idem* note 38, n° 1832.

43. Voir les statuts de fondation dans les archives de Zurich (StAZ), TT 3.1, p. 211-215. Imprimé chez E. Wymann, *idem*, p. 129 et suiv.

44. Voir F.X. BISCHOF, *Das Ende des Bistums Konstanz. Hochstift und Bistum Konstanz im Spannungsfeld von Säkularisation und Suppression*, (1802/03 - 1821/27), Stuttgart-Berlin-Cologne, 1989, p. 337-414.

soudaine du nombre des catholiques. De plus, en interdisant depuis les années trente l'admission de novices et de professes, le canton avait affaibli le monastère de Rheinau⁴⁵, fondé en 778, au point qu'il put le dissoudre en 1862. Quarantevingts pour cent du produit de la vente furent utilisés pour l'université de Zurich et dans le secteur de l'éducation, et 700 000 francs suisses pour satisfaire les besoins des catholiques⁴⁶. Pour pouvoir dépenser cet argent, l'État vota sans en référer à l'évêque de Coire la loi sur le corps ecclésiastique⁴⁷. Il s'agissait, d'après le gouvernement, « de l'organisation détaillée du corps ecclésiastique catholique⁴⁸ », sans référence aucune au droit ecclésiastique proprement dit. Le par. 2 de cette loi légitimait le gouvernement dans sa décision de « soumettre au Grand Conseil de l'époque les textes adéquats permettant d'intégrer définitivement les habitants catholiques du canton de Zurich dans un évêché suisse ».

Les catholiques furent réorganisés en paroisses, à savoir Zurich, Winterthur, Dietikon et Rheinau. Ces paroisses n'étaient fondées que sur le droit public et délimitées en fonction des traditions politiques. Entre la démocratie et le contrôle de l'État, la balance pencha plutôt en faveur de ce dernier : le Conseil d'État nommait les pasteurs à vie, laissant aux paroisses la possibilité « d'exprimer leurs opinions et souhaits quant à la nomination en suspens » (par. 18). De même, l'État exigeait du clergé, en se fondant sur des pouvoirs normalement réservés à l'évêque, l'engagement à « remplir toutes les fonctions normales de la paroisse, sous forme de sermon, administration des sacrements, instruction religieuse, assistance spirituelle et tenue des registres administratifs selon les traditions ecclésiastiques et dans le respect des lois et des règlements existants » (par. 20). Dans le cas de manquements de la part des membres du clergé, le pouvoir disciplinaire, réservé au Conseil ecclésiastique, d'après la législation de l'Église réformée, revenait pour les catholiques au Conseil d'État (voir par. 24), puisque l'évêque n'était pas reconnu.

Or, dix ans déjà après le vote de la loi sur l'Église, les catholiques rassemblés dans la paroisse de Zurich se séparèrent de l'Église lors de l'assemblée

45. Voir M. JORIO, « Die unbewältigte Säkularisation — Die historischen Rechtstitel der Katholischen Kirche im Kanton Zürich », in A. PORTMANN (éd.), *Kirche, Staat und katholische Wissenschaft in der Neuzeit*, FS. H. Raab, Paderborn - Munich - Zurich - Vienne, 1988, p. 492-494.

46. Voir la loi concernant la dissolution de l'abbaye de Rheinau (Gesetz betreffend die Aufhebung des Stiftes Rheinau) du 22 avril 1862, in OS 12, p. 683 et suiv. Voir la décision du Grand Conseil sur l'utilisation du patrimoine de l'abbaye de Rheinau, in OS 13, p. 177 et suiv.

47. Voir OS 13, p. 230 et suiv.

48. « Weisung des Regierungsrathes an den hohen Grosse Rat zu dem Gesetzesentwurf betreffend das katholische Kirchenwesen » in *Amtsblatt des Kantons Zürich* (cit. *Amtsblatt*), 1863, p. 665.

paroissiale du 8 juin 1873⁴⁹, en votant majoritairement contre le dogme de l'infaillibilité du pape proclamé par le concile Vatican I.

Malgré les protestations du prêtre et de l'évêque, le gouvernement soutint la décision de la paroisse. Il ne faut pas y voir essentiellement un épisode du *Kulturkampf* : l'État voulait en fait protéger l'autonomie d'une communauté zurichoise, tout comme il le faisait pour toute autre communauté soumise à des attaques « injustifiées » de l'extérieur⁵⁰. On vit donc apparaître à Zurich une paroisse vieille-catholique ou chrétienne-catholique, qui comptait au départ environ 6 000 membres, mais dont le nombre des fidèles est tombé aujourd'hui à 2 000. Pour la seconde fois, les catholiques se retrouvèrent donc à Zurich au point de départ, car ils avaient également perdu leur seul lieu de culte, l'Église Saint-Augustin, que l'évêque de Coire avait consacrée en 1844.

L'affaire ne resta pas sans conséquences⁵¹. Lorsque l'évêque de Coire attirait publiquement l'attention sur l'excommunication du nouveau prêtre des vieux-catholiques, le Conseil d'État fut d'avis que cet anathème était également dirigé contre l'État de Zurich. Le gouvernement proposa donc pour cette raison au Parlement de prendre la décision suivante : « Nous déclarons dissous le lien qui unissait de fait jusqu'à aujourd'hui les habitants catholiques du canton de Zurich et l'évêché de Coire⁵². » Le gouvernement voulait donc empêcher les catholiques, et surtout les prêtres, d'entrer en contact avec l'évêque. C'est à ce niveau que l'on se situait en plein *Kulturkampf*⁵³.

Le Conseil cantonal, ou Parlement, ne voulait en fait pas prendre une mesure aussi radicale. Il décida, le 15 novembre 1875, « qu'il revenait aux paroisses catholiques d'avoir recours en cas de besoin à la médiation ou aux

49. Voir le dossier de toute cette polémique dans le *Staatsarchiv Zürich*, T 61 a.1 (Katholische Kirchengemeinde Zürich [1841-73]), en partie publié in G. MAYER, « Die Einführung des « Altkatholicismus » in Zürich » (Introduction de l'Église vieille-catholique à Zurich), in *Archiv für katholisches Kirchenrecht* 33 (1875), p. 49-85. En ce qui concerne l'assemblée du 8 juin 1873, voir M. STERLIN, *Die Katholiken im Kanton Zürich* (note 41), p. 339-363.

50. « Dans les affaires de l'Église comme dans les autres domaines, l'élément prédominant est l'autonomie des communautés de base; la paroisse catholique a vu son autonomie également reconstruite dans l'art. 64 de la Constitution sur laquelle se fonde la loi du 27 octobre 1863. La minorité qui, en acceptant les décisions du concile Vatican I, sort volontairement du cadre donné aux paroisses catholiques par la Constitution cantonale, n'est en aucun cas habilitée à empêcher une majorité qui respecte ce cadre et la législation en vigueur de prendre des décisions... » : « Bericht des Regierungsrathes an den Kantonsrath betreffend die von den Herren alt Pfarrer Reinhard und alt Pfarrer Bosshard erhobene Beschwerde », in *Amtsblatt*, 1873, p. 1971 et suiv. Voir aussi G. MAYER, *idem*, note 49, p. 64.

51. Voir M. STERLIN, *Die Katholiken im Kanton Zürich*, note 41, p. 410-434 et p. 457-483. Voir aussi M. GRICHTING, *Kirche oder Kirchenwesen?*, chap. premier, n° 6.3.

52. *Amtsblatt*, 1874, p. 593 et suiv.

53. M. STERLIN, *idem*, note 41, p. 419 et suiv., indique que le Conseil d'État et notamment le membre du Conseil responsable du « corps ecclésiastique catholique », M. Walder, s'est inspiré de l'attitude adoptée par les instances diocésaines de Bâle au printemps 1873 contre l'évêque de Bâle, M^r Lachat.

services de l'évêque, sans empiéter sur les prérogatives de l'État⁵⁴. C'était là le contraire de ce qu'avait proposé le gouvernement, mais le Conseil cantonal décida tout de même d'adopter également la formule selon laquelle « l'association de fait qui existait jusqu'à présent entre le canton de Zurich et l'évêché de Coire était dissoute⁵⁵ ».

C'est ainsi que se présente la relation, ou plutôt la non-relation, juridique existant entre le canton de Zurich et l'évêque de Coire. Pour le canton de Zurich, l'évêque de Coire ne possède pas de statut juridique réel. On connaît l'évêque, mais on ne le reconnaît pas. Les affaires ecclésiastiques ne sont donc pas réglées par un contrat; c'est l'État qui structure « le corps ecclésiastique catholique », comme il le fait pour l'Église réformée, c'est-à-dire sur la base d'une loi et selon des principes étatiques.

Lorsque l'évêque de Coire voulut clarifier les choses en 1910, en proposant un contrat épiscopal, il reçut du Conseil d'État zurichois la réponse « que l'indépendance juridique réciproque était le meilleur fondement à un travail de coopération pacifique⁵⁶ ». De plus, on peut lire dans le protocole du Conseil d'État que les projets de l'évêque ne devaient pas être encouragés parce que « l'on ne peut considérer comme souhaitable une évolution impliquant que les catholiques de notre canton soient soumis à une organisation plus rigide et surtout plus étroitement liés à la communauté catholique romaine internationale⁵⁷ ».

Après la scission de la communauté zurichoise de 1873, les catholiques s'étaient organisés en associations de droit privé et en fondations, conformément au code civil suisse. Jusqu'à la loi sur l'Église de 1963, on assista à un épanouissement des milieux catholiques, avec un parti, un journal, des institutions sociales propres, un grand nombre d'associations et, pour la seule ville de Zurich, vingt paroisses. Les moyens financiers provenaient de dons faits par les catholiques de Zurich et par des collectes organisées dans toute la Suisse. On ne peut nier toutefois qu'ils furent confrontés à des problèmes financiers, surtout juste après la Seconde Guerre mondiale. À l'époque, déjà, le nombre des catholiques s'élevait dans le canton à 190 000, ce qui représentait environ un tiers de la population.

2. La loi de 1963 sur « le corps ecclésiastique catholique »

L'État finit par reconnaître qu'il fallait faciliter l'intégration des catholiques. En toute discrétion, mais sans équivoque, l'État fit savoir que, s'il fallait régler

la question de l'évêché, cela rendrait impossible une amélioration du statut juridique des catholiques « dans des délais favorables⁵⁸ ». Les catholiques de Zurich se trouvaient donc placés devant l'alternative d'adopter les structures du « corps ecclésiastique » réformé ou bien d'en rester au *status quo* et de continuer à financer indirectement le culte réformé par l'intermédiaire des impôts publics⁵⁹.

L'évêque de Coire de l'époque, M^r Christianus Caminada (décédé en 1962), que le canton ne reconnaissait pas comme le représentant des catholiques, se décida *volens volens* pour « le corps ecclésiastique ». Son représentant à Zurich, le futur vicaire général Alfred Teobaldi, proposa de ce fait, en 1950, lors d'une assemblée des catholiques, d'exiger de l'État la *révision* de la loi sur l'Église de 1863, « tout en tenant compte de la structure inhérente à l'Église catholique⁶⁰ ». Les négociations qui s'ensuivirent ne furent pas menées par Teobaldi en tant que représentant de l'évêque, mais par une commission d'étude sur la législation ecclésiastique, qui avait pour tâche de représenter les catholiques dans le canton⁶¹. C'est ainsi que fut élaborée, entre 1956 et 1963, la loi sur « le corps ecclésiastique catholique » (KKG)⁶², qui s'inspirait de la loi sur l'Église réformée et s'en tenait donc au cadre fixé par l'État. Les catholiques furent regroupés, parallèlement à l'institution canonique de la paroisse, en communautés paroissiales et, parallèlement à l'évêché, dans ce que l'on a appelé « la Fédération catholique romaine du canton de Zurich ».

Du fait de ce parallélisme des institutions⁶³, l'Église catholique romaine n'a donc pas été reconnue dans le canton de Zurich en 1963, ni dans sa législation ni dans ses institutions⁶⁴. Bien que l'on parle parfois de la « reconnaissance de l'Église catholique », l'État continue à ignorer les paroisses zurichoises et l'évêché de Coire. Il leur oppose les communautés paroissiales et la fédération

58. Voir A. TEOBALDI, *Katholiken im Kanton Zürich. Ihr Weg zur öffentlichen Anerkennung*, Zurich, 1978, p. 226. *Idem* pour la suite du texte.

59. L'État ne subvenait pas seulement l'Église de région réformée en lui concédant le droit de prélever des impôts. Il la finançait aussi directement avec des fonds publics. En 1950, les catholiques, en tant que contribuables du canton, versèrent de ce fait environ 500 000 francs suisses au culte réformé.

60. A. TEOBALDI, *idem*, note 58, p. 231.

61. La commission fut nommée par l'évêque de Coire. Outre Teobaldi, elle comptait parmi ses membres des représentants des paroisses et des hommes politiques. L'État accorda à la commission le même statut qu'au synode de l'Église réformée élu démocratiquement ou à la représentation de l'Église vieille-catholique et les caractérisa comme étant les « trois organes ecclésiastiques déterminants », requête et résolution du Conseil d'État du 17 mai à propos de la législation ecclésiastique, in *Amisblatt*, 1962, p. 731.

62. Voir OS 41, p. 480-491.

63. D. KRAUS, *Schweizerisches Staatskirchenrecht*, note 1, p. 391. Voir aussi à ce sujet E. CORECCO, « Katholische "Landeskirche" im Kanton Luzern. Das Problem der Autonomie und der synodalen Struktur der Kirche », in ARKR 139, 1970, p. 19.

64. Voir M. GRICHLING, *Kirche oder Kirchgewesen*, 3^e chap., n^o 1.

54. *Amisblatt*, 1875, p. 2194 et suiv.

55. *Idem*, p. 2195.

56. *Bischöfliches Archiv Chur*, « Mappe 14 » et suiv., *Protokoll des Regierungsrates* 1910, Staatsarchiv Zürich, MM 3.24, p. 91.

57. *Protokoll des Regierungsrates* 1910, p. 91.

cantonale. Le gouvernement de Zurich a donc pu constater avec raison « qu'il n'existe aucun point de convergence entre le droit public zurichois et les instances juridiques de l'Église catholique, ni surtout avec sa hiérarchie interne⁶⁵ ». Un membre du Conseil d'État responsable du « corps ecclésiastique » a résumé la position de l'État dans les termes suivants : « Nous ne voulons pas [...] reconnaître les Églises telles qu'elles sont. Nous voulons les reconnaître dans le cadre que nous fixons de par la loi. Cela fait une grande différence⁶⁶. » Il apparaît clairement qu'il ne peut s'agir d'une reconnaissance mais de son contraire, à partir du moment où l'on entend par reconnaissance « le fait d'être prêt à accepter formellement ou tacitement un état de choses ou une situation juridique même si elle vous est défavorable⁶⁷ ».

En 1963, l'État n'a pas voulu reconnaître l'Église catholique mais, du moins, il la connaissait et savait qu'elle vit d'après le droit canon. Le Conseil d'État déclara d'ailleurs que « personne n'avait intérêt à ce que l'État impose aux catholiques un règlement que ceux-ci ne pourraient que qualifier d'inacceptable d'un point de vue ecclésiastique⁶⁸ ». L'État imposa donc ses principes de base, mais il toléra en quelque sorte le droit canon — sans toutefois le désigner explicitement dans la loi sur les Églises — et ne donna, par exemple, que des compétences restreintes à la Commission centrale, organe dirigeant de la Fédération cantonale catholique romaine. Forte de quinze membres, elle avait essentiellement pour rôle de représenter les catholiques face à l'État et de gérer un budget limité destiné à la péréquation financière entre les communautés paroissiales (voir KKG 1963 §§ 7-13). En se référant formellement au « droit canon extrêmement détaillé », l'État renonça en 1963 à « la Constitution d'un Parlement catholique cantonal parallèle au synode protestant⁶⁹ ».

L'électorat protestant avait le droit d'élire démocratiquement les membres du synode et pouvait, de plus, prendre position sur des questions concernant

l'Église; en revanche, pour les catholiques, on prit les dispositions suivantes : « Les droits des électeurs de la communauté catholique sont limités au choix des membres de la Commission centrale, parce que, dans leur cas, les questions concernant l'Église ne peuvent être décidées par le peuple ni par d'autres organes extérieurs à la hiérarchie ecclésiastique⁷⁰. »

En revanche, au niveau des communautés paroissiales, l'État imposa sa conception dès 1963 : il répartit l'ensemble du canton en communautés paroissiales catholiques et leur donna une structure interne démocratique, fondée sur le droit général des communes. Les communautés sont dirigées par un Conseil paroissial élu par la communauté, c'est-à-dire par tous les membres ayant le droit de vote. Le prêtre y possède un droit de vote consultatif, mais il ne peut imposer ses décisions. C'est ce Conseil qui décide des impôts paroissiaux. De plus, le canton exigea à l'époque que ce soit la communauté qui élise son prêtre, ce qui n'est donc le cas que depuis 1963. Les prêtres doivent également être confirmés dans leurs fonctions tous les six ans (voir KKG 1963 §§ 14-17).

3. Révision de la loi sur « le corps ecclésiastique catholique » en 1980⁷¹

Quelques années seulement après leur mise en place, les institutions ecclésiastiques de droit public se mirent à suivre une dynamique qui leur était propre. La fédération cantonale, notamment, prit l'initiative de son propre « développement⁷² » et s'inspira des structures de l'Église réformée. C'est le projet de « clarification des relations » qui lui donna l'argument idéal pour mettre en place ses propres structures. Après une initiative en faveur de la séparation de l'Église et de l'État repoussée par référendum en 1977⁷³, l'État ressentit le besoin de relâcher les liens qui l'unissaient à ses Églises et donc de « réduire et clarifier » ceux-ci.

65. Rapport et requête du Conseil d'État au Grand Conseil sur la motion n° 1751 concernant la clarification des relations entre l'État et l'Église, in *Amtsblatt*, 1983, p. 182. La législation ecclésiastique se rapporte, pour ce qui est de l'appartenance à la communauté (par. 4) et pour l'éligibilité à un poste au sein du clergé (par. 5), au « Règlement ecclésiastique », voulant dire le droit canon. Voir à ce sujet M. GRICHTING, *Kirche oder Kirchwesen?*, 3^e chap., n° 2.1 et 2.3.2.4.

66. A. BACHMANN, membre du Conseil d'État, *Protokoll des Kantonsrates*, 1979-1983, vol. VII, p. 8558.

67. *Antrag und Weisung des Regierungsrates*, note 61, p. 742. Le membre du Conseil responsable, M. Brugger, n'en fit pas moins inscrire au protocole « que l'on a imposé contrairement au droit canon à l'Église catholique du canton de Zurich un processus démocratique quant au statut conféré à la communauté paroissiale et à l'élection des prêtres. Les catholiques de Zurich l'ont accepté. M. Wüthli (un député faisant preuve d'une attitude critique vis-à-vis du projet de loi) devrait être satisfait qu'il ait été possible d'imposer une structure démocratique à l'Église catholique sur des questions importantes », *Protokoll des Grand Conseil 1959-1963*, vol. III, p. 2889.

68. *Antrag und Weisung des Regierungsrates*, note 61, p. 787 et suiv.

70. *Idem*, p. 788.

71. Voir à ce sujet le texte actuel de la loi sur les Églises dans la *Zürcher Gesetzessammlung* 182.1.

72. Le Secrétaire général de la Commission catholique centrale pouvait ainsi affirmer, en 1987, et donc un an avant la nomination de Wolfgang Haas au poste de coadjuteur de l'évêché de Coire : « Les organes ecclésiastiques de droit public ont connu un formidable essor dans les vingt dernières années. À l'heure actuelle, ils favorisent davantage les instances ecclésiastiques telles que paroisses, décanats, etc., une tendance allant dans le sens "d'un développement autonome" avec un penchant pour le césaropapisme. Les communautés paroissiales et cantonales souhaitent dans la mesure du possible régler elles-mêmes toutes les questions de fond et de personnel, sachant qu'il est inévitable que des critères autres que pastoraux prennent de l'importance », M. AMHERD, « Kirchliche Räte und staatskirchenrechtliche Organe zwischen Konkurrenz und Kooperation », in L. CARLEN (éd.), *Räte in der Kirche zwischen Recht und Alltag*, Fribourg, 1987, p. 50.

73. Voir AMTSBLATT, 1977, p. 1688 et suiv.

Pour la Fédération catholique romaine, il devint donc nécessaire, dans un premier temps, de développer son administration, pour gagner en indépendance vis-à-vis de l'État. Il lui fallut un Parlement, afin de pouvoir régler elle-même ses « affaires intérieures » au moyen d'un règlement ecclésiastique et d'autres statuts autonomes.⁷⁴

Le gouvernement est d'avis que cette expansion de la Fédération cantonale a réduit le pouvoir d'intervention de l'État dans les affaires ecclésiastiques.⁷⁵ L'État ne reconnaissant que cette fédération, il doit en venir à la conclusion que cette évolution lui a donné de l'indépendance. Du point de vue de l'Église catholique, qui vit d'après le droit canon, les choses se présentent différemment : l'Église perd en liberté parce que son organisation parallèle ou concurrente obtient plus de pouvoirs. Le développement du pouvoir de la communauté implique une intervention massive de l'État dans les affaires ecclésiastiques, puisqu'un Parlement ecclésiastique sur le modèle protestant ou plus exactement sur celui de l'État, n'est pas possible d'après le droit canon. C'est la non-reconnaissance de l'Église par l'État qui a mené au paradoxe selon lequel une plus grande liberté accordée par l'État mène à une perte de liberté pour l'Église.

En 1980, le gouvernement et le Parlement ont donc repoussé toutes les réserves qu'ils avaient pu avoir en 1963 quant à la nature de l'Église, confirmés en cela par l'électorat.⁷⁶ La fédération catholique obtint donc un Parlement, auquel on donna le nom de « synode catholique romain du canton de Zurich » et qui se constitua le 22 septembre 1983.⁷⁷ Il comprend environ 100 personnes élues dans les communautés paroissiales, indifféremment clercs et laïcs. De plus, les électeurs disposent depuis 1983, comme dans le domaine politique, du droit à l'initiative et au référendum, même s'il n'en a pas été fait usage jusqu'à présent. Finalement, il est important de noter que la communauté est habilitée, depuis la révision de la loi de 1980, à percevoir des montants obligatoires dans les communautés paroissiales (voir KKG révisée, par. 13). De ce fait, le budget de la caisse centrale est passé de 2 à 3 millions de francs suisses

74. Le gouvernement avait assuré encore en 1962 : « Il est évident de par le droit canon qu'il n'existe pour le législateur public aucune raison de donner à la communauté catholique comme à l'Église de région protestante la possibilité de décider de règlements ecclésiastiques autonomes ». *Requête et résolution du Conseil d'État*, note 61, p. 786.

75. « Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Volksinitiative "Trennung von Staat und Kirche" », in *Amtsblatt*, 1994, p. 1169.

76. La révision de la loi sur l'Église a été adoptée avec 103 460 votes favorables, 43 072 votes négatifs et 53 159 abstentions; voir *Amtsblatt*, 1980, p. 681.

77. Hugo HUNGERBÜHLER, président de la Commission centrale à cette époque, donna le commentaire suivant : « Il faut reconnaître comme un fait accompli l'incorporation de l'Église catholique zurichoise dans la structure étatique démocratique du canton de Zurich ». « Chronik 1807-1983 », in G. KOLB (éd.), *Verpflichtendes Erbe. Die katholische Kirche in Stadt und Landschaft Zürich*, Zurich, 1983, p. 76.

dans les années 1960 à environ 45,6 millions pour 1995.⁷⁸ La fédération présente une structure analogue à celle de l'État : le règlement ecclésiastique voté par le synode correspond à la Constitution de l'État, sachant toutefois que le caractère constitutionnel de ce règlement reste fictif, dans la mesure où il ne représente qu'une réglementation en vue de l'application de la loi sur les Églises. La Commission centrale est le gouvernement, tandis que le synode, qui siège dans la salle du Grand Conseil, a le rôle du Parlement et contrôle la Commission centrale. Le synode décide du budget et forme en son sein les groupes et commissions qui travaillent selon les principes parlementaires traditionnels.

Du fait des moyens financiers importants, il s'est formé une administration de type épiscopal, mais ici cantonale, sous l'égide de la Commission centrale, qui travaille sans en référer ni à l'évêque ni au vicaire général. Les différents services sont dirigés par des membres de la Commission centrale, qu'ils soient clercs ou laïcs. Ils n'ont pas, pour cette tâche, de mission ecclésiastique, mais travaillent selon des préférences privées relevant de la politique de l'Église. Ils ne tirent leur « légitimation » que de leur élection par le synode. Les services les plus importants sont la catéchèse, l'instruction religieuse, l'encadrement des jeunes, celui des étrangers, l'aumônerie dans les hôpitaux et les prisons, les œuvres caritatives, le service de la construction et des biens immobiliers, la formation des adultes, le journal paroissial, l'encadrement des étudiants, les écoles catholiques, le bureau du personnel, le service juridique concernant les contrats d'embauche, les relations avec l'État, les relations publiques, etc.⁷⁹ En théorie, la fédération ne représente qu'une communauté de contribuables garantissant la vie de l'Église. En fait, tout en étant limitée au domaine financier, il est évident que c'est le domaine par excellence lui permettant d'influencer les autres : « La répartition des moyens financiers [...] concerne au plus au point les formes données à l'assistance spirituelle⁸⁰. »

78. Voir *Die katholische Kirche im Kanton Zürich* (= *Jahresbericht der Körperschaft*), 1995, p. 53. 79. *Idem*, p. 67-99.

80. J. G. FUCHS, *Aus der Praxis eines Kirchenjuristen in der Zeit ökumenischer Begegnung*, Zurich, 1979, p. 187. Voir à ce sujet déjà en 1970 E. CORECCO, *Katholische «Landeskirche»* note 63, p. 21 : « Il faut bien admettre que l'Église de région, du fait de son pouvoir global de décision en matière financière qui a été considérablement étendu par rapport à celui de l'ancienne paroisse (dans le canton de Zurich : des associations de droit privé), peut élargir ce pouvoir par le biais de la dépendance matérielle à toutes les autres affaires intérieures de l'Église que ce soit explicitement prévu ou non. Un transfert du pouvoir économique entraîne aussi bien dans le domaine politique qu'ecclésiastique un transfert des responsabilités. » C'est dans ce sens que le président actuel de la Commission centrale, R. Zühlmann, a déclaré qu'il ne se considère pas comme « un bailleur de chrétienté à porte-feuille », in *forum* no 40-41/1994, p. 21. Il convient, selon lui, de considérer la délimitation entre le domaine ecclésiastique de droit public et les « affaires intérieures » comme un processus dynamique, ce qui signifie en clair qu'il veut avoir sa part de décision au-delà des simples questions de finances.

4. Relation entre les institutions ecclésiastiques de droit public et l'Église catholique romaine

À propos de la relation juridique entre l'évêché de Coire et la fédération catholique, le Règlement sur les Églises stipule « La fédération reconnaît et soutient les organes compétents dans les paroisses et l'évêché dans l'accomplissement de leurs devoirs ecclésiastiques » (préambule). De plus : « Elle finance l'administration ecclésiastique et les autres institutions de l'Église » (article 3, par. 4).

Bien avant le début du conflit au sein de l'évêché de Coire, le secrétaire général de la Commission centrale avait constaté, en 1987, que ce préambule cité plus haut « promet beaucoup de choses, mais n'engage finalement à rien »⁸¹. Il avait raison : le conflit a montré depuis 1988 à quel point de telles garanties en faveur de l'Église sont loin d'être des obligations. Wolfgang Haas, dans sa position de coadjuteur de l'évêché de Coire, ne bénéficiait déjà pas de la confiance de la fédération et ce, manifestement, pour des raisons de politique ecclésiastique. Lorsque, après sa nomination à l'évêché le 22 mai 1990, il ne reconduisit pas dans ses fonctions le vicaire général pour le canton de Zurich de son prédécesseur, ce qui était en son pouvoir d'après le droit ecclésiastique (voir CIC can. 481 par. premier et can. 475 par. premier), la fédération y réagit par une contre-mesure⁸² et décida de bloquer la somme de 400 000 francs — ce qui correspond à environ 1 franc suisse par catholique — qui était versée jusque-là à l'Ordinarat de Coire. Josef Listl y a décelé des parallèles avec la loi prussienne sur « la corbeille de pain »⁸³. La fédération se refusa donc, dès lors, à rémunérer le nouveau vicaire général et à mettre des bureaux à sa disposition comme pour son prédécesseur⁸⁴.

La fédération demanda un rapport d'expert pour conforter sa position⁸⁵. Celui-ci constata que les termes « d'administration ecclésiastique » et « autres

institutions de l'Église » (Règlement ecclésiastique art. 3, par. 4) ne font pas l'objet d'une définition spécifique. Il revient donc à la fédération de décider si l'évêché ou le vicaire général font partie de l'administration ecclésiastique. Le mot « financer » serait, selon ce rapport, également « inadéquat »⁸⁶. Suite à ce rapport, la fédération est d'ailleurs d'avis que l'Église et la fédération ne dépendent pas juridiquement l'une de l'autre. Le financement de l'Église est pris en charge volontairement par les institutions ecclésiastiques de droit public. L'attitude concrète de la fédération est donc déterminée par le degré de confiance réciproque⁸⁷, c'est-à-dire que le soutien accordé dépend de la « confiance » que les institutions ecclésiastiques de droit public mettent dans l'évêché, le vicaire général ou les institutions de l'Église.

Cette confiance ayant manqué envers le vicaire général désigné par l'évêché Haas, le synode l'exclut également de la Commission centrale dont il faisait partie jusque-là avec voix consultative. Le synode modifia le Règlement ecclésiastique à cet effet⁸⁸. En fait, le Règlement ecclésiastique s'oppose déjà au droit canon puisque, selon le droit ecclésiastique, la direction de l'Église peut se faire conseiller, alors que c'est elle qui conseille un organe habilité à prendre finalement toutes les décisions financières, ce qui n'est pas sans conséquences pastorales directes.

Lorsque l'évêque auxiliaire Peter Henrici fut nommé vicaire général de l'évêché de Coire, avec siège à Zurich à l'été 1993, il fut de nouveau autorisé à assister aux réunions de la Commission centrale⁸⁹, parce qu'il bénéficiait manifestement de la confiance de la fédération, mais sans justification juridique. Ce n'est qu'au printemps 1995 que le synode en revint à l'ancienne version du Règlement ecclésiastique, les dispositions juridiques étant alors à nouveau conformes à la réalité⁹⁰. La fédération a donc conféré trois statuts juridiques différents aux trois derniers vicaires généraux, en fonction de leurs préférences politico-ecclésiastiques. Du point de vue de l'Église catholique, on ne peut parler ici que d'arbitraire. Du point de vue de l'État, on peut dire qu'il s'agit d'actes légitimes de la part d'une institution de droit public démocratiquement constituée⁹¹.

86. *Idem*, p. 5 (dactylographié).

87. *Idem*, p. 9 (dactylographié).

88. Voir « Änderung von KO », art. 33, par. 2, in OS 51, p. 221.

89. Voir *Informationsblatt*, note 84, 2/1993, p. 8 et suiv.

90. Voir *Arbeitsblatt*, 1995, p. 1225.

91. L'exemple suivant est également instructif : dans sa session du 14 décembre 1995, le synode accorda au vicaire général un crédit annuel pour l'assistance spirituelle de 30 000 francs suisses, pour lequel il n'a de comptes à rendre qu'à la Commission centrale. Le synode ayant demandé des garanties et critiqué le manque de transparence, le président de la Commission centrale, R. Zühlmann, déclara que « ce crédit libre pouvait être annulé à tout moment si la confiance venait à manquer (par exemple envers un autre vicaire général) », in *Forum*, n° 52/1995, p. 6.

81. M. AMHERD, *Kirchliche Räte und staatskirchenrechtliche Organe* (note 72), p. 47.

82. Voir *Die katholische Kirche im Kanton Zürich* 1990, p. 7 et suiv.

83. Voir « Keine Gewährleistung der Kirchenfreiheit nach der Schweizerischen Bundesverfassung », in *AfzKR* 160, 1991, p. 100.

84. La fédération catholique romaine faisait dépendre ces prestations en faveur du vicaire général de l'accord du chapitre d'assistance spirituelle (*Seelsorgekapitel*) du canton de Zurich (Assemblée de tous les clercs et laïcs travaillant dans ce domaine). Le nouveau vicaire général demanda donc à avoir un entretien avec les quatre doyens du canton de Zurich. Cet entretien n'ayant pas eu lieu, ce qui empêchait donc la réunion du chapitre d'assistance spirituelle, la fédération fonda ses décisions contre le vicaire général sur une assemblée des quatre Doyens du canton de Zurich, qui se composait des mêmes personnes à l'exception du vicaire général ; or, cette assemblée n'était pas non plus habilitée à donner un accord de principe sur la personne du vicaire général. Voir à ce sujet *Informationsblatt für die römisch-katholischen Kirchgemeinden und Synodalen/Synodalinnen des Kantons Zürich*, Zurich, 2/1993, p. 8.

85. Voir U. J. CAVELLI, *Gutachten zur schriftlichen Anfrage Robert Drinkel, Zurich-Oerlikon, betreffend die Rechtmässigkeit der Beschlüsse der Zentralkommission in Sachen Bistum Coire*, n° 61, 9 septembre 1991, p. 3 et suiv. On trouvera un bref résumé du rapport dans *Informationsblatt*, note 84, 2/1992, p. 7-9. La fédération a délibérément fait siennes les conclusions du rapport.

Jusqu'à présent, le conflit a connu son point culminant lors de la réunion du synode catholique romain du canton de Zurich le 9 mars 1995 : le président du synode, qui selon les lois de la démocratie parlementaire est le plus haut représentant de la fédération, a demandé au pape de démettre l'évêque du diocèse de Coire de ses fonctions⁹².

Toutes ces péripéties montrent combien l'évêque ainsi que le vicaire général sont dépendants, dans leur action, du bon vouloir de la fédération. Ils peuvent en bénéficier, mais n'en sont pas assurés. Il apparaît donc que la relation juridique entre l'évêque diocésain ou le vicaire général et la fédération n'est en aucun cas clairement définie⁹³. En cas de conflit, c'est la loi du plus fort qui prévaut, le plus fort étant ici la fédération. On le comprend mieux lorsque l'on compare les moyens financiers dont disposent les deux parties en présence : l'évêque de Coire dispose pour son administration, qui comprend environ quinze personnes, pour la faculté et le séminaire de moins de dix millions. Il subit de plus le boycottage financier des institutions ecclésiastiques de droit public dans les autres cantons de l'évêché. Dans le seul canton de Zurich, les communautés paroissiales collectent tous les ans environ 140 millions de francs suisses⁹⁴ et possèdent le droit de nommer les prêtres. Elles décident donc aussi en grande partie des questions de personnel. Le budget de la fédération s'élève, comme on l'a déjà dit, à environ 45,6 millions de francs.

Le statut juridico-ecclésiastique revenant à l'évêque de Coire se trouve considérablement relativisé par le Règlement ecclésiastique de droit public du canton de Zurich. En fait, ce statut juridique se rapproche plus d'un monarque constitutionnel, avec la réserve toutefois qu'il n'est pas explicitement prévu par la Constitution (ou Règlement ecclésiastique).

L'évêque ne peut donc qu'espérer que la fédération et les communautés paroissiales n'exerceront pas leur pouvoir financier selon des « critères rigoureusement idéologiques⁹⁵ ». En fait, l'évêque se voit dans l'obligation de s'assurer la confiance de la fédération en se comportant bien et en acceptant les compromis suisses. On voit quelles difficultés cela peut entraîner à partir du moment où la fédération, en tant qu'institution créée par l'État et souveraine envers l'Église, s'estime entre-temps compétente dans les décisions concernant la personne du vicaire général ou le règlement du séminaire⁹⁶.

92. Voir *Neue Zürcher Zeitung* du 10 mars 1995, p. 53.

93. J. LISTL en arrive à la même conclusion en ce qui concerne l'Église de région catholique de Lucerne, in *idem*, note 83, p. 96.

94. Voir *Neue Zürcher Zeitung* du 16 février 1995, p. 52.

95. U. J. CAVELTI, in E. CORECCO, N. HERZOG, A. SCOLA (éd.), *Les droits fondamentaux du chrétien dans l'Église et la société. Actes du IV^e Congrès international de droit canonique*, Fribourg-Freiburg i. Br.-Milan, 1981, p. 1016.

96. Voir J. LISTL, *Keine Gewährleistung der Kirchenfreiheit*, note 83, p. 100 et suiv.

5. Une « Église catholique zurichoise » sans profession de foi ?

Le canton de Zurich a imposé les principes de démocratie et de liberté religieuse dans l'Église réformée. Cette Église s'y est conformée et a renoncé à une profession de foi commune : elle offre un cadre à différents groupes et mouvements, dont les convictions en matière de foi et de morale peuvent être opposées, comme dans un État de droit démocratique⁹⁷.

En se fondant sur la conception d'unité entre l'État et l'Église chez Zwingli, qui a subi l'influence de la sécularisation à l'époque moderne mais n'a pas été abandonnée, l'État a intégré les catholiques zurichois aussi dans son « corps ecclésiastique » et leur a donné en deux étapes (1963 et 1980) des structures parallèles à celles de l'Église et relevant de principes démocratiques et corporatifs. Il remet donc aux laïcs « l'entière responsabilité ecclésiastique dans les domaines des finances, de l'administration et de l'organisation de l'Église catholique⁹⁸ ». Il est toutefois possible que les changements au sein du système de valeurs de notre société, qui sont souvent diamétralement opposés à la foi catholique et à l'éthique issue de cette foi, se trouvent « introduits » dans l'Église à travers les organes ecclésiastiques de droit public et puissent s'y enraciner, puisque l'un des principes essentiels de la politique du canton de Zurich en matière d'Église, et pas seulement d'Église réformée, est de parvenir à une « ouverture aussi grande et tolérante que possible à de nombreux courants et opinions⁹⁹ ».

Parallèlement à l'Église de région réformée, et selon la logique d'une démocratie pluraliste, on assiste aussi dans « l'Église catholique zurichoise » à une évolution allant vers la liberté envers la profession de foi. La Commission centrale catholique a écrit en 1992 au Conseil d'État : « A la grande majorité des catholiques qui, dans l'esprit du concile Vatican II, veulent faire preuve envers le croyant d'ouverture et de liberté même sur les questions de foi vient s'opposer le groupe de ceux qui veulent conserver sans modification les anciennes convictions. Dans cette situation de divergences considérables, les organisations ecclésiastiques de droit public de l'Église catholique apparaissent comme un lieu d'unification permettant aux différents groupes de s'y rencontrer et de s'y exprimer en fonction de leur importance. De par leur effet fédérateur, les communautés paroissiales et le synode ont donc maintenu pour les catholiques zurichois une signification que l'on ne pouvait imaginer lors de leur création¹⁰⁰ ».

97. Voir « Kirchenrat der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich, Stellungnahme zur Einzelinitiative für eine Trennung von Kirche und Staat », in *Notabene* 3/1992, p. 6.

98. Commission centrale catholique, « Stellungnahme zur Einzelinitiative für eine Trennung von Kirche und Staat », in *Informationsblatt*, note 84, 3/1992, p. 9.

99. « Weisung des Regierungsrats an den Kantonsrat betreffend die Initiative zur Trennung von Staat und Kirche », in *Amtsblatt*, 1976, p. 1441.

100. Commission centrale catholique, *Stellungnahme*, note 98, p. 10.

C'est ici que se manifeste la tendance de la fédération à prendre la place des véritables responsables de l'Église, et même de l'Église. L'élément unificateur ou fédérateur ne serait alors plus une profession de foi reconnue par tous mais — comme pour l'Église de région réformée — l'Etat législateur.

III. La nécessité d'un respect absolu de la liberté religieuse

Il a été dit récemment que les institutions « catholiques » de droit public en Suisse portent en elles un « potentiel de réaction anticurieuse¹⁰¹ ». Même si cette opinion est juste, elle ne couvre pas l'ensemble du problème. En effet, la différence faite par l'Etat entre un domaine « extérieur » soumis à la réglementation de l'Etat et un domaine « intérieur » réservé à l'Église ainsi que la non-reconnaissance d'articles de foi déterminants pour la structure « extérieure » de l'Église constituent une négation de la liberté religieuse corporative.

Les expériences de l'Église protestante face au national-socialisme avaient déjà prouvé l'inaptitude d'un tel système ecclésiastique de droit public¹⁰². Les expériences de l'Église catholique en Suisse montrent aussi avec toujours plus d'évidence qu'une telle conception peut être la cause de grands préjudices. Les critères de référence pour la structure « extérieure » d'une communauté religieuse ne peuvent être de nature philosophico-étatique, mais doivent se fonder sur la structure « intérieure » elle-même. Dans l'interprétation officielle des droits fondamentaux, il est dit que « le droit fondamental à la liberté religieuse ne peut être garanti à part entière que s'il est accordé non seulement aux individus citoyens, mais aussi aux communautés religieuses, ainsi qu'aux associations religieuses qui leur sont rattachées par des liens institutionnels ou organisationnels¹⁰³ ».

Dans l'Acte final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (Vienne 1989), dont la Suisse était signataire, les États se sont prononcés pour la protection de la liberté religieuse corporative : « Pour garantir la liberté de l'individu à professer une religion ou une conviction et à les vivre, les États participants respecteront entre autres [...] le droit de ces communautés religieuses à s'organiser dans des structures hiérarchiques et institutionnelles qui leur sont propres¹⁰⁴. »

101. D. Krüss, « Kirche und Demokratie im schweizerischen Staatskirchenrecht. Zum Verhältnis kanonischer und kantonalen Prinzipien in der römisch-katholischen Kirchenorganisation der Schweiz », in *IKZ Communio*, 25, 1996, p. 174.

102. Voir: A. von CAMPENHAUSEN, *Staatskirchenrecht. Ein Studienbuch*, 2^e éd., Munich, 1983, p. 43.

103. J. LISTL, *Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Rechtsprechung der Gerichte der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1971, p. 354.

104. U. FASTENRATH (éd.), CSCE. Documents de la conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, Neuwied- Krefeld-Berlin, 1992, Document B.3, No 16.4 II (pour la langue allemande).

Si de tels critères ne sont pas reconnus, on assiste dans un premier temps à un affaiblissement des communautés religieuses concernées et donc ici de l'Église catholique romaine, parce que la création « d'Églises patriotiques » provoque des tensions, voire des scissions qui entravent l'influence de ces communautés. À long terme, cela nuit également à l'Etat, parce celui-ci renonce aux bénéfices qu'il aurait pu espérer de l'action des communautés religieuses pour faire reposer la vie de la société sur un fondement éthique.