



**LES RELATIONS ENTRE  
LES RELIGIONS, LES CANTONS ET LA CONFEDERATION  
EN SUISSE :  
UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE**

Jean-François Mayer

*Université de Fribourg (Suisse)*

Le pacte qui marqua la naissance de la Confédération, à la fin du XIII<sup>e</sup> siècle, commençait par une invocation de Dieu Tout-Puissant, qui n'avait rien d'insolite dans le contexte médiéval. Il peut sembler plus inattendu, à notre époque qui passe pour sécularisée, de voir la nouvelle Constitution fédérale, qui a été approuvée par environ 60% des votants le 18 avril 1999 et entrera en vigueur au début du XXI<sup>e</sup> siècle, s'ouvrir également par la formule : “ Au nom de Dieu Tout-Puissant ! ”. Cela montre que la Suisse reste marquée par son héritage historique et ses racines chrétiennes. Une étude des rapports entre sphère religieuse et sphère étatique en Suisse ne saurait cependant se borner à l'échelon fédéral. En effet, le domaine des relations avec les communautés religieuses a toujours relevé avant tout des compétences de chacun des Etats confédérés. Or, il en existe aujourd'hui 26, chacun avec sa Constitution. D'érudits ouvrages proposent une approche panoramique de l'évolution de la situation canton par canton : il ne saurait être question de se lancer dans une telle entreprise ici. Mon propos sera plutôt d'essayer de dégager des lignes générales permettant de comprendre l'évolution historique. Il conviendra de ne pas oublier que celle-ci n'a pas toujours été simultanée et suivant les mêmes lignes dans les différents cantons.

Schématiquement, nous pouvons distinguer quelques grandes périodes de l'histoire religieuse de la Suisse à partir de la constitution de l'embryon de la Confédération en 1291, avec trois cantons de la Suisse centrale.

1. Durant la **période médiévale**, la situation ne se distinguait guère, du point de vue religieux, de celle des pays environnants – et vit, à la fin du Moyen Age, “ l'intérêt

toujours plus soutenu des autorités laïques pour réglementer et animer la vie religieuse ” à l’échelle locale<sup>1</sup>. Il y avait certes un “ droit confédéral ”, résultat de “ traités d’alliance ou de paix, ou d’autres traités entre cantons ”, qui “ contient parfois quelques prescriptions relatives aux affaires religieuses ”<sup>2</sup>. Il n’existait pas un gouvernement central, mais une Diète fédérale, “ qui était à la fois un congrès de délégués et l’autorité fédérale suprême ” ; les décisions étaient prises à l’unanimité et devaient être ratifiées par tous les cantons<sup>3</sup>. Le système de la Diète fédérale et la variété des systèmes politiques d’un canton à l’autre persistèrent jusqu’aux bouleversements de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, même s’il y eut des efforts pour ébaucher des politiques communes de défense et de relations extérieures.

2. La deuxième période fut marquée par la **Réforme** et ses conséquences. A partir du XVI<sup>e</sup> siècle, les cantons ne partagèrent plus la même foi religieuse : les uns étaient réformés, les autres catholiques. Le canton de Glaris finit par admettre la présence des deux confessions sur son territoire ; à l’inverse, le canton d’Appenzell dut se séparer en deux demi-cantons sur base confessionnelle en 1597, tandis que, dans les Grisons (alors alliés de la Confédération), chaque commune choisit son orientation ecclésiastique. Les bailliages communs, c’est-à-dire des territoires sujets de deux ou plusieurs cantons, firent l’objet d’âpres controverses ; il fallut parfois finir par y admettre la coexistence des deux confessions, voire même le partage d’un unique lieu de culte par les fidèles catholiques et réformés dans des paroisses de la Thurgovie, bailliage commun des 8 anciens cantons ! L’éclatement religieux introduisit entre Suisses une division profonde et des méfiances durables ; catholiques et protestants se réunirent en diètes séparées. Il y eut plusieurs conflits provoqués durant cette période par les tensions confessionnelles : le dernier fut la deuxième guerre de Vilmergen, au terme de laquelle la paix d’Aarau (1712) mit catholiques et protestants au bénéfice de droits égaux dans les bailliages communs et institua un tribunal constitué à parité de catholiques et de réformés pour résoudre les différends religieux.

---

<sup>1</sup> Lukas Vischer et al., *Histoire du Christianisme en Suisse. Une perspective œcuménique*, Genève / Fribourg, Editions Labor et Fides / Editions Saint-Paul, 1995, p. 89.

<sup>2</sup> Augustin Macheret et Jacques Ducarroz, *L’Eglise et l’Etat dans le Canton de Fribourg. Historique – Situation actuelle – Projets de révision constitutionnelle et législative* (rapport, mars 1980), p. 2. On peut mentionner par exemple la “ Charte des prêtres ” (*Pfaffenbrief*) de 1370, accord portant avant tout sur des questions économiques (sécurité des routes commerciales), mais dont les premiers articles abordaient la question des tribunaux ecclésiastiques, alors fréquemment utilisés par des prêtres pour se soustraire au jugement des tribunaux locaux ; la Charte interdisait également aux laïques de s’y adresser pour des questions autres que spirituelles ou de divorce.

<sup>3</sup> *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, t. II, Lausanne, Editions Payot, 1983, p. 26.

3. La troisième période commença avec le tournant de la Révolution française, puis se poursuivit avec la **naissance de l'Etat fédéral** au XIX<sup>e</sup> siècle (Constitutions fédérales de 1848 et 1874) et le *Kulturkampf*, dont les conséquences n'ont pas encore entièrement disparu aujourd'hui. L'Etat s'érigea en arbitre sur certaines questions religieuses. Les principes de liberté de croyance religieuse et de pratique du culte de son choix se trouvèrent établis. Des constitutions cantonales redéfinirent les modalités des relations entre Eglises et Etats. Nous verrons tout cela plus en détail.
4. Enfin, le XX<sup>e</sup> siècle a vu l'**essor du pluralisme** et la tendance à adapter les constitutions cantonales pour en tenir compte. Les principes de la liberté de conscience, de la liberté de culte et de la liberté d'expression des convictions religieuses sont unanimement admis, même si l'Etat se trouve confronté à de nouvelles questions découlant de la diffusion de croyances religieuses autres que les Eglises traditionnelles du pays (islam, "sectes")<sup>4</sup>. Il est probable que plusieurs cantons se trouveront amenés à accorder à plus ou moins long terme une reconnaissance de droit public à certaines de ces communautés. La pratique religieuse et l'influence des Eglises décroissent, les différences confessionnelles sont relativisées, le lien avec l'Eglise devient pragmatique et les croyances s'individualisent (hétérogénéité au sein des groupes religieux dominants)<sup>5</sup>. Mais, même s'il n'y a plus qu'un tiers de pratiquants réguliers et si la diversification religieuse augmente, la grande majorité de la population continue de se déclarer affiliée à l'une des deux confessions majoritaires<sup>6</sup>. Les Eglises dominantes jouissent toujours d'un statut privilégié découlant de leur rôle historique : il est révélateur que les tentatives répétées d'introduire la séparation de l'Eglise et de l'Etat dans le canton suisse le plus peuplé (Zurich) aient débouché chaque fois sur un résultat négatif très net en votation populaire (la dernière fois en 1995).

Les racines historiques des relations actuelles entre religions et Etat(s) remontent avant tout à la Réforme. Si l'histoire retient les noms d'illustres réformateurs, tels que Calvin à Genève ou Zwingli à Zurich, on ne saurait oublier que la décision finale de passage de certains cantons à la foi réformée " appartient chaque fois aux conseils laïcs et non aux réformateurs " : " la Réforme a reconnu et accordé d'emblée aux magistrats de l'ordre temporel des compétences

---

<sup>4</sup> Cf. J.-F. Mayer, " La liberté religieuse en Suisse ", in *Conscience et Liberté*, N° 55, 1<sup>er</sup> semestre 1998, pp. 6-37.

<sup>5</sup> Cf. Roland J. Campiche et al., *Croire en Suisse(s)*, Lausanne, L'Age d'Homme, 1992.

<sup>6</sup> Cf. Claude Bovay, *L'évolution de l'appartenance religieuse et confessionnelle en Suisse*, Berne, Office Fédéral de la Statistique, 1997.

décisives dans le domaine spirituel. ”<sup>7</sup> En autorisant la publication des Actes du Synode de Berne de 1532, les autorités bernoises déclaraient :

“ [...] après avoir, il y a quatre ans, à la suite de la Dispute<sup>8</sup>, rejeté le papisme avec sa fausse assurance et sa fausse doctrine et accepté le saint Evangile pour nous et nos sujets de la ville et de la campagne, nous avons juré, de cœur et de bouche, par un serment solennel, de maintenir cet Evangile avec l’aide de Dieu, dans la doctrine et dans la vie, ainsi que les autres ordonnances et le droit du pays. ”<sup>9</sup>

Certes, les pasteurs et prédicants réunis dans un synode comme celui de 1532 tenaient à marquer une limite aux interventions de l’Etat : il convient à l’autorité qui veut être chrétienne “ de tout faire pour mettre sa puissance au service de Dieu et pour maintenir parmi ses sujets la doctrine et la vie évangéliques, *pour autant qu’il s’agisse d’une intervention qui ne peut être qu’extérieure* ”, car l’autorité ne saurait en revanche “ s’ingérer dans les consciences ni, du dehors, promulguer des prescriptions ou des défenses qui auraient pour effet d’opprimer les consciences droites et de mettre des limites au Saint-Esprit ”, les “ choses spirituelles et célestes ” étant “ au-dessus de tout pouvoir temporel ”<sup>10</sup>. Cependant, la Réforme déboucha bel et bien sur la naissance, dans plusieurs cantons suisses, d’Eglises réformées étroitement soumises à l’autorité de l’Etat.

Prenons l’exemple particulièrement net de Zurich, où la prédication de Zwingli (1484-1531) ne manqua pas de susciter des remous. A la suite de la *disputatio* de janvier 1523, au cours de laquelle nul n’avait, selon les autorités de la ville, pu convaincre Zwingli d’hérésie par des preuves tirées de l’Ecriture Sainte, il fut encouragé à “ continuer à prêcher courageusement la Parole de Dieu ”. La Réforme fit de rapides progrès au cours des deux années suivantes. Les magistrats zurichois décrétèrent en 1525 l’abolition de la messe, refusant aux catholiques qui restaient le droit de conserver une église, même s’ils furent autorisés jusqu’en 1529 à se rendre à la messe hors du territoire zurichois. De même, sur les marges radicales de la Réforme, l’anabaptisme fut sévèrement réprimé : la peine de mort fut édictée à Zurich contre

---

<sup>7</sup> Bernard Reymond, “ Le problème théologico-juridique des relations entre les Eglises et l’Etat en perspective protestante et francophone ”, in Adrian Loretan (dir.), *Rapports Eglise-Etat en mutation. La situation en Suisse romande et au Tessin*, Fribourg, Editions Universitaires, 1997, p. 61.

<sup>8</sup> Les “ disputes ” qui entraînaient dans plusieurs villes le passage à la Réforme furent des discussions organisées par les magistrats pour déterminer (sur la base de la Bible) s’il convenait d’accepter la foi réformée ; celle de Berne, à laquelle participa Zwingli, se tint en janvier 1528.

<sup>9</sup> *Le Synode de Berne de 1532*, Lausanne, 1936, pp. 29-30.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 40-41.

les anabaptistes dès 1526<sup>11</sup>. Leur sort fut tout aussi peu enviable dans les autres cantons réformés et, impitoyablement pourchassés, ils ne purent survivre qu'en s'installant dans des régions un peu à l'écart, comme le Jura.

Si l'on observe l'évolution zurichoise, on constate que “ les instances politiques de la ville non seulement s'arrogeaient le droit de décider des problèmes théologiques et ecclésiastiques, mais commençaient à se considérer comme une instance ecclésiastique de fait. ”<sup>12</sup> Ce fut une Eglise d'Etat qui se mit en place, surtout après la disparition de Zwingli : l'Etat, supposé guidé par la Parole de Dieu, édictait les lois civiles et ecclésiastiques, et l'Eglise servait le pouvoir<sup>13</sup>. Ce système se référait, dans un premier temps, au modèle vétérotestamentaire – dans un Etat chrétien, il ne paraissait pas nécessaire d'avoir une Eglise indépendante et les deux autorités se confondaient ; par la suite, au XVIII<sup>e</sup> siècle, gagné par l'influence des Lumières, l'Etat allégea les obligations religieuses (suppression de l'obligation d'assister au culte), mais pas pour autant le contrôle sur l'Eglise, qu'il tendait à considérer comme un instrument pour s'assurer de l'obéissance des sujets<sup>14</sup>.

La structure d'Eglises réformées cantonales se prêtait fort bien à ce contrôle étatique. L'Eglise catholique romaine, qui ne connaissait pas de telles limitations territoriales, se trouvait mieux armée pour ne pas succomber, mais elle se heurta dès le XVII<sup>e</sup> siècle à l'influence des théories gallicanes, puis au siècle suivant à celle du courant josphiste. Le cas du canton de Fribourg, qui maintint pourtant une indéfectible fidélité au Saint-Siège (bien qu'entouré de cantons protestants) et fut une tête de pont de la Contre-Réforme, est éclairant. Le gouvernement se voulait un fidèle relais de l'Eglise pour imposer le respect et la pratique de la foi catholique sur son territoire. Mais ce gouvernement défenseur du catholicisme s'opposa au XVII<sup>e</sup> siècle à l'application de certains décrets disciplinaires du concile de Trente, car il considérait qu'ils portaient préjudice aux privilèges et droits acquis de la puissance séculière<sup>15</sup>. Les autorités civiles se présentaient simplement comme opposantes à des

---

<sup>11</sup> La foi des anabaptistes paraissait incompatible avec le modèle alors émergent d'Eglise réformée : l'article VI de la confession de foi (anabaptiste) adoptée à Schleithem (Suisse) en 1527 déclarait ainsi que le chrétien ne saurait accepter une charge de magistrat et devait plutôt suivre l'exemple du Christ qui avait fui la foule qui voulait le faire roi ; en outre la citoyenneté des magistrats est celle du monde, tandis que le chrétien est citoyen des cieux (*The Schleithem Confession*, Scottsdale [Pennsylvania] / Kitchener [Ontario], 1977, p. 15).

<sup>12</sup> *Histoire du Christianisme en Suisse*, p. 106.

<sup>13</sup> Hans Heinrich Schmid, “ Kirche und Staat im Kanton Zürich – geschichtliche Voraussetzungen der heutigen Situation ”, in Alfred Schindler (dir.), *Kirche und Staat. Bindung – Trennung – Partnerschaft*, Zurich, Theologischer Verlag, 1994, pp. 196-218 (pp. 199-200).

<sup>14</sup> Martin Grichting, *Kirche oder Kirchenwesen ? Zur Problematik des Verhältnisses von Kirche und Staat in der Schweiz, dargestellt am Beispiel des Kantons Zürich*, Fribourg, Universitätsverlag, 1997, pp. 25-26.

<sup>15</sup> Roland Ruffieux et al., *Histoire du Canton de Fribourg*, t. II, Fribourg, 1981, pp. 559-560.

“ innovations ”. On les vit aussi, en 1773, solliciter du pape – après des tentatives infructueuses au siècle précédent déjà – la sécularisation de deux chartreuses et de quelques autres couvents pour subvenir aux frais du collège d’enseignement (demande appuyée, il est vrai, par l’évêque de Lausanne qui espérait en retirer lui aussi quelque profit...) ; les autorités civiles obtinrent finalement la suppression de l’une des deux (celle de la Valsainte) en 1778<sup>16</sup>. Le gouvernement fribourgeois était sincèrement catholique, mais les intérêts de l’Etat ne s’inclinaient pas toujours devant ceux de l’Eglise.

“ L’Eglise, force conservatrice, devait servir ce gouvernement conservateur et oligarchique, et condamner au besoin les ennemis du régime patricien [...]. Le patriciat entendait bien protéger l’Eglise, mais il voulait aussi l’inspirer, la surveiller et même la gourmander. Il tint, à la vérité, jusqu’à la révolution helvétique le rôle de protecteur zélé mais aussi de tuteur parfois exigeant et tyrannique. ”<sup>17</sup>

Dans les cantons catholiques aussi bien que dans les cantons protestants, Etat et Eglise se trouvèrent donc étroitement imbriqués durant toute cette période :

“ Les registres des naissances, des mariages et des décès sont exclusivement tenus par les ecclésiastiques ; l’appartenance à la communauté équivaut à l’appartenance à l’Eglise. Les pasteurs et les prêtres ne prêchent pas seulement la parole divine, mais lisent aussi les proclamations de l’Etat. Il est donc indispensable de se rendre à l’Eglise, non seulement pour le salut de son âme, mais également pour son information civique. ”<sup>18</sup>

L’appartenance de cantons tant réformés que catholiques à la Confédération ainsi que l’existence de bailliages contrôlés à la fois par des cantons catholiques et réformés, ne manquait pas de compliquer le fonctionnement du système : même si ce n’était certainement pas la seule ligne de clivage, elle constituait la plus sensible et la plus manifeste. La Diète fédérale, “ seule assemblée où se manifestât encore le lien qui unissait les treize cantons ”, représentait “ une passerelle branlante ”, pour reprendre l’expression de l’historien Gonzague de Reynold, entre des Etats souverains dans leur politique extérieure et leur politique

---

<sup>16</sup> Cf. D.A. Courtray, *Histoire de la Valsainte*, Fribourg, 1914, chap. 9. Il fallut attendre 1863 pour voir le retour des Chartreux à la Valsainte.

<sup>17</sup> Gaston Castella, *Histoire du Canton de Fribourg depuis les origines jusqu’en 1857*, Fribourg, Fragnière Frères Editeurs, 1922, p. 364.

<sup>18</sup> *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, t. II, pp. 143-144.

religieuse<sup>19</sup>. Exemple frappant que celui de l'introduction du calendrier dit grégorien par le pape Grégoire XIII en 1582, avec le décalage de 10 jours qu'il entraînait. Si la plupart des cantons catholiques, malgré des résistances locales, l'adoptèrent rapidement (le Valais seulement au siècle suivant, cependant), les réformés regardèrent en revanche avec méfiance cette innovation " papiste " et la rejetèrent jusqu'au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, et même plus tard dans certaines régions. Dans des bailliages communs, cela conduisit à des solutions compliquées, les réformés étant par exemple autorisés à s'en tenir pour les grandes fêtes aux dates du calendrier julien. Dans les Grisons, jusqu'au milieu du XVII<sup>e</sup> siècle, les communes mixtes vécurent selon deux calendriers – et il se trouva même deux communes grisonnes pour persévérer dans la résistance au nouveau calendrier jusqu'en 1812, alors que toute l'Europe occidentale l'avait déjà adopté, et encore n'y renoncèrent-elles que sous la contrainte !<sup>20</sup>

Cependant, le XVIII<sup>e</sup> siècle vit aussi le développement de meilleures relations entre membres des deux confessions. Après les soubresauts révolutionnaires (qui ne laissèrent pas les Suisses indifférents) et l'entrée des troupes françaises sur le territoire suisse, l'instauration de la République helvétique en 1798 bouleversa totalement la structure du pays en tentant de le transformer en un Etat unitaire. Sur le plan religieux, la Constitution helvétique de 1798 institua la liberté de conscience, d'expression des opinions religieuses et de culte, à condition bien sûr que cela ne portât pas atteinte à l'ordre public. La seconde (et éphémère) Constitution helvétique (1802) affirmait en revanche que la religion chrétienne (catholique et protestante) était la religion de l'Etat, tout en admettant la célébration d'autres cultes si ceux-ci ne portaient pas atteinte à l'ordre public. Enfin, avec l'Acte de médiation imposé par Napoléon en 1803, la nature fédérale de la Suisse se trouva à nouveau reconnue et les affaires religieuses redevinrent de la compétence des cantons<sup>21</sup>.

La Restauration confirma cet état de fait. A la suite du Congrès de Vienne, la carte religieuse de la Suisse avait cependant subi quelques changements. Outre les cantons (anciens bailliages communs ou non) dont la population était déjà confessionnellement mixte, des territoires de l'ancien évêché de Bâle furent attribués aux cantons de Berne et de Bâle et des territoires sujets du roi de Sardaigne devinrent partie intégrante du canton de Genève : ces trois cantons héritaient ainsi de populations catholiques, auxquelles le respect de leur appartenance

---

<sup>19</sup> *Gonzague de Reynold raconte la Suisse et son histoire*, Lausanne, Editions Payot, 1965, p. 113.

<sup>20</sup> Hellmut Gutzwiller, " Die Einführung des gregorianischen Kalenders in der Eidgenossenschaft in konfessioneller, volkskundlicher, staatsrechtlicher und wirtschaftspolitischer Schau ", in *Zeitschrift für schweizerische Kirchengeschichte*, 72/1-2, 1978, pp. 54-73.

religieuse était bien entendu garanti, mais cela entraîna plus tard des tensions au moment du *Kulturkampf*.

La première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle fut marquée par deux phénomènes : la montée du mouvement radical (issu à l'origine du courant libéral), qui voulait créer un véritable Etat fédéral et se trouva opposé au catholicisme conservateur, dans lequel il voyait un obstacle aux idées modernes ; au sein des Eglises protestantes, la naissance de courants souhaitant émanciper l'Eglise de la tutelle de l'Etat, ce qui déboucha dans certains cantons sur la naissance d'Eglises dites " libres ", c'est-à-dire indépendantes par rapport à l'Etat (également sur le plan financier).

Les radicaux n'étaient pas seulement d'origine protestante ; il y avait aussi parmi eux des catholiques libéraux. Certains jouèrent un rôle important dans la déclaration de la Conférence de Baden (janvier 1834), à l'occasion de laquelle les représentants des cantons de Lucerne, de Soleure, de Berne, de Bâle-Campagne, d'Argovie, de Thurgovie et de Saint-Gall demandèrent l'érection d'un siège archiépiscopal en Suisse (de préférence à Bâle) comme pôle pour les différents diocèses du pays. Ils entendaient également réunir des synodes sous la surveillance de l'Etat, voulaient que les bulles, brevets et autres décrets romains ainsi que les documents épiscopaux destinés à diffusion fussent préalablement soumis aux autorités, se proposaient de surveiller les séminaires (y compris la sélection des candidats admis), ne cachaient pas leur intention de diminuer tant les jours fériés que les jours de jeûne et d'exiger des prêtres un serment de fidélité ; différentes autres mesures s'ajoutaient à ce programme, notamment dans le domaine des mariages (autorisation des mariages mixtes)<sup>22</sup>. En 1835, l'encyclique *Commissum divinitus* de Grégoire XVI condamna les articles de la Conférence de Baden ; le pape expliquait qu'il n'avait pas voulu condamner d'emblée ce texte parce qu'il espérait le voir rejeté, mais l'amorce de mise en application de ces mesures dans certains cantons le contraignait à ne pas se taire plus longtemps face à cette tentative de " limiter les droits du Saint-Siège, de bouleverser le gouvernement de l'Eglise et sa constitution divine, de soumettre la fonction ecclésiastique au pouvoir séculier " <sup>23</sup>. Le pape y décelait une entreprise aux buts schismatiques, et les événements qui allaient se produire une quarantaine d'années plus tard devaient montrer que ce jugement n'était pas infondé.

---

<sup>21</sup> Dieter Kraus, *Schweizerisches Staatskirchenrecht. Hauptlinien des Verhältnisses von Staat und Kirche auf eidgenössischer und kantonaler Ebene*, Tübingen, Mohr, 1993, pp. 28-31.

<sup>22</sup> Texte des articles de la Conférence de Baden in Ulrich Lampert, *Kirche und Staat in der Schweiz*, t. III, Fribourg / Leipzig, Verlag der Universitätsbuchhandlung, 1939, pp. 102-106.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 107-108.

Des tentatives d'appliquer certains points des articles de Baden ne tardèrent pas à créer des tensions, qui devinrent graves lorsque le Grand Conseil argovien décida en 1841 de fermer les huit monastères qui se trouvaient sur le territoire du canton. Cet acte fut condamné par la Diète fédérale, mais l'Argovie accepta seulement la réouverture de quatre couvents de femmes et la Diète s'en contenta. Le canton catholique de Lucerne<sup>24</sup>, pour sa part, confia en 1844 ses établissements d'enseignement supérieur aux Jésuites, honnis comme un fer de lance de la reconquête catholique ; deux expéditions de corps-francs, en décembre 1844 et en mars 1845, marchèrent sur Lucerne pour en expulser les Jésuites, mais les agresseurs furent défaits. Sept cantons catholiques (Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald, Zoug, Fribourg et le Valais) conclurent alors un pacte (d'abord secret, puis rendu public en 1846) par lequel ils s'engageaient à s'entraider si l'un ou plusieurs d'entre eux devaient être victimes d'une agression ; un Conseil de guerre fut établi dans ce but. Ce *Sonderbund* (alliance séparée) fut condamné par la Diète, car jugé incompatible avec le Pacte fédéral ; la Diète décréta la dissolution du *Sonderbund* par la force en novembre 1847 et, au terme d'une campagne brève qui causa des dégâts limités (une centaine de morts), les sept cantons furent vaincus et durent se soumettre. La guerre du *Sonderbund* n'avait pas vraiment été une guerre de religion, mais l'élément religieux y avait joué un rôle important.

Pour remplacer le Pacte fédéral, une Constitution fut adoptée en 1848 et représenta l'acte de naissance de l'Etat fédéral moderne. L'article 44 de ce document établissait le libre exercice du culte des " confessions chrétiennes reconnues " sur tout le territoire de la Confédération. Mais l'article 58 interdisait l'Ordre des Jésuites et les sociétés qui lui étaient affiliées. Conjointe au libre exercice du culte sur l'ensemble du territoire suisse, la liberté d'établissement sur celui-ci des citoyens suisses de confession chrétienne (élargie en 1866 à tous les citoyens suisses sans distinction de confession, c'est-à-dire aussi aux juifs) mit définitivement un terme à toute possibilité de maintenir des cantons plus ou moins homogènes confessionnellement. Cependant, l'aménagement des relations entre Eglise(s) et Etat relevait toujours de l'entière prérogative des cantons. Et l'on était loin d'Etats religieusement neutres : ainsi, dans la majorité des cantons, il n'existait aucune possibilité de mariage civil, seul existait le mariage religieux<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> A l'époque de la Conférence de Baden, il avait un gouvernement libéral, ce qui explique la participation lucernoise à cette réunion, mais entre-temps un régime conservateur était revenu à la tête des affaires.

<sup>25</sup> Pius Hafner, " Die Mischehe und deren Scheidung kraft Bundesrecht im ersten Bundesstaat (1848-1874) ", in *Zeitschrift für schweizerische Kirchengeschichte*, 73/1-2, 1979, pp. 1-168 (pp. 16-25).

La volonté radicale de contrôle de l'Etat sur l'Eglise ne causa pas seulement des tensions au sein de l'Eglise catholique : elle eut également des conséquences du côté réformé, où se faisaient entendre des voix favorables à une séparation de l'Eglise et de l'Etat. L'un des plus célèbres avocats de cette séparation fut le théologien vaudois Alexandre Vinet (1797-1847), qui avait été choqué par les mesures prises dans le canton de Vaud pour réprimer les communautés indépendantes nées dans le sillage du " Réveil " protestant. Il se distingua dès 1826 par un *Mémoire en faveur de la liberté des cultes*. " Rien n'intimide ou ne dénature le sentiment religieux comme le contact du pouvoir civil. La religion, entre ses mains, devient inévitablement une police ", écrivait-il dans un avertissement rédigé en 1834 à l'occasion de la révision de son ouvrage<sup>26</sup>. " L'Etat et l'Eglise ne peuvent avoir en commun aucun acte ni aucune institution. " <sup>27</sup> A ses yeux, il était avantageux pour l'Etat d'" abandonner les croyances à elles-mêmes ", suscitant entre elles une saine émulation<sup>28</sup>. Mais les politiciens vaudois furent loin de suivre de tels conseils. La loi ecclésiastique de décembre 1839 indiquait que les décisions prises par le Synode – convoqué quand le Conseil d'Etat (c'est-à-dire le gouvernement cantonal) le jugeait opportun... – ne devaient être considérées que comme de simples préavis, dont le Conseil d'Etat faisait l'usage qu'il estimait bon. Quant à l'article 175, il stipulait qu'un décret de l'autorité législative était nécessaire pour tout changement dans les livres employés pour le culte et l'enseignement public de la religion. En outre, la loi avait abandonné toute référence à la Confession de foi helvétique, ce qui fut ressenti par beaucoup de pasteurs comme ouvrant la voie à l'individualisme doctrinal et plaçant finalement l'Eglise " à la discrétion des pouvoirs politiques de l'Etat " <sup>29</sup>. La coupe déborda lorsque le gouvernement radical, arrivé au pouvoir en 1845, exigea l'adhésion des pasteurs au nouvel ordre de choses. Une quarantaine de pasteurs refusèrent de lire en chaire la proclamation du gouvernement en vue de la votation d'une nouvelle constitution le 10 août. Le Conseil d'Etat condamna quarante-trois pasteurs et ministres à une suspension de leur fonction pour un mois ou plus. " La loi ecclésiastique [de 1839] à la main, le gouvernement se considérait comme le chef suprême de l'église vaudoise " <sup>30</sup>. Le 12 novembre 1845, cent huit pasteurs et quarante suffragants, bientôt rejoints par d'autres, adressèrent au Conseil d'Etat une lettre de démission, dans laquelle ils déclaraient avoir reçu leur ministère de Dieu et devoir en rendre

<sup>26</sup> Alexandre Vinet, *Mémoire en faveur de la liberté des cultes*, Lausanne, Librairie Payot, 1944, p. 31.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 215.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 104-113.

<sup>29</sup> Robert Centlivres et Jacques Fleury, *De l'Eglise d'Etat à l'Eglise nationale (1839-1863)*, Lausanne, Eglise Nationale Vaudoise, 1963, pp. 13-17.

<sup>30</sup> J. Cart, *Histoire du mouvement religieux et ecclésiastique dans le canton de Vaud pendant la première moitié du dix-neuvième siècle*, t. VI, Lausanne, Georges Bridel Editeur, 1880, p. 146.

compte à Lui, et contestant donc à l'autorité civile le droit " de limiter à son gré le ministère des pasteurs " <sup>31</sup>. Ces développements débouchèrent sur la fondation de l'Eglise libre du Canton de Vaud en 1847 <sup>32</sup>. Quant à l'Eglise " officielle ", elle n'obtint qu'en 1863 une nouvelle loi ecclésiastique lui donnant plus d'autonomie, quoique " sous la haute surveillance de l'Etat " (article 4), avec un synode se réunissant annuellement – et incluant " trois délégués du Conseil d'Etat " (article 32). Il fallut attendre 1966 pour voir l'Eglise nationale et l'Eglise libre se réunir en une Eglise évangélique réformée du canton de Vaud. Des Eglises libres se constituèrent également à Genève en 1849 et à Neuchâtel en 1873. Dans d'autres cantons, les héritiers du Réveil préférèrent demeurer dans le cadre des Eglises réformées établies.

Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, on vit se profiler de plus en plus, sous l'influence radicale, l'idée que les Eglises devaient intégrer, dans leur mentalité et dans leur fonctionnement, les principes démocratiques, ce qui conduisait par exemple à vouloir introduire une complète liberté doctrinale dans les Eglises réformées. Cet idéal démocratique demeure vivace jusqu'à aujourd'hui en Suisse et n'est pas étranger à des tensions au sein même de l'Eglise catholique romaine. Le système de gouvernement de l'Eglise tel qu'il est compris par le catholicisme romain est en effet d'une autre nature que celle des démocraties modernes <sup>33</sup>.

Durant les années 1860, le courant libéral avait le vent en poupe. Mais l'opposition de Rome aux idées libérales se durcissait dans le même temps, ainsi que le montra le *Syllabus*, ce " catalogue des erreurs modernes " condamnées en 1864 par Pie IX, dans lequel le pape non seulement rejetait les idéaux auxquels les courants libéraux étaient attachés, mais affirmait les droits de la puissance ecclésiastique à s'exercer sans avoir à demander la permission du pouvoir civil, refusait l'idée d'Eglises nationales soustraites à l'autorité du pontife romain et, de façon générale, s'opposait à toute intrusion du pouvoir civil dans le domaine ecclésiastique. " Des déclarations de principe recèlent toujours le danger de provoquer des antithèses ", remarque Peter Stadler. Avec le *Syllabus*, il ne restait au radicalisme plus aucun doute sur l'adversaire auquel il se trouvait opposé, les catholiques libéraux se trouvaient

---

<sup>31</sup> Texte reproduit in *ibid.*, pp. 170-177.

<sup>32</sup> Cf. J. Cart, *Histoire des cinquante premières années de l'Eglise évangélique libre du Canton de Vaud*, Lausanne, Georges Bridel Editeur, 1897.

<sup>33</sup> Mais les formes démocratiques ont marqué de fait l'organisation de l'Eglise catholique romaine en Suisse ; pour accorder aux catholiques une reconnaissance de droit public, les cantons de tradition protestante demandèrent la création de corporations ecclésiastiques structurées démocratiquement et à l'échelle cantonale (donc sans correspondre aux frontières des diocèses, qui regroupent généralement plusieurs cantons), sur le modèle des structures réformées ; il est intéressant d'observer que la formule a également été adoptée dans des cantons à majorité catholique (Johannes Georg Fuchs, " Kirche und Staat in der Schweiz ", in *Eglise et Etat en Europe*, Chambésy [Genève], Editions du Centre Orthodoxe du Patriarcat Œcuménique, 1996, pp. 219-229 [pp. 226-227]).

frustrés et les oppositions confessionnelles se durcissaient<sup>34</sup>. Tout était en place pour les turbulences du *Kulturkampf* au cours de la décennie suivante.

La proclamation de l'infailibilité pontificale lors du premier Concile du Vatican, en juillet 1870, créa les circonstances propices à l'éclatement de la crise. " Dans aucun autre pays, la protestation contre le Concile du Vatican [...] ne fut plus imprégnée de motifs politiques qu'en Suisse. " <sup>35</sup> Des prêtres et des fidèles catholiques refusèrent d'adhérer au nouveau dogme ; des ecclésiastiques qui manifestèrent publiquement leur opposition furent excommuniés. Dès le printemps 1871, des assemblées de protestation de catholiques libéraux se réunirent dans plusieurs localités. Finalement, le 1<sup>er</sup> décembre 1872, une assemblée de délégués des associations de catholiques libéraux décida la création d'une organisation ecclésiastique et de communautés indépendantes, ce qui déboucha au cours des années suivantes sur la constitution de l'Eglise catholique chrétienne, liée au mouvement vieux-catholique en Allemagne<sup>36</sup>.

Cela aurait pu rester une péripétie historique interne à l'Eglise catholique, mais elle devint une affaire d'état en raison du soutien non déguisé que les autorités de plusieurs cantons accordèrent aux catholiques chrétiens, dont les orientations étaient en harmonie avec les leurs. Dans le canton de Genève en 1873 et dans le canton de Berne en 1874 furent adoptées des lois qui amenèrent à imposer dans les paroisses catholiques des curés assermentés, choisis par les autorités ou élus par une minorité parfois minuscule de catholiques libéraux (il fallut trouver en France des prêtres en rupture de ban pour repourvoir les cures de Genève et du Jura bernois, car les prêtres du lieu restèrent généralement fidèles à l'évêque). La majorité catholique se trouva ainsi dépossédée de ses lieux de culte (qu'elle retrouva pour la plupart par la suite, à l'exception de quelques communautés qui restèrent fidèles à l'Eglise catholique chrétienne<sup>37</sup>). La décision du parlement cantonal bernois, en 1874 déjà, d'établir un enseignement de théologie d'orientation catholique libérale à l'Université de Berne (l'actuelle

---

<sup>34</sup> Peter Stadler, *Der Kulturkampf in der Schweiz. Eidgenossenschaft und katholische Kirche im europäischen Umkreis, 1848-1888*, éd. revue et augmentée, Zurich, Chronos Verlag, 1996, pp. 189-190.

<sup>35</sup> Victor Conzemius, *Katholizismus ohne Rom. Die altkatholische Kirchengemeinschaft*, Zurich / Einsiedeln / Cologne, Benziger Verlag, 1969, p. 70.

<sup>36</sup> Urs Küry, *Die altkatholische Kirche. Ihre Geschichte, ihre Lehre, ihr Anliegen*, 2<sup>e</sup> éd., Stuttgart, Evangelisches Verlagswerk, 1978, pp. 80-85.

<sup>37</sup> Ainsi, à Genève, les lieux de culte confisqués aux catholiques romains leur furent progressivement rendus de 1892 à 1921 (beaucoup étaient fermés depuis des années, faute de fidèles " catholiques nationaux " ) ; les catholiques chrétiens ne conservèrent finalement que deux églises (Jacques Courvoisier et al., " Un dur chemin vers la tolérance ", in *Encyclopédie de Genève*, t. V : *Les Religions*, Genève, 1986, pp. 161-191 [pp. 190-191]).

Faculté de théologie catholique chrétienne) offre une autre preuve du soutien actif des gouvernements de quelques cantons au mouvement catholique libéral<sup>38</sup>.

Deux évêques se retrouvèrent confrontés à une rude opposition. Mgr Eugène Lachat (1819-1886), évêque de Bâle, fut déclaré destitué en 1873 par les cantons de Bâle, de Berne et de Soleure (qui constituaient une partie de son diocèse) et dut aller s'installer à Lucerne. Le conflit ne fut résolu qu'en 1884, lors de la nomination d'un nouvel évêque de Bâle. Quant à Mgr Gaspard Mermillod (1824-1892), il avait été consacré évêque *in partibus* d'Hébron en 1864 et avait reçu de l'évêque de Lausanne et Genève (qui résidait depuis la Réforme à Fribourg) les pleins pouvoirs comme vicaire général pour l'administration de la partie genevoise du diocèse. Après quelques années de fonctionnement de ce système sans difficulté, le gouvernement radical genevois décida en 1872 qu'une telle transformation camouflée de Genève en diocèse autonome était inacceptable et destitua Mgr Mermillod. Pie IX répliqua au début de l'année 1873 par un bref qui instituait l'évêque " destitué " vicaire apostolique pour le canton de Genève. Le gouvernement fédéral suisse réagit en déclarant qu'il n'était pas admissible de séparer unilatéralement le canton de Genève du diocèse de Lausanne et Genève, qui seul continuerait d'être reconnu ; le nouveau vicaire apostolique n'était donc pas autorisé à exercer ses fonctions. Mgr Mermillod ayant refusé de se soumettre, le gouvernement fédéral édicta le 17 février 1873 un décret l'expulsant du territoire suisse (bien qu'il fût citoyen suisse) aussi longtemps qu'il ne renoncerait pas à l'exercice de ses fonctions. Il s'installa aux frontières de Genève, sur territoire français, et ne put revenir en Suisse qu'en 1883<sup>39</sup>.

La Constitution fédérale de 1874, adoptée en pleine période de *Kulturkampf*, en porte la marque. Son article 49 affirme le caractère inviolable de la liberté de conscience et de croyance. Mais il précise aussi que " nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse, s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique " – l'Etat de 1874 se méfie de toute entrave que pourrait apporter la religion à son bon fonctionnement. L'article 50 prévoit que " les cantons et la Confédération peuvent 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 " ; il n'est pas difficile de deviner quelle Eglise était visée par la dernière remarque ! L'alinéa 3

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 86.

<sup>39</sup> Ulrich Lampert, *Kirche und Staat in der Schweiz*, t. II, Fribourg / Leipzig, Verlag der Universitätsbuchhandlung Rüttschi & Egloff, 1938, pp. 280-285.

prévoyait que “ les contestations de droit public ou de droit privé auxquelles donne lieu la création de communautés religieuses existantes, peuvent être portées par voie de recours devant les autorités fédérales compétentes ” ; cette disposition s’inscrivant dans le contexte des espoirs de montée d’un vaste mouvement catholique libéral ne semble guère avoir été utilisée par la suite, même si elle aurait pu en principe s’appliquer à d’autres controverses que celles opposant les catholiques romains aux catholiques chrétiens pour le contrôle d’églises paroissiales<sup>40</sup>.

En revanche, l’article 50 contient aussi un alinéa 4 interdisant l’érection d’évêchés sur le territoire suisse sans l’approbation de la Confédération ; cet article reste toujours une question d’actualité. Pourtant, la seule occasion où il fut appliqué dans son sens strict fut pour autoriser en 1876 l’établissement d’un évêché national catholique chrétien. Mais le Conseil fédéral a interprété l’article sur l’érection de nouveaux diocèses comme s’appliquant également aux modifications des circonscriptions de diocèses existants, réglées par voie concordataire<sup>41</sup>. Tel a été le cas du diocèse de Lugano en 1968<sup>42</sup>. Bien que l’alinéa 4 de l’article 50 ne cite pas nommément l’Eglise catholique romaine, “ c’est elle, et elle seulement, que le constituant visait en adoptant cette exception au principe de la liberté des cultes ”<sup>43</sup>. La pratique historique montre en effet qu’il n’a pas été utilisé face à d’autres Eglises à structure épiscopale, notamment aux Eglises orthodoxes qui ont établi des diocèses en Suisse sans demander ni recevoir d’autorisation (Métropole de Suisse du Patriarcat Œcuménique, Archevêché de Genève et de l’Europe occidentale et Evêché de Vevey de l’Eglise russe hors-frontières...) <sup>44</sup>. Alors que d’autres articles d’exception de la Constitution de 1874, qui interdisaient l’activité des Jésuites en Suisse (article 51) et la fondation de nouveaux couvents

---

<sup>40</sup> Il est à peine besoin de préciser que les différentes dispositions que nous venons d’évoquer ont disparu sans laisser de trace dans la nouvelle Constitution fédérale adoptée en avril 1999.

<sup>41</sup> Christoph Winzeler, *Strukturen von einer “ anderen Welt ”. Bistumsverhältnisse im schweizerischen Bundesstaat 1848-1998, ihr historischer Wandel und ihre Inkulturation*, Fribourg, Universitätsverlag, 1998, p. 215. Depuis l’entrée en vigueur de la Constitution fédérale de 1848, les cantons ne sont plus compétents pour conclure directement des concordats avec le Siège apostolique et doivent recourir à l’intermédiaire de la Confédération (U. Lampert, *Kirche und Staat in der Schweiz*, t. I, Bâle / Fribourg, J. & F. Hess, 1929, pp. 67-68).

<sup>42</sup> Depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle s’exprimait le désir de création d’un diocèse propre au Tessin, dont les paroisses étaient jusqu’à ce moment rattachées soit au diocèse de Come, soit à celui de Milan. La recherche d’une solution devint d’autant plus nécessaire qu’un arrêté fédéral interdisait en 1859 le rattachement de paroisses suisses à des diocèses étrangers. Trois conventions conclues entre 1884 et 1888 aboutirent à placer le Tessin sous la juridiction d’un administrateur apostolique (choisi parmi les ressortissants tessinois), l’église de Saint-Laurent à Lugano étant “ érigée en église cathédrale pour tout le territoire du canton du Tessin et [...] réunie canoniquement et à égalité de droits avec l’église de Bâle, dont l’ordinaire portera désormais le titre d’Evêque de Bâle et de Lugano ” (textes in U. Lampert, *Kirche und Staat in der Schweiz*, t. III, pp. 169-183). Une convention conclue en 1968 entre la Suisse et le canton du Tessin, d’une part, et le Siège apostolique, d’autre part, transforma le Tessin en diocèse indépendant.

<sup>43</sup> Philippe Gardaz, *Organisation ecclésiastique cantonale et droit fédéral*, Lausanne, 1973, p. 89.

<sup>44</sup> Cf. C. Winzeler, *op. cit.*, chap. 8.

ou ordres religieux (article 52), ont été supprimés en 1973<sup>45</sup>, l'interdiction de l'érection de nouveaux évêchés sans l'autorisation de la Confédération non seulement reste jusqu'à aujourd'hui inscrite dans la Constitution fédérale, mais a été reprise dans la nouvelle Constitution approuvée en votation par le peuple suisse le 18 avril 1999, qui entrera en vigueur au début du nouveau millénaire !<sup>46</sup> L'on avait en effet renoncé à éliminer cet article lors de l'élaboration du projet de nouvelle Constitution en raison des oppositions rencontrées. La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (Chambre des cantons) a proposé de procéder à la suppression de cet article en l'an 2000, afin de " débarrasser la Constitution d'une disposition " qui " n'a eu que peu ou pas d'effets ", mais " porte atteinte aux droits fondamentaux, en même temps qu'elle est discriminatoire et contraire au droit international " <sup>47</sup>. La commission a cependant fini par renoncer à supprimer l'article, en raison du trop grand nombre d'oppositions, " surtout dans les rangs catholiques ", de la part de catholiques libéraux méfiants face à certaines interventions romaines<sup>48</sup>. Des organisations protestantes s'étaient bien entendu opposées elles aussi à l'abolition de cet article, de même que six cantons, dont trois grands : Zurich, Berne et Genève<sup>49</sup>. On ne saurait trouver meilleure démonstration de l'importance de l'histoire pour analyser les phénomènes qui nous intéressent : malgré les considérables mutations socio-religieuses intervenues depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, l'héritage du *Kulturkampf* continuera d'imprégner, au XXI<sup>e</sup> siècle, un aspect des relations entre religions et Etat en Suisse.

Les tensions des années 1870 refluent au cours des années suivantes. La grande majorité des catholiques ne suivaient pas les libéraux. Même les gouvernements animés par des passions

---

<sup>45</sup> Ils n'étaient d'ailleurs plus vraiment respectés depuis longtemps déjà.

<sup>46</sup> " Il ne peut être érigé d'évêché sans l'approbation de la Confédération. " (article 72 de la nouvelle Constitution fédérale)

<sup>47</sup> " Initiative parlementaire. Abrogation de l'article 50, 4<sup>e</sup> alinéa cst. (soumettant la création des évêchés à l'approbation préalable de la Confédération). Avant-projet et rapport explicatif de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats ", 16 novembre 1998 (doc. 94.433), p. 8.

<sup>48</sup> Cela s'inscrit dans les suites de ce qu'on a appelé en Suisse " l'affaire Haas ", c'est-à-dire Mgr Wolfgang Haas, devenu évêque auxiliaire de Coire avec droit de succession en 1988 et évêque de ce diocèse en 1990 après la retraite de son prédécesseur ; les options jugées conservatrices de Mgr Haas lui attirèrent d'emblée l'opposition d'une partie des fidèles et entraînèrent de vives tensions dans le diocèse ; le problème fut résolu en déplaçant Mgr Haas à la tête de l'archevêché nouvellement créé de Vaduz (Liechtenstein) en 1997. Sur la question des relations entre Eglise et Etat au Liechtenstein (qui a pris une grande actualité à la suite de l'érection de cet archevêché non sollicité), on peut lire les actes d'un symposium qui s'est tenu en mars 1999 : Herbert Wille et Georges Baur (dir.), *Staat und Kirche. Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1999.

<sup>49</sup> *La Liberté* (Fribourg), 25 août 1999. " Parce que cette révision est conçue d'une manière qui peut susciter la confrontation et le réveil des tensions religieuses, le Conseil d'Etat la juge inopportune et estime qu'il ne faut l'engager qu'une fois obtenu un large consensus des différentes Eglises et communautés religieuses de notre pays ", expliqua le Conseil d'Etat du canton de Genève pour justifier sa position (*Le Temps* [Genève], 8 avril 1999).

anticléricales durent se rendre à l'évidence : il fallait trouver des arrangements avec les évêques catholiques romains<sup>50</sup>. Les conflits avaient en définitive plutôt contribué “ à unifier davantage encore les diverses composantes du catholicisme suisse ”, dont l'aile radicale avait été éliminée<sup>51</sup>. Par ailleurs, jusqu'en 1893 (date à partir de laquelle le Tribunal fédéral fut chargé de traiter les recours contre des décisions cantonales relatives aux articles 49 et 50 de la Constitution), les autorités fédérales durent souvent s'occuper de recours contre des mesures adoptées par des cantons dans le cadre du *Kulturkampf* et, même si le Conseil fédéral se déclarait souvent incompétent, cela exerçait une pression sur des gouvernements cantonaux obligés de se justifier<sup>52</sup>.

Il n'est pas possible d'examiner l'évolution des différentes constitutions cantonales au cours du XIX<sup>e</sup> siècle ; je me bornerai, en guise de sommaire tour d'horizon, à quelques exemples illustrant la variété des situations. L'on y rencontre d'abord les séquelles des querelles que nous avons évoquées. Ainsi, soucieux d'imposer aux Eglises un fonctionnement démocratique, les dispositions de quelques cantons imposèrent l'élection du clergé des communautés religieuses reconnues de droit public par la paroisse et la réélection après une période déterminée<sup>53</sup> ; de telles règles sont toujours en vigueur, par exemple dans le canton de Zurich<sup>54</sup>. La Constitution bernoise de 1893 mentionnait les Eglises évangélique réformée, catholique romaine et catholique chrétienne comme “ Eglises nationales reconnues ” (*anerkannte Landeskirchen*)<sup>55</sup> : aujourd'hui (1999), tant l'Eglise catholique romaine que l'Eglise évangélique réformée jouissent du statut de droit public dans la plupart des cantons, et l'Eglise catholique chrétienne est au bénéfice du même statut dans neuf d'entre eux<sup>56</sup>, mais cela recouvre des modes d'organisation différents d'un canton à l'autre – dans certains cantons, l'Eglise “ cantonale ” est une association de communes ecclésiastiques, dans d'autres l'Eglise a le statut de corporation de droit public tant sur le plan cantonal qu'au niveau local,

---

<sup>50</sup> Wolfgang Müller, “ Erzbistümer und Bistümer. Allgemeine Einleitung ”, in Albert Bruckner (dir.), *Helvetia Sacra*, section I, t. I, Berne, Francke Verlag, 1972, pp. 61-88 (p. 79). Le Conseil d'Etat bernois, dans un rapport adressé en 1920 au parlement cantonal, en faisait le constat : “ La tentative entreprise à l'époque du *Kulturkampf* d'influencer la confession et l'Eglise catholique romaine par le catholicisme chrétien doit être considérée comme abandonnée. Dans notre pays également, le catholicisme romain n'a pas seulement préservé sa nature telle qu'elle était avant le *Kulturkampf*, mais il a également maintenu sa sphère d'influence pour ainsi dire intacte. En le soulignant, nous nous contentons simplement de prendre acte d'un fait historique. ” (cité in U. Lampert, *Staat und Kirche in der Schweiz*, t. I, p. 179)

<sup>51</sup> Victor Conzemius, “ La Suisse ”, in Jean-Marie Mayeur et al. (dir.), *Histoire du Christianisme des origines à nos jours*, t. IX : *Libéralisation, industrialisation, expansion européenne (1830-1914)*, Paris, Desclée, 1995, pp. 589-595 (p. 591).

<sup>52</sup> D. Kraus, *op. cit.*, p. 50.

<sup>53</sup> U. Lampert, *Kirche und Staat in der Schweiz*, t. II, pp. 223-228.

<sup>54</sup> M. Grichting, *op. cit.*, pp. 224-226.

<sup>55</sup> U. Lampert, *Kirche und Staat in der Schweiz*, t. III, pp. 201-202.

etc.<sup>57</sup> Un canton comme Uri constatait dans sa Constitution (1888) que “ le peuple du canton d’Uri professe dans sa grande majorité la religion catholique romaine ”, tout en reconnaissant bien entendu le libre exercice du culte d’autres confessions<sup>58</sup>. Un autre canton catholique, celui de Fribourg, faisait le même constat, mais, dans sa Constitution de 1857 déjà, garantissait le libre exercice du culte de la religion évangélique réformée<sup>59</sup>. Les crispations du *Sonderbund* restaient en revanche marquées dans le canton de Bâle-Ville, dont la Constitution de 1890 ne donnait le statut de droit public qu’à l’Eglise réformée et à l’Eglise catholique chrétienne, et contenait en outre un article interdisant aux membres d’ordres religieux ou de congrégations toute activité d’enseignement<sup>60</sup>. Nous voyons ainsi se dessiner, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les contours de l’aménagement des relations entre Eglises et Etats après le *Kulturkampf*, bien que l’empreinte de celui-ci – ainsi que celles des antagonismes confessionnels des siècles précédents – persistât dans certaines dispositions. Cependant, même s’il n’était pas nécessairement bienveillant à l’égard de toutes les communautés religieuses à l’origine, l’Etat fédéral s’était voulu neutre et avait inscrit ce principe de neutralité dans la Constitution de 1874, malgré des articles d’exception liés aux controverses qui battaient alors leur plein. Un message du gouvernement suisse déclarait en 1873 :

“ La Confédération se place au-dessus des communautés et des dénominations religieuses. Elle n’en reconnaît aucune. Elle ne les connaît que pour protéger leur liberté et pour faire régner la paix entre elles. Elle ne défend ni une confession ni une église. Elle défend l’individu en lui assurant le respect de sa croyance et la liberté de sa conscience. ”<sup>61</sup>

La définition des relations entre religion et Etat était laissée aux instances cantonales, et cette approche a été suivie jusqu’à maintenant. Tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, le système suisse a continué de fonctionner dans la plupart des cantons suisses sur la base de la distinction entre communautés religieuses reconnues de droit public et autres communautés religieuses, relevant simplement du droit privé. Le statut de droit public entraîne certains avantages importants, notamment sur le plan financier (impôts ecclésiastiques).

---

<sup>56</sup> En outre, la communauté israélite bénéficie également d’un statut de droit public dans quelques cantons.

<sup>57</sup> Augustin Macheret, “ Les Eglises et l’Etat : séparables ou inséparables ”, in *Les Eglises et le Fédéralisme. Deux exemples : Fribourg et Neuchâtel*, Fribourg, Editions Universitaires, 1990, pp. 15-31 (pp. 21-22).

<sup>58</sup> U. Lampert, *Staat und Kirche in der Schweiz*, t. III, p. 204. Dès 1916, la communauté protestante du canton d’Uri acquit également le statut de droit public (Walter A. Stöckli, *Church-State and School in Switzerland and the United States. A Study in Comparative Constitutional Law*, Berne, Herbert Lang, 1970 (pp. 28-30).

<sup>59</sup> U. Lampert, *op. cit.*, p. 215.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 217.

<sup>61</sup> Cité in P. Gardaz, *op. cit.*, p. 61 (note 117).

Deux cantons ont cependant fait le pas vers la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Le premier fut le canton de Genève, en 1907, à l'initiative d'hommes politiques qui voulaient aboutir à une situation de véritable laïcité ; alors que beaucoup de protestants s'y opposèrent, les électeurs catholiques genevois votèrent en revanche massivement pour la séparation, qui permettait de régler les conflits des années 1870 et de rétablir l'égalité entre les confessions<sup>62</sup>. Il est intéressant de noter que cette séparation n'empêcha pas la Faculté de théologie de continuer à faire partie de l'Université de Genève, mais avec un statut d'autonomie dès 1927 et un partage des charges financières entre l'Etat et l'Eglise réformée<sup>63</sup>. A Neuchâtel, l'arrière-plan fut très différent, puisque l'objectif de la séparation de l'Eglise et de l'Etat était de permettre la réunification entre l'Eglise réformée officielle et de l'Eglise évangélique neuchâteloise indépendante de l'Etat formée en 1873 : “ L'Eglise indépendante exigea, en effet, que l'Eglise nouvelle, issue de la réunification, fût entièrement autonome pour fixer sa doctrine, son organisation et son financement. ”<sup>64</sup> La séparation fut acceptée en votation populaire en 1941. Comme dans le cas de Genève, il ne serait cependant pas exact de parler d'une séparation totale : “ Autonomie et non séparation ”, a-t-on pu écrire<sup>65</sup>. Les trois Eglises principales sont reconnues comme des institutions d'intérêt public. Dans le canton de Neuchâtel comme dans celui de Genève, le service des contributions adresse à tous les contribuables s'identifiant comme appartenant à l'une des trois confessions principales une invitation à payer une contribution ecclésiastique volontaire.

Il est possible que d'autres cantons adoptent également à l'avenir un régime de séparation de l'Eglise et de l'Etat, en fonction de l'évolution d'un contexte socio-religieux certes fort différent de celui du siècle dernier<sup>66</sup>. Cependant, à moins d'un déclin très brutal des Eglises établies, il n'y a aucun indice laissant supposer un passage massif de plusieurs cantons à la séparation de l'Eglise et de l'Etat dans un avenir prévisible<sup>67</sup> – sans doute assistera-t-on à de nouvelles tentatives, peut-être finalement réussies, dans un canton comme Zurich. En revanche, il est probable que se poursuive la “ tendance nette au désenchevêtrement, à la

<sup>62</sup> Nicole Fatio, “ Une Eglise nationale séparée de l'Etat depuis 1907 : histoire et réalité aujourd'hui ”, in A. Schindler, *op. cit.*, pp. 138-155 (p. 143).

<sup>63</sup> *Ibid.*, pp. 148-149.

<sup>64</sup> Piermarco Zen-Ruffinen et Christine Guy-Ecabert, “ La séparation de l'Eglise et de l'Etat à Neuchâtel ”, in A. Lorétan, *op. cit.*, pp. 155-166 (p. 158).

<sup>65</sup> Michel de Montmollin, “ L'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel ”, in *Les Eglises et le fédéralisme*, pp. 33-39 (p. 36).

<sup>66</sup> Cf. Louis Carlen (dir.), *Trennung von Kirche und Staat / Séparation de l'Eglise et de l'Etat*, Fribourg, Universitätsverlag, 1994.

<sup>67</sup> Une initiative populaire aux objectifs ambitieux, puisqu'elle voulait introduire dans le droit fédéral la séparation complète de l'Eglise et de l'Etat sur l'ensemble du territoire suisse, a été massivement rejetée en 1980.

désimbrication ” dans les cantons, où les Eglises reconnues, de plus en plus, “ jouiront d’une large autonomie d’organisation et de gestion ”<sup>68</sup>.

Quant à la reconnaissance de droit public pour d’autres communautés religieuses, il lui faudra sans doute encore du temps pour se réaliser : elle ne peut s’appliquer qu’à des candidates ayant fait preuve de stabilité dans leur enracinement local et elle pose également certains problèmes de représentativité dans le cas de “ grandes religions ” immigrées (Eglise orthodoxe, islam, bouddhisme...), en raison du caractère non unitaire de leur structure et de leur division en plusieurs communautés ou juridictions sur un même territoire. Mais cette extension du statut de droit public à des communautés religieuses non reconnues commencera très probablement à devenir réalité dans certains cantons au cours du XXI<sup>e</sup> siècle.

Tandis que la Constitution de 1874 se bornait à affirmer la liberté de conscience et de croyance, avant de poursuivre l’article 49 sur un ton qui insistait plutôt sur la liberté de l’individu face aux obligations religieuses (“ Nul ne peut être contraint de faire partie d’une association religieuse ”, etc.), l’article 15 de la nouvelle Constitution conserve cette idée sous une forme abrégée, mais insiste en même temps sur la liberté positive du croyant : “ Toute personne a le droit de choisir librement sa religion ainsi que de se forger ses convictions philosophiques et de les professer individuellement ou en communauté. Toute personne a le droit d’adhérer à une communauté religieuse ou d’y appartenir et de suivre un enseignement religieux. ” La nouvelle Constitution prend acte des réalités d’une société pluraliste et de libre choix religieux ; l’éclatement des références religieuses de nos contemporains aura d’autres conséquences futures, qui ne sont pas seulement liées à la présence de communautés immigrées dont une partie des membres prendront durablement racine en Suisse.

Il serait logique de voir l’Etat fédéral conserver plus que jamais sa réserve en matière religieuse, pas seulement par respect des principes traditionnels du fédéralisme suisse en matière de répartition des compétences, mais aussi parce qu’il y aurait quelque paradoxe à voir l’échelon fédéral pénétrer dans ce domaine à une époque sécularisée, où les questions religieuses relèvent, plus que par la passé, de la sphère privée<sup>69</sup>. Cependant, une commission

---

<sup>68</sup> A. Macheret, “ Les Eglises et l’Etat ”, p. 25.

<sup>69</sup> Cette neutralité de l’Etat fédéral ne doit cependant pas déboucher sur un désintérêt pour les questions religieuses ou une attitude de type laïciste : elle exige aussi une bonne information sur la situation religieuse et son évolution, à la fois de la part des services de l’Etat et à travers l’encouragement à des recherches scientifiques (sociologiques, etc.) sur la situation religieuse – dans ce sens, la création (décembre 1999) d’un Observatoire des religions en Suisse avec siège à l’Université de Lausanne doit être saluée. En revanche, il ne convient certainement pas, comme l’ont suggéré certains politiciens, de créer un “ Office fédéral des questions religieuses ” ou une autre structure du même genre.

parlementaire de la Chambre des cantons a demandé au début de l'été 1999 au Conseil fédéral de se prononcer sur l'idée d'une " politique fédérale des sectes ", en réaction aux préoccupations soulevées par l'action de certains mouvements. Il semblerait normal que les autorités fédérales se prononcent négativement face à de telles propositions, dont l'adoption modifierait la répartition des compétences entre Confédération et cantons sur les questions religieuses, mais les différents ministères ne semblent pas avoir pour l'instant tous le même point de vue sur la question. Plus compliqué est le problème que soulève la motion adoptée en octobre 1999 par la Chambre des cantons pour proposer au gouvernement de ne supprimer l'article consitutionnel sur les évêchés qu'au moment où celui-ci pourrait être remplacé par un article de teneur plus générale sur les rapports entre les religions et l'Etat<sup>70</sup> ; une telle motion démontre en tout cas que, même à notre époque, la question religieuse n'est pas près d'être refoulée dans la sphère privée.

L'intervention de l'Etat et l'influence de la mentalité dominante ont bel et bien, dans plusieurs cantons, influencé les communautés religieuses dans le sens d'une adaptation aux structures démocratiques, expérience plus délicate pour l'Eglise catholique que pour les Eglises protestantes. L'évolution des relations entre religions, Etat fédéral et Etats cantonaux se poursuit. Ce processus s'opère jusqu'à maintenant sans rupture brutale, ce qui signifie que le poids de l'expérience historique dans ces domaines continue d'y jouer un rôle important et influencera ces relations même à l'heure de la gestion d'un pluralisme religieux incluant des communautés qui n'existaient pas sur le territoire suisse il y a un siècle<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> La représentante du gouvernement a précisé aux parlementaires que l'élaboration d'un tel article demanderait 4 à 6 ans (*Neue Zürcher Zeitung*, 6 octobre 1999, p. 18).

<sup>71</sup> Cf. René Pahud de Mortanges (dir.), *Religiöse Minderheiten und Recht / Minorités religieuses et droit*, Fribourg, Universitätsverlag, 1998.