

William Ossipow

## La double logique des relations Église/ État en Suisse. Une perspective de théorie politique

### Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

**revues.org**

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

### Référence électronique

William Ossipow, « La double logique des relations Église/État en Suisse. Une perspective de théorie politique », *Archives de sciences sociales des religions* [En ligne], 121 | janvier - mars 2003, mis en ligne le 17 novembre 2005.

URL : <http://assr.revues.org/2385>

DOI : en cours d'attribution

Éditeur : Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales

<http://assr.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur : <http://assr.revues.org/2385>

Ce document est le fac-similé de l'édition papier.

© Archives de sciences sociales des religions

## **LA DOUBLE LOGIQUE DES RELATIONS ÉGLISE/ÉTAT EN SUISSE UNE PERSPECTIVE DE THÉORIE POLITIQUE**

Le cas suisse est un exemple à la fois bien cerné dans le temps et dans l'espace et qui présente une complexité suffisante pour permettre une compréhension plus générale du problème de la régulation étatique des religions, au-delà du simple cas particulier qu'il constitue, comme si le microcosme helvétique reflétait une problématique, à bien des égards exemplaire, par sa diversité et son ingéniosité. Ce que l'on pourrait appeler le "modèle suisse" a en effet réussi l'articulation d'exigences éthiques et politiques souvent considérées comme antinomiques : d'une part, assurer les libertés fondamentales de tous les citoyens dans le domaine religieux ; d'autre part, respecter l'auto-gouvernement politique et éthique des cantons, véritables républiques autonomes dans leurs sphères propres de compétence. À ce titre, les cantons ont la capacité d'organiser le rôle des communautés religieuses selon leurs traditions historiques spécifiques, selon leur ethos propre. Le modèle suisse allie donc une uniformisation des droits individuels propres au libéralisme et une grande diversité des statuts des communautés religieuses. Le fédéralisme et le principe de subsidiarité ont donc façonné cette architecture institutionnelle où règne en maître ce que Michael Walzer (1997) appelle « l'égalité complexe ».

### **Le fédéralisme suisse et son architecture**

La religion possède en Suisse un statut civil complexe, suivant en cela l'ensemble des institutions de ce pays, si diversifié et si travaillé par des clivages de toutes sortes, linguistiques, culturels, sociaux et, bien sûr religieux, que sa cohésion interne n'a pu être obtenue que par un surcroît d'inventivité et de complexité en tant que *projet institutionnel*.

Comme chacun le sait, la Suisse est caractérisée par une diversité interne considérable : trois langues (quatre si l'on prend en compte le romanche

ultra-minoritaire), deux religions principales, à quoi s'ajoutent les clivages sociaux classiques dans une société moderne, de même que les oppositions entre ville et campagne. Au total, une situation éminemment complexe et par définition difficile à gérer.

On considère en Suisse que l'instrument institutionnel le plus apte à réguler ce type de diversité et de complexité est le *fédéralisme* sur lequel il est nécessaire d'apporter quelques précisions. Le fédéralisme est un mode de répartition des pouvoirs et des compétences basé sur la territorialité. Alors que la séparation classique des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire est de type fonctionnel, le fédéralisme organise une répartition des compétences selon une ligne territoriale. L'État fédéral est formé d'entités étatiques de rang inférieur, les États ou, dans la terminologie suisse, les cantons. L'État fédéral possède des compétences qui sont explicitement mentionnées dans la Constitution et dont certaines sont exclusivement du ressort de la Confédération, c'est-à-dire du centre : le pouvoir central. Ces compétences expresses et exclusives sont par exemple, et par excellence, la représentation diplomatique de la Suisse à l'étranger et la conduite de la politique extérieure, ainsi que la défense nationale. Dans d'autres domaines, la Confédération exerce des compétences expresses, mais complémentaires de celles des entités de rang inférieur que sont les cantons, comme la sécurité sociale. Dans d'autres domaines encore, les cantons ont des compétences exclusives comme l'organisation de l'enseignement aux différents niveaux (primaire, secondaire et supérieur), ce qui n'exclut pas, du reste, une collaboration, notamment financière, avec la Confédération qui intervient traditionnellement par le biais de subventions. Les cantons ont des prérogatives étatiques évidentes dans la mesure où ce sont de véritables centres de décisions autonomes dans l'espace de leurs compétences, chacun doté d'une véritable constitution qui lui est propre et qui organise la vie politique locale autour des organes politiques traditionnels (exécutif, législatif, judiciaire). À l'intérieur des cantons, les communes sont également un échelon important de la vie politique. L'organisation communale est du ressort exclusif des cantons qui peuvent, selon leur histoire et leur ethos propre, accorder aux communes plus ou moins d'importance politique et d'autonomie administrative. Ainsi, la vie politique suisse se déploie-t-elle aux trois niveaux principaux, du centre représenté par la Confédération, des cantons, lieux vitaux de la politique locale et par ailleurs le plus souvent chargés de mettre en œuvre localement la politique fédérale, et enfin des communes qui jouissent d'une plus ou moins large autonomie.

La cohérence de cet ensemble à trois niveaux est assurée par l'application pragmatique du principe de subsidiarité selon lequel une tâche doit être exercée au niveau le plus local, le plus "bas", possible. Ce principe déborde même l'organisation politique, dans la mesure où il indique que si une tâche est mieux accomplie à un niveau infra-politique comme la famille ou l'entreprise, alors l'État ou ses subdivisions doivent s'abstenir de toute intervention. Le principe de subsidiarité, très restrictif dans l'octroi de compétences à la puissance publique du centre, connaît, il est vrai, un correctif d'importance à sa propre règle : si une tâche n'est pas correctement réalisée au niveau le plus bas, alors il incombe au niveau supérieur de la prendre en charge. L'art de la pratique fédéraliste, si l'on peut s'exprimer ainsi, est de trouver le niveau adéquat auquel une tâche doit être accomplie.

À cet égard, le résultat cumulé des pratiques antérieures aboutit à un enchevêtrement considérable et hypercomplexe des compétences et des capacités d'inter-

vention. Quel est le résultat pour le citoyen, pour ses droits, pour l'égalité de traitement qui symbolise la justice dans les relations entre l'État et les administrés ? Sur ces points, le fédéralisme pose des problèmes difficiles et controversés (1). La question fiscale, qui connaît, bien entendu, elle aussi trois étages, témoigne de cette complexité et des difficultés considérables, tant pratiques que théoriques, d'organiser un ordre social juste dans les conditions de la variété et de la complexité induite par le fédéralisme.

En ce qui concerne la régulation étatique de la religion, elle relève d'une part du droit fédéral et surtout, dans ses concrétisations politiques, administratives et organisationnelles locales, du droit cantonal (des vingt-six systèmes différents de droit cantonal, faudrait-il dire).

Le principe fédéraliste joue ici pleinement (2). Ce principe fédéraliste au sens helvétique signifie, rappelons-le, l'octroi d'une compétence au niveau inférieur des États membres et non une compétence du centre où la Confédération pourrait légiférer sur l'ensemble du territoire. Comme il n'y a pas, en la matière, de compétence constitutionnelle explicite – il n'y en a pas, faute d'une volonté politique pour qu'il y en ait une –, la régulation des religions relève pour l'essentiel de la compétence cantonale.

### Les dispositions constitutionnelles

Du point de vue constitutionnel, la Suisse en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle est dans une situation un peu particulière. Au moment du colloque de Lausanne (13-15 décembre 1999) qui inaugurerait *l'Observatoire des religions*, la Constitution fédérale de 1874 connaissait ses derniers jours. Elle était appelée à être remplacée par un nouveau texte destiné à entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Cependant ce passage d'une Constitution à l'autre ne signifie aucun bouleversement de fond. Il existe, bien au contraire, une remarquable continuité dans l'esprit qui anime les dispositions relatives à la religion et à sa régulation dans les deux textes constitutionnels (comme dans bien d'autres domaines du reste). Nous allons donc présenter l'essentiel du problème en nous référant aux deux textes.

En vertu de l'architecture fédéraliste qui joue, dans le cas particulier de la régulation religieuse, aux niveaux de la Confédération (l'État fédéral dans son ensemble) et des cantons (unités membres de la fédération), il existe des dispositions juridiques concernant la religion à chacun de ces niveaux (3). L'esprit des ins-

(1) J'ai développé une analyse du fédéralisme en regard des exigences de la justice en OSSIPOW (1998).

(2) Il est utile de préciser le sens très helvétique du terme fédéraliste tel qu'employé ici – et tel qu'il se différencie très clairement de son acception canadienne ou française : être fédéraliste en Suisse signifie vouloir que les cantons conservent autant de prérogatives et de souveraineté que possible et que les compétences de l'État central soient strictement énumérées et délimitées.

(3) Pour être complet, il faut souligner que le troisième étage de l'architecture fédéraliste, la commune, joue un rôle non négligeable, relativement à la régulation de la religion, dans beaucoup de cantons notamment en relation avec le concept organisationnel de *paroisse*. Nous ne traiterons cependant pas de cet aspect qui nous conduirait dans des détails inutiles.

titions consiste en un équilibre audacieux des dispositions de ces deux niveaux, dans la mesure où il tente de concilier des exigences de philosophie publique très différentes, voire contradictoires.

Au niveau fédéral, les dispositions constitutionnelles obéissent à un esprit franchement libéral, protégeant les libertés fondamentales de l'individu, telles la liberté d'adhérer ou non à une religion, de pratiquer un culte ou non. L'ancien texte déployait même ses dispositions libérales de protection des libertés fondamentales dans un esprit non exempt d'anticléricalisme anticatholique hérité du XIX<sup>e</sup> siècle et des luttes idéologiques de cette époque, en particulier du *Kulturkampf*.

L'article 49 de la Constitution fédérale de 1874 stipulait en effet :

« 1. La liberté de conscience et de croyance est inviolable.

2. Nul ne peut être contraint de faire partie d'une association religieuse, de suivre un enseignement religieux, d'accomplir un acte religieux, ni encourir des peines, de quelque nature qu'elles soient, pour cause d'opinion religieuse.

(...)

6. Nul n'est tenu de payer des impôts dont le produit est spécialement affecté aux frais proprement dits d'un culte d'une communauté religieuse à laquelle il n'appartient pas (...). »

L'article 50 de la même Constitution précisait de manière plus positive la garantie constitutionnelle de l'exercice d'une religion :

« 1. Le libre exercice des cultes est garanti dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs ».

Comme signalé plus haut, cette même constitution de 1874 contenait des dispositions fortement marquées par l'anticatholicisme dominant à l'époque, telles que l'interdiction de l'ordre des jésuites (art. 51 abrogé en votation populaire le 23 mai 1973), l'interdiction de créer de nouveaux diocèses sans l'autorisation de la Confédération (art. 50, par. 4) et de nouveaux couvents ou ordres religieux (art. 52 abrogé en votation populaire le 23 mai 1973). Mais il est juste de reconnaître que ces dispositions anticléricales ont été plutôt des chicanes marginales et qu'elles n'ont en fait jamais constitué un empêchement décisif à la liberté de culte et de croyance des catholiques de Suisse.

Le survol de cette philosophie publique encore imprégnée d'un reste d'anticatholicisme hérité des luttes idéologiques du XIX<sup>e</sup> siècle, doit être complété de la mention de l'article 25bis de la Constitution de 1874 visant une pratique juive, article introduit en 1893 suite à une initiative populaire visant à la protection des animaux mais ayant un caractère antisémite avéré. Cet article (abrogé sous cette forme en votation populaire le 2 décembre 1973) stipulait :

« Il est expressément interdit de saigner les animaux de boucherie sans les avoir étourdis préalablement : cette disposition s'applique à tout mode d'abattage et à toute espèce de bétail. »

La Constitution de 1874 ne donnait aucune mission particulière à la Confédération dans le domaine de la régulation étatique de la religion. Or un principe fondamental du fédéralisme suisse veut, comme on l'a vu plus haut, que la Confédération ne puisse intervenir et jouer un rôle politique ou même administratif que si une compétence lui est explicitement confiée dans un texte constitutionnel. En l'absence d'une telle compétence explicite, le domaine en question relève de la souveraineté exclusive des cantons qui l'exercent sous réserve du droit fédéral.

Autrement dit, conformément à l'ethos fédéraliste suisse, l'esprit des institutions veut que la législation de la Confédération soit le défenseur des libertés individuelles et que celle des cantons organise les instances régulatrices de la religion dans tous ses aspects positifs et concrets.

La nouvelle Constitution fédérale, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000 – et qui, en ce domaine, respecte et pratique largement l'ethos dominant depuis 1848 – stipule sobrement en son article 72 :

« la réglementation des rapports entre l'Église et l'État est du ressort des cantons. »

L'article 15 de cette nouvelle Constitution appartient, quant à lui, au chapitre tout entier consacré à l'énumération des droits qui méritent une mention explicite et systématique. Cet article précise les droits individuels en matière de conscience et de croyance :

- « 1. La liberté de conscience et de croyance est garantie.
2. 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.
3. Toute personne a le droit d'adhérer à une communauté religieuse ou d'y appartenir et suivre un enseignement religieux.
4. Nul ne peut être contraint d'adhérer à une communauté religieuse ou d'y appartenir, d'accomplir un acte religieux ou de suivre un enseignement religieux. »

L'esprit du fédéralisme suisse est donc intégralement reproduit par le nouveau texte constitutionnel puisqu'il revient au droit cantonal de réguler dans le concret les affaires religieuses. Par régulation dans le concret, il faut entendre ici la manière dont les différents cantons règlent la question du statut de la religion et, plus particulièrement, le statut juridique des diverses confessions ou communautés. Ce statut juridique revêt une importance considérable puisque de lui vont dépendre des conséquences pratiques, d'ordre organisationnel, patrimonial et financier.

Étant donné le nombre et la diversité des cantons, les statuts locaux peuvent prendre des formes extrêmement différentes – pourvu qu'elles ne contredisent pas le droit fédéral dans ses dispositions relatives à la protection de la liberté individuelle.

Je ne procéderai pas à l'analyse exhaustive – qui serait fastidieuse et hors de propos – des vingt-six législations cantonales. Je me bornerai à présenter quelques grandes lignes et à prendre certains exemples pour suggérer cette variété et cette diversité pour en tirer des conclusions au niveau de la philosophie publique.

Une des modalités les plus fréquentes par laquelle les différents cantons abordent la question de la régulation de la religion est la *reconnaissance de droit public* et l'octroi aux communautés reconnues de la personnalité morale de droit public. Prenons l'exemple du canton de Fribourg. L'article 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857, révisée sur ce point en 1982 dispose :

- « 1. La liberté de conscience et de croyance et la liberté de culte sont garanties.
2. L'État reconnaît à l'Église catholique romaine et à l'Église évangélique réformée un statut de droit public. Les Églises reconnues s'organisent de façon autonome.
3. Les autres communautés religieuses sont régies par le droit privé. Si leur importance sociale le justifie, elles peuvent, suivant le degré de celle-ci, obtenir certaines prérogatives de droit public ou être dotées par la loi d'un statut de droit public ».

Ainsi, sur la base de cet article 2 alinéa 3 de la Constitution cantonale, une loi fribourgeoise du 3 octobre 1990 stipule :

«L'État reconnaît à la Communauté israélite du canton de Fribourg un statut de droit public».

Dans le cas de ce canton, la Constitution inaugure son exercice de régulation par un hommage à la liberté individuelle et un rappel des exigences du droit fédéral (paragraphe 1). Ensuite (paragraphe 2), l'État exerce sa prérogative souveraine de régulation par la *reconnaissance* d'un statut de droit public à deux confessions ou dénominations, l'Église catholique romaine et l'Église évangélique réformée. Enfin (paragraphe 3), il régule les autres communautés religieuses en les renvoyant au droit privé, c'est-à-dire au statut associatif. L'État se réserve cependant d'accorder le statut de droit public à des communautés dont l'importance sociale justifierait le passage du droit privé au droit public. On notera que le système fribourgeois, bien qu'ouvert à des évolutions réservant la possibilité de reconnaissance de nouvelles communautés religieuses, pratique néanmoins une sorte de discrimination. En effet, la reconnaissance des Églises catholique et évangélique réformée est prévue d'emblée au niveau constitutionnel, avec ce que cela implique de solennité et de difficultés procédurales pour modifier le statut, alors que la reconnaissance des autres communautés dépend d'un acte législatif en quelque sorte ordinaire et hiérarchiquement inférieur à la Constitution, et par ailleurs plus facilement modifiable.

De nombreuses Constitutions cantonales accordent ainsi la reconnaissance d'un statut quasi étatique, dit *de droit public*, à l'une ou l'autre communauté religieuse, voire à plusieurs comme dans le cas fribourgeois. Il s'agit, bien entendu, la plupart du temps de la reconnaissance des communautés majoritaires et de celles qui ont joué un rôle socio-historique traditionnel dans la vie des cantons. Notons aussi que le statut de droit public est accordé au judaïsme dans quatre cantons seulement, Bâle-Ville, Fribourg, St.Gall et Berne (4).

Le canton de Vaud connaît un mode de régulation atypique, proche de la conception d'une religion d'État : l'Église évangélique réformée est considérée comme une *institution nationale* et, à ce titre, comme le souligne un commentateur, « n'est qu'un service décentralisé de l'État » (de Luze, 1988, pp. 55-56).

D'autres Constitutions cantonales ont des dispositions nettement plus laïques. C'est le cas du canton de Neuchâtel, mais surtout du canton de Genève. Dans ce dernier cas, il existe depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle une séparation très poussée, sinon complète, de l'Église et de l'État, qui s'apparente au modèle français.

Ainsi, l'article 164, paragraphe 1, de la constitution cantonale genevoise reprend l'esprit libéral du droit fédéral, alors que l'article 164 paragraphe 2 interdit purement et simplement tout mode de financement ou de subvention par l'État des communautés religieuses quelles qu'elles soient. Au niveau de la législation cantonale, l'article 164 paragraphe 3 précise le principe que nul ne peut être tenu de contribuer par l'impôt aux dépenses d'un culte particulier. La Constitution cantonale genevoise est celle qui traduit juridiquement le mieux l'ethos de la laïcité telle que la fin du XIX<sup>e</sup> siècle la comprenait.

(4) Cf. « Die Zukunft der Anerkennung von Kirchen » in *Neue Zürcher Zeitung*, 28/10/99.

## La double logique de la régulation religieuse

La régulation de la religion par l'autorité étatique fédérale consiste essentiellement en deux gestes : le premier, d'esprit libéral, est de garantir les libertés individuelles. Il est orienté vers ce que Isaiah Berlin (1969) appelait la *liberté négative*, liberté considérée comme une barrière contre toute restriction injustifiée de l'autonomie personnelle. Le deuxième geste qu'accomplit la Constitution fédérale est la dévotion aux cantons de la régulation précise et concrète de la religion selon leurs traditions politico-religieuses propres. Au lieu de décréter de manière centralisatrice la validité sur tout le territoire de la nation d'un même modèle de régulation, le principe fédéraliste, tel qu'il est compris en Suisse, renvoie à chaque canton la compétence d'organiser la religion comme il l'entend, sous réserve, bien entendu, des dispositions libérales de droit fédéral que l'on a vues plus haut.

Or, ce principe fédéraliste exprime une philosophie publique très différente de la philosophie publique libérale. Le fait de renvoyer la régulation de la religion à la compétence cantonale, c'est-à-dire à des entités politiques relativement petites et, en principe, culturellement homogènes, relève d'une philosophie publique *communautarienne*. D'après le communautarisme, en effet, il appartient aux communautés historiques et politiques de se donner en toutes matières les modes d'organisation qu'elles souhaitent.

Le principe communautarien est à la fois traditionaliste et démocratique. Il se fonde sur le fait qu'une communauté est plus ou moins homogène dans sa culture, ou du moins suffisamment homogène pour régler de manière consensuelle les problèmes découlant d'une éventuelle diversité. En effet, si les désaccords sont trop graves et trop persistants, c'est l'intégrité même de la communauté historico-politique qui est en cause : ce fut le cas avec l'affaire du Jura dont la partie francophone et catholique du canton de Berne dut entamer une longue lutte pour la reconnaissance avant d'être finalement admis comme canton suisse à part entière. C'est également le cas du Canada et de la Belgique.

Au titre d'un bref excursus, je me permettrai de rapprocher le principe communautarien, dans sa double articulation de tradition et de démocratie, de l'adage énoncé par saint Vincent de Lérins pour désigner l'objet de la foi de l'Église : *quod ubique, quod semper, quod ab omnibus creditum est*. Cet adage (qui en fait n'a jamais acquis de valeur dogmatiquement contraignante), souligne très bien le lien qui existe entre une tradition majoritaire – pour ne pas dire unanime – et les raisons propres à conférer à un corpus de croyances donné un statut privilégié d'objet de la foi ou à conférer à une religion le statut de communauté reconnue. Dans le même ordre d'idées, on retrouve un mécanisme de légitimation un peu semblable au travers d'une tradition portée par une majorité – ce que l'on peut appeler le *critère communautarien* – dans le concept de droit musulman d'*ijma* compris comme consensus des croyants (ou consensus des docteurs dans d'autres versions) (Gardet, 1976). Force est de constater que le recours à l'argument d'une pratique communautaire constante basée sur la force d'une tradition culturelle majoritaire est fréquent dans l'histoire des légitimations, notamment des légitimations en matière dogmatique et politique.

Le principe fédéraliste confie donc aux communautés historico-politiques – aux cantons – le soin de réguler la religion. L'esprit de ce principe est bien d'inscrire cette pratique régulatrice dans la continuité d'une tradition, d'autant plus que le phénomène religieux est généralement inséparable de l'existence d'une communauté qui transmet la foi d'âge en âge. L'esprit est bien également celui de la démocratie, car le canton régule le champ religieux en fonction des aspirations de sa population majoritaire et en légiférant selon des procédures politiques et constitutionnelles basées sur le principe majoritaire. Or la régulation cantonale, basée sur la tradition et le principe politique majoritaire, aboutit souvent, comme on l'a vu, au fait de reconnaître certaines communautés religieuses et pas d'autres, au fait de conférer des privilèges organisationnels, patrimoniaux et financiers à certaines confessions et pas à d'autres (5). Ces privilèges accordés à certaines communautés au nom de la tradition majoritaire et de l'esprit de la nation ou de la communauté politique, peuvent se réclamer d'une argumentation de type véritablement communautarien. Par exemple, le Conseil d'État vaudois (le gouvernement cantonal vaudois) commentait ainsi l'inclusion dans la Constitution cantonale de l'Église évangélique réformée en qualité *d'institution nationale* :

« L'art. 2 de la loi ecclésiastique actuellement en vigueur... reconnaît déjà à l'Église la qualité d'institution nationale. Le fait que dorénavant cette indication sera en plus expressément précisée dans la constitution elle-même lui donnera un plus grand poids. Cela marquera avec plus d'évidence et de netteté que l'Église est officiellement reconnue comme une partie intégrante de la nation. » (de Luze, 1988, p. 55).

De Luze lui-même se demande, à la fin de sa minutieuse analyse des relations entre les Églises et les cantons en Suisse, s'il ne vaudrait pas mieux que les différents cantons abandonnent les relations privilégiées qu'ils entretiennent avec certaines communautés religieuses pour adopter le modèle laïque genevois. Il conclut cependant sur une argumentation de type nettement communautarien :

« Nous ne le pensons pas. Ils [les cantons] ne peuvent en effet ignorer que dans leur grande majorité, les Suisses sont attachés à la tradition judéo-chrétienne. Les communautés ecclésiastiques répondent ainsi à un besoin de la population. Or, sans l'aide financière étatique, par manque d'argent, les communautés ne seraient plus à même de remplir toutes les tâches qui sont les leurs actuellement. C'est pourquoi, nous estimons que les cantons doivent les soutenir financièrement. » (de Luze, 1988, p. 204).

## Modèle suisse et théorie politique

L'architecture complexe de la régulation étatique de la religion en Suisse fait ainsi intervenir deux principes : le principe laïque-libéral au niveau fédéral ; le principe communautarien au niveau cantonal. On doit évidemment se demander dans quelle mesure ces deux principes entrent ou non en contradiction l'un avec l'autre ou, pour le moins, comment ils s'articulent l'un à l'autre.

(5) À titre d'exemple, pour le seul canton de Zürich, les transferts annuels de l'État vers les Églises reconnues se montent à 114 millions de francs suisses (cf. *Neue Zürcher Zeitung*, 1/12/99).

En premier lieu, il faut souligner le fait que ces deux principes expriment une tension incontournable de la politique et du droit dans la situation de la modernité telle que nous la connaissons à l'heure actuelle : tension entre un pôle d'universalité – dont les droits de l'homme expriment un aspect important – et un pôle de volonté particulière enracinée dans une situation historique et concrète précise, située et datée. Cette tension a été bien mise en relief par Habermas dans ses travaux sur le droit et les droits de l'homme :

« Mais il est dans la nature concrète des matières qu'il s'agit de régler que – contrairement à ce qui se passe en morale – la régulation normative des comportements par le médium du droit est ouverte aux desseins de la volonté politique d'une société. C'est pourquoi, tout ordre juridique n'est pas seulement le reflet du contenu universel des droits fondamentaux, mais *aussi* l'expression d'une forme de vie particulière. » (Habermas, 1998, p. 221).

Le paradoxe de la solution helvétique de régulation tient dans le fait que les solutions cantonales particulières peuvent être régies par un ethos très différent de l'ethos laïque-libéral qui préside aux dispositions de droit fédéral. Ce dernier, en tant qu'il exprime le pôle de l'universel, exige uniquement le respect intégral de la liberté des individus de pratiquer ou de ne pas pratiquer un culte donné. Il n'interdit pas en revanche qu'une communauté historico-politique telle que le canton, qui serait de tradition majoritairement chrétienne et qui s'auto-définirait et se reconnaîtrait comme telle, privilégie la religion chrétienne par rapport à d'autres religions. Le principe laïque-libéral garantit à tout un chacun les libertés de croyance, d'opinion, de culte, mais rien de plus. Si les cantons respectent en quelque sorte passivement cette liberté des individus, s'ils ne font rien pour entraver la pratique de tel ou tel culte minoritaire mais que, par ailleurs, ils accordent des statuts particuliers et privilégiés à certaines Églises et religions plutôt qu'à d'autres (par la reconnaissance de droit public et/ou en payant les ministres de cette religion), on considère alors qu'il n'y a pas de contradiction entre droit fédéral et droit cantonal.

Du point de vue des sciences sociales, on dira que la garantie fédérale de la liberté de conscience et de culte assure l'optimum de Pareto. J'emprunte à Arthur Rich une des formulations possibles de ce principe qui « postule que la prospérité d'une communauté augmente dès l'instant où le degré de profit de tous les membres sauf un reste inchangé et où cet unique membre connaît une amélioration » (Rich, 1994, p. 219). En d'autres termes, on a une situation Pareto-optimale si l'on peut améliorer le sort des uns sans porter préjudice aux autres.

Comment s'articule ce principe de Pareto en relation avec la régulation fédéraliste complexe des religions ? Rappelons que la Constitution fédérale garantit à tous les individus, croyants ou non, le respect de leurs libertés fondamentales de croire ou non et d'adhérer au culte de leur choix. Ces dispositions forment le socle libéral dont peuvent se prévaloir tous les citoyens et résidents de ce pays. Aucun canton ne peut déroger à ces libertés fondamentales. Autrement dit, aucun canton ne peut faire moins que reconnaître les libertés individuelles. Mais la législation fédérale n'interdit pas de faire plus, c'est-à-dire de se livrer à ce qu'on peut appeler une *discrimination positive*, exercée au nom des droits traditionnels d'une religion d'être la religion majoritaire, pilier de l'identité d'une communauté nationale. La logique sous-jacente au principe de Pareto me semble être celle qui guide le raisonnement du maître dans la parabole des *ouvriers de la onzième heure* : en aucune manière les ouvriers engagés de bon matin pour travailler jusqu'à midi pour un salaire glo-

bal de 100 fr. ne sont lésés si un ouvrier est embauché en fin de matinée pour accomplir une heure de travail pour ce même salaire de 100 fr. La parabole veut indiquer par là que le maître est tenu de respecter son obligation contractuelle et donc tenu de ne pas faire moins que ce que le contrat exige, mais qu'il conserve son droit de faire plus dans d'autres contrats.

Les libertés fondamentales de croyance et d'opinion de tous les citoyens forment le socle incompressible dont nul ne peut être privé. On ne peut, par exemple, interdire, dans l'esprit du fédéralisme suisse, certains cultes pour en favoriser d'autres. En revanche, si certaines communautés religieuses ont plus de privilèges que d'autres, notamment parce que ces privilèges découleraient d'une consécration historique érigée en quasi tradition, sans que les libertés de croyance et de culte soient remises en cause, cette inégalité de traitement ne doit pas être vue comme une injustice.

La doctrine suisse et sa double architecture engendrent donc une situation où l'on a traditionnellement considéré que des inégalités de traitement entre citoyens ne constituent pas une injustice. Il y a en effet des citoyens dont la religion est en quelque sorte reconnue et consacrée par la tradition culturelle et par une majorité politique et des citoyens dont la religion ne jouit d'aucun statut de reconnaissance et n'a pas plus d'avantages que n'importe quelle association de droit civil. C'est du reste une situation constante que génère le principe fédéraliste, également dans bien d'autres domaines que la religion, le domaine fiscal en particulier, où existent des différences considérables entre Suisses de différents cantons (Ossipow, 1998). L'application de la philosophie publique communautaire provoque une inégalité de traitement entre les diverses communautés religieuses à l'intérieur même d'un canton et, naturellement, des différences de traitement d'un canton à l'autre. Du point de vue de la philosophie politique, ce problème n'est pas sans rappeler la distinction faite par Michael Walzer entre *égalité simple* et *égalité complexe* (Walzer, 1997). L'égalité simple veut que tout le monde soit logé à la même enseigne sans que l'on prenne en considération les circonstances historiques et culturelles particulières ni les spécificités du bien en question, ni les significations partagées qui constituent la culture d'une communauté. L'égalité complexe admet des inégalités en fonction notamment du type de bien dont il est question et de l'histoire symbolique qui y est attachée.

On admettra donc que le système suisse de régulation est caractérisé par la complexité résultant d'un enchevêtrement de deux principes, l'un d'essence libérale et laïque et l'autre d'inspiration communautaire et démocratique. Seuls les cantons les plus laïques de Suisse, comme ceux de Neuchâtel et surtout de Genève, assurent une coïncidence des deux ethos, celui du niveau fédéral-laïque et celui du niveau cantonal communautaire, puisque la tradition locale majoritaire est orientée vers une séparation de l'Église et de l'État. De ces deux principes, somme toute difficiles à faire coexister, l'un l'emporte-t-il sur l'autre ? Doit-on qualifier le système dans sa cohérence d'ensemble plutôt de libéral ou plutôt de communautaire ?

À suivre la littérature de théorie politique récente sur le sujet, on peut se convaincre que le libéralisme suisse est un libéralisme fortement mitigé. Selon Veit Bader, le libéralisme « standard » développé par les grands courants de la pensée politique libérale contemporaine en matière de régulation étatique de la religion affirme trois principes de base : un principe *libertarien* selon lequel l'État doit permettre la pratique de n'importe quelle religion ; un principe d'*égalité* selon lequel

l'État ne doit donner de préférence à aucune religion ; et un principe de *neutralité* selon lequel l'État ne doit favoriser ni défavoriser la religion en tant que telle (Bader, 1999, pp. 598-599). D'après l'un des principaux théoriciens du libéralisme politique, Charles Larmore, la neutralité constitue la notion distinctive du libéralisme (Larmore, 1987, p. 42). On se rend aisément compte que la Suisse ne respecte pas cet ensemble de principes du libéralisme standard. Seul, à vrai dire, le premier des trois principes énoncés par Bader, le principe libertarien, est garanti par la Constitution fédérale. La pratique de la plupart des cantons ne respecte, comme on l'a vu, ni le principe d'égalité ni le principe de neutralité.

Charles Taylor distingue également diverses sortes de libéralisme : en premier lieu le formidable modèle "américain" d'un libéralisme des droits individuels, puisant largement dans les traditions de pensée de Locke et de Kant, et pour qui "une société libérale doit rester neutre au sujet de la vie idéale, et se limiter à garantir que, de quelque façon qu'ils voient les choses, les citoyens traitent correctement entre eux, et l'État également avec tous" (1994, p. 79). À ce libéralisme des droits, Taylor oppose celui des sociétés qui ont un "dessein collectif", à savoir une conception particulière du bien qui ne se réduit pas à l'autorisation de l'exercice en quelque sorte solitaire des libertés individuelles, mais qui implique des mesures positives de l'État en vue de la réalisation de cette conception substantielle du bien. Ainsi dans le domaine culturel, peut-on considérer comme un dessein collectif de la nation, digne d'être défendu par l'État, la survivance d'une langue menacée par les évolutions démographiques et sociologiques, ou la protection d'une tradition religieuse à laquelle la majorité de la population s'identifie.

Taylor ne considère pas qu'une telle société soit nécessairement en contradiction avec le respect des libertés fondamentales. « Dans cette perspective, une société dotée de puissants desseins collectifs peut être libérale, pourvu qu'elle soit capable de respecter la diversité – spécialement lorsqu'elle traite ceux qui ne partagent pas ces visées communes – et pourvu qu'elle puisse offrir des sauvegardes adéquates pour les droits fondamentaux » (1994, p. 82). Taylor considère que la politique souhaitable consiste à respecter la différence, ce qu'une politique libérale trop rivée aux droits individuels et aveugle aux desseins collectifs est incapable de faire. « Il existe une politique de respect égal, enchâssée dans un libéralisme des droits, qui est inhospitalière à la différence, parce qu'elle repose sur une application uniforme des règles qui définissent ces droits, sans exception, et parce qu'elle est très méfiante envers les desseins collectifs. » (1994, p. 83).

Taylor est proche de la perspective de Michael Walzer lorsque ce dernier propose la distinction *égalité simple*/*égalité complexe*. L'égalité simple consiste à traiter tout le monde de la même manière, dans une optique qui rejette la prise en compte des différences, qui privilégie l'universalité abstraite et atemporelle au détriment des particularités historiques et locales. « Le problème véritable est celui du particularisme de l'histoire, de la culture et de l'appartenance à une communauté. Même s'ils sont censés être impartiaux, la question que se posent les plus probablement les membres d'une communauté politique n'est pas : que choisiraient des individus rationnels dans telle ou telle condition propre à garantir l'universalité de leur choix ? mais : que choisiraient des individus comme nous, dans la situation qui est la nôtre, partageant une culture et déterminés à continuer à la partager ? » (Walzer, 1997, p. 26). Selon cette optique, les choix ouverts aux communautés politiques sont ancrés dans l'histoire commune d'un peuple uni par des significa-

tions partagées. Il n'y a plus dès lors une seule solution de régulation étatique capable de s'imposer en tous temps et en tous lieux – comme le principe de neutralité pour le libéralisme standard – il y a autant de solutions fournies par l'imagination des communautés et compatibles avec leurs traditions culturelles.

Il ne fait aucun doute que le modèle suisse de régulation étatique des religions s'apparente au libéralisme mitigé par le principe fédéraliste et communautarien et non au pur libéralisme des droits, à ce libéralisme standard dont parle Bader. Le libéralisme mitigé par le fédéralisme a été de longue date l'objet de critiques sévères dans la mesure où il permet, voire favorise, le développement d'inégalités entre citoyens d'un même espace national (Wildavsky, 1984; Ossipow, 1998). L'exemple classique en est le fédéralisme fiscal tel qu'on le connaît en Suisse où les disparités de taux d'imposition d'un canton à l'autre sont considérables. Au moins, dans l'exemple de la fiscalité, peut-on penser qu'à l'intérieur d'un même canton, tous les citoyens ayant le même revenu sont taxés de la même manière. En ce qui concerne la religion, les inégalités de traitement traversent chaque canton entre les citoyens qui appartiennent à une communauté reconnue, ceux qui appartiennent à une communauté non reconnue et ceux qui n'appartiennent à aucune communauté.

Jusqu'à ce jour, il semble bien que le système régulateur basé sur le libéralisme fédéraliste ait été remarquablement bien toléré. Malgré les inégalités évidentes qu'il engendre, sa légitimité ne semble pas contestée. On en donnera comme preuve le fait que récemment encore, en septembre 1995, le corps électoral zurichois a rejeté par une majorité des deux-tiers une initiative populaire cantonale visant à la séparation de l'Église et de l'État (6). Or, comme le souligne avec pertinence Charles Larmore, la neutralité libérale n'a vraiment de sens que lorsqu'une conception de la vie bonne (comme l'est sans aucun doute une religion) est contestée et se heurte à d'autres conceptions de la vie bonne, religieuses ou profanes (Larmore, 1987, p. 67). Tant que les faveurs dont jouit une communauté religieuse ne sont pas sérieusement remises en question, il n'y a pas de raison majeure qui milite dans le sens de la neutralité.

La double architecture de la régulation étatique de la religion en Suisse ne semble donc pas vraiment remise en cause par un quelconque mouvement de fond. Elle semble entretenir par ailleurs des points de convergence avec certains développements récents de la théorie politique en la matière qui prennent leur distance avec la théorie libérale pure. Bader, par exemple, se prononce pour une attitude d'impartialité et d'équité (*even-handedness*) plutôt que de neutralité ou de non-intervention (*hands-off*) de l'État en matière religieuse. Joseph Carens (cité par Bader, 1999, p. 608) caractérise bien l'idéal d'impartialité qui s'oppose à celui de non-intervention :

«L'idée directrice de l'équité (*even-handedness*) est que la justice implique un équilibre sensible de revendications concurrentes à la reconnaissance et au soutien dans les domaines de la culture et de l'identité. Au lieu d'essayer de s'abstraire de la particularité, nous devrions l'embrasser, mais d'une manière qui soit équitable pour toutes les particularités. En ce sens, être juste ne signifie pas que chaque revendication culturelle et identitaire recevra le même poids, mais cela signifie plutôt que chacune recevra le poids approprié dans les circonstances particulières et étant donné un engagement au

(6) Cf. *Neue Zürcher Zeitung*, 1/12/1999.

respect égal pour tous. Alors, l'histoire prend de l'importance et compte, les chiffres comptent, l'importance relative de la revendication pour ceux qui la formulent compte, ainsi que bien d'autres considérations.»

On ne doit évidemment pas sous-estimer les difficultés considérables que ce paradigme de l'équité-impartialité ne peut manquer de soulever dans son application concrète. Qu'est-ce en effet que le "poids approprié"? Qu'est-ce que "l'importance relative" d'une revendication? Toute cette approche requiert une pratique interprétative intense qui risque bien de trouver, dans la réalité concrète, son lieu de prédilection devant les tribunaux. Néanmoins, il y a convergence avec la pratique suisse dans la mesure où une alternative est formulée tant par rapport au libéralisme laïque intégral que par rapport au modèle d'une religion dominante et impérialiste.

Ainsi, le modèle suisse de régulation étatique de la religion est-il capable de lier la vénérabilité d'une tradition politique communautaire et les exigences d'une certaine universalité d'inspiration libérale, conformément aux postulats des plus récentes théories politiques contemporaines. Tout se passe comme si ce modèle avait réussi à élaborer au cours d'une longue période historique les multiples figures de la justice religieuse, après que leur reconnaissance populaire et leur légitimité les aient érigées en classiques.

Il s'en faut cependant de beaucoup que l'on puisse figer les solutions institutionnelles de l'architecture fédéraliste dans le marbre de la perfection intangible. Car les défis sociologiques sont aux portes et promettent de mettre l'ensemble du système à rude épreuve. Ces défis sont largement connus et portent le nom de sécularisation, de fragmentation culturelle et religieuse de la société, de recomposition du paysage religieux, d'aspiration à l'individualisation. La sécularisation signifie qu'une partie toujours croissante de la population s'éloigne de la religion, en particulier, des Églises établies. Or, une des justifications de la plupart des solutions cantonales de non-neutralité de l'État vis-à-vis des Églises est le soutien populaire majoritaire à ces Églises, leur enracinement historique et sociologique se veut le gage de la légitimité politique de ces liens privilégiés. Il faut pourtant bien constater que ce que Taylor appelle un grand "dessein collectif" ne peut s'appliquer en toute rigueur aux religions établies des cantons suisses. Il s'agit plutôt de la perpétuation de ce qui fut, jadis, un grand dessein collectif, qui fut même si fort qu'il imprégna les institutions en profondeur. Mais le risque de désaffection du culte est de nature à ébranler le pilier sociologique de la légitimité du système actuellement en vigueur dans la plupart des cantons. Au titre de la recomposition du paysage religieux, le fait est que de nouvelles religions ou de nouvelles formes de religiosité apparaissent dans nos sociétés, soit en raison des migrations, comme c'est le cas de l'islam, soit au titre de substituts aux grandes religions traditionnelles comme c'est le cas des sectes. L'un dans l'autre, le processus de désaffection et la montée des nouvelles formes de religiosité pourraient aboutir à ce que la population chrétienne des communautés traditionnelles se retrouve minoritaire. Les nouvelles formes de religiosité ont vocation à se lancer dans une lutte pour la reconnaissance qui leur permettrait, à leur tour, d'ambitionner de tisser des relations privilégiées avec l'État et les ressources qu'il détient. L'Église de scientologie est d'ores et déjà reconnue par le gouvernement suédois et a récemment obtenu le statut de communauté religieuse qui lui permet, entre autres, d'obtenir des exemptions fiscales (7).

(7) Cf. *Le Monde*, 18/3/2000.

## Conclusion

La régulation étatique des religions fait face à des défis redoutables et le modèle suisse, en dépit de son ingéniosité et de sa souplesse, doit se préparer à y répondre. Une première solution envisageable, parce qu'elle est la plus vraisemblable à court terme, est la continuation du modèle actuel dans sa double architecture induite du fédéralisme et sa double logique libérale et communautarienne. Compte tenu du rythme des transformations dans l'imaginaire social et de leurs répercussions institutionnelles, cette perpétuation du modèle actuel restera sans doute encore longtemps en place. Aussi longtemps que des coups puissants et répétés ne lui seront pas assés, le système pourra s'autoriser d'une légitimité garantie par la tradition et l'histoire locale. Mais pour les observateurs attentifs il ne fait pas de doute qu'un travail se fait dans les profondeurs de la société ; dans la plupart des cantons suisses, il remet en cause les privilèges de certaines communautés religieuses.

Une manière juridiquement discrète de répondre aux défis qui vont surgir et qui n'implique aucun bouleversement institutionnel serait d'étendre, pour les cantons qui la pratiquent, la reconnaissance de droit public à de nouvelles communautés religieuses. Récemment, Rolf Bloch, le président de la fédération des communautés israélites suisses, plaidait pour que sa communauté soit reconnue au même titre que les Églises traditionnelles dans les cantons qui connaissent ce système (8). Il ne fait pas de doute que d'autres religions feront également valoir leurs revendications, en particulier l'islam. Dans la même dynamique, les sectes, telles l'Église de scientologie, seront des postulants à la reconnaissance publique. L'élargissement à des communautés toujours plus nombreuses de la reconnaissance publique risque de modifier en profondeur la pratique de la régulation étatique ; tout dépendra de la force des revendications et des capacités de résistance des appareils religieux traditionnels. L'éventualité d'une reconnaissance saupoudrée, qui se viderait de ses légitimations traditionnelles ne peut être écartée. Ainsi peut-on prévoir qu'une reconnaissance des communautés se réclamant des "religions du livre" pourrait ne pas poser trop de problèmes, mais qu'en revanche les revendications des communautés de type "secte" se heurteraient à de fortes résistances. Les prochaines luttes religieuses se situeront peut-être en ce lieu. En tout état de cause, une régulation étatique selon le principe d'équité justement mis en avant par Bader sur le plan théorique et par ailleurs pas trop éloigné de l'ethos de bien des cantons suisses, risque de poser de lourds problèmes d'interprétation et d'application.

Une ultime modalité possible est le désengagement de l'État et la privatisation du champ religieux, inspirée du modèle du canton de Genève. L'ensemble des communautés religieuses se verrait alors régi par la formule associative de droit civil. Il n'y aurait plus de compétition pour la reconnaissance par l'autorité politique et l'obtention de privilèges serait alors sans objet. Il y aurait en revanche concurrence et compétition pour obtenir la faveur du public. Les ressources des communautés viendraient de la base, ce qui n'est pas malsain, bien au contraire, dans le cadre

---

(8) Cf. *Neue Zürcher Zeitung*, 28/10/99.

d'un environnement stable et imprégné de traditions. Le risque de ce modèle est de transformer la population croyante en clientèle, et la prédication en marketing selon des inquiétudes formulées il y a déjà bien des années par des observateurs attentifs (Berger et Luckmann, 1967).

William OSSIPOW  
*Université de Genève*

BIBLIOGRAPHIE

- BADER Veit, « Religious Pluralism. Secularism or Priority for Democracy? », in *Political Theory*, 27 (5), 1999, pp. 597-633.
- BERGER Peter, LUCKMANN Thomas, « Aspects sociologiques du pluralisme », *Archives de sociologie des religions*, 23, 1967, pp. 117-127.
- BERLIN Isaiah, *Four Essays on Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 1969.
- GARDAZ Philippe, *Organisation ecclésiastique cantonale et droit fédéral*, Thèse, Lausanne, 1973.
- GARDET Louis, *La cité musulmane : vie sociale et politique*, Paris, Vrin, 1976.
- HABERMAS Jürgen, *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Paris, Fayard, 1998.
- LARMORE Charles E., *Patterns of Moral Complexity*, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 1987.
- LUZE Charles-Henri de, *L'organisation ecclésiastique dans les cantons suisses*, Tolochenaz, Imprimerie Chabloz, 1988.
- OSSIPOW William, « Architecture fédéraliste et exigence de justice. Réflexions à partir du cas suisse », *Philosophie politique*, 9, 1998, pp. 113-134.
- RICH Arthur, *Éthique économique*, Genève, Labor et Fides, 1994.
- TAYLOR Charles, *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Paris, Aubier, 1994.
- WALZER Michael, *Sphères de justice. Une défense du pluralisme et de l'égalité*. Paris, Seuil, 1997.
- WILDAVSKY Aaron, « Federalism Means Inequality: Political Geometry, Political Sociology and Political Culture » in Robert T. GOLEMBIEWSKI, Aaron WILDAVSKY, *The Costs of Federalism*, New Brunswick-Londres, Transaction Books, 1984, pp. 55-69.

*Résumé*

*En Suisse, la régulation de la religion par l'autorité étatique fédérale comporte deux moments essentiels : le premier, d'esprit libéral, est de garantir les libertés individuelles. Il est orienté vers ce que la philosophie politique appelle la liberté négative, liberté considérée comme une barrière contre toute restriction injustifiée de l'autonomie personnelle. Le deuxième moment prévu par la Constitution fédérale suisse, que l'on peut appeler moment communitarien, est la dévolution aux cantons de la régulation précise et concrète de la religion selon leurs traditions politico-religieuses propres. Au lieu de décréter de manière centralisatrice la validité sur tout le territoire d'un même modèle de régulation, le principe fédéraliste, tel qu'il est compris en Suisse, renvoie à chaque canton la compétence d'organiser la religion comme il l'entend, pourvu que les libertés de base des individus soient respectées. De ces deux moments naît une architecture institutionnelle complexe, susceptible d'engendrer des inégalités de traitement, mais qui respecte par ailleurs les aspirations démocratiques et les traditions d'auto-gouvernement des cantons.*

*Abstract*

*In Switzerland, the regulation of religion by the federal government has two main features: the first one, in a liberal spirit, consists in the constitutional guarantee of basic liberties, including religious liberties. It is what political philosophy calls negative liberty, a protection against any unjustified restriction to individual autonomy. The second feature, which can be named the communitarian moment, is the devolution to the cantons (the members of the federal State) of the precise and concrete regulation of religion according to their own political and religious traditions. Instead of deciding in a centralizing and standardizing way a single model of regulation which would be applied in the whole country, the federalist principles, as understood in Switzerland, let each canton the competence of organizing religious matters provided that the basic individual and negative liberties are fully respected. These two features shape a complex institutional design, which may generate some inequalities between religious communities but which respects the democratic aspirations and the traditions of self-government of the cantons.*

*Resumen*

*En Suiza, la regulación de la religión por la autoridad estatal federal comporta dos momentos esenciales: el primero, de espíritu liberal, es el de garantizar las libertades individuales. Está orientado hacia lo que la filosofía política llama la libertad negativa, libertad considerada como una barrera contra toda restricción injustificada en la autonomía personal. El segundo momento previsto por la Constitución federal suiza, que podríamos llamar momento comunitarista, es la devolución a los cantones de la regulación precisa y concreta de la religión según sus propias tradiciones político-religiosas. En lugar de decretar de manera centralizadora la validez en todo el territorio de un mismo modelo de regulación, el principio federal, tal como es entendido en Suiza, atribuye a cada cantón la competencia de organizar la religión como éste la comprende, con la condición que las libertades de base de los individuos sean respetadas. De estos dos momentos nace una arquitectura institucional compleja, susceptible de generar desigualdades de tratamiento, pero que respeta por otro lado las aspiraciones democráticas y las tradiciones de auto-gobierno de los cantones.*