

Gestion de la religion dans les conflits: l'approche suisse

Promouvoir des moyens pacifiques de résoudre les conflits politiques violents à dimension religieuse fait partie intégrante de la politique de paix de la Suisse. Cette approche trouve ses racines dans la riche histoire de conflits liés à la cohabitation des communautés religieuses dans le pays. De ces expériences sont nées des normes de résolution consensuelle et collaborative des problèmes au niveau pratique et local qui ont façonné la culture politique de la Suisse.

Par Jean-Nicolas Bitter et
Angela Ullmann

À l'heure actuelle, la majorité des conflits armés violents présentent une dimension religieuse (voir: «[Rethinking Mediation: Resolving Religious Conflicts](#)», CSS Policy Perspective, 2018). Dans ces contextes, les visions du monde séculières et religieuses qui s'opposent peuvent jouer des rôles décisifs et doivent être prises en compte. C'est pourquoi la Suisse accorde une attention particulière à la résolution de ces types de conflits dans sa politique de paix. Sa priorité est d'inciter les acteurs politiques qui ont des conceptions différentes, mais sont prêts à dialoguer, à trouver des solutions pratiques pour cohabiter. Pour y parvenir, la Suisse adopte une approche religieusement neutre qui repose sur des valeurs civiques telles que le respect du cadre juridique, le renoncement à l'usage de la violence et la volonté de n'imposer aucun point de vue religieux ou antireligieux particulier. Ce faisant, elle n'invite en aucun cas les parties au dialogue à modifier ou abandonner leurs valeurs spécifiques.

Les principes qui sous-tendent les efforts de la Suisse pour résoudre les conflits liés à la cohabitation des communautés religieuses sont issus de son expérience souvent difficile des conflits religieux et confessionnels au cours des siècles. L'adaptation et l'évolution du rôle de la religion dans la société ont apaisé les tensions politiques entre les communautés religieuses tradi-



La cohabitation des religions en Suisse n'a pas toujours été aussi pacifique qu'aujourd'hui. La politique de paix de la Suisse peut donc s'appuyer sur sa propre expérience historique. A. Wiegmann / Reuters

tionnellement présentes en Suisse. Mais historiquement, certains des grands climats politiques du pays étaient d'ordre religieux, ce qui a obligé la Suisse à mettre en place des mécanismes de fonctionnement à fort pouvoir intégrateur. Ces mécanismes de fonctionnement – un mélange de valeurs, d'idées et d'approches fondamentales – sont devenus des normes qui permettent de résoudre de manière constructive les conflits entre les communautés religieuses. Ces normes font aujourd'hui partie inté-

grante de la culture politique et de la méthode de promotion de la paix de la Suisse, et peuvent également apporter des éclairages sur la manière d'aborder la religion dans les conflits dans d'autres parties du monde.

Quatre éléments fondamentaux

La culture politique suisse repose sur quatre éléments interdépendants. Le premier est la démocratie directe et ses antécédents. Des coopératives pour l'utilisation et l'ex-

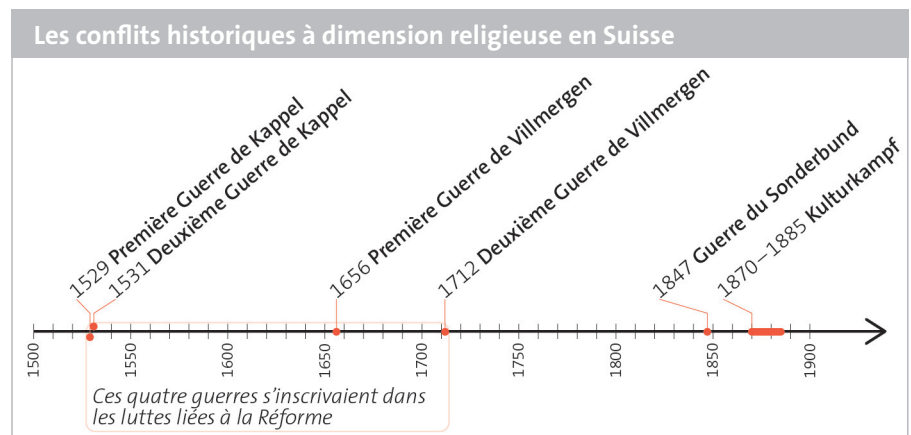
exploitation conjointes des terres collectives (pâturages, forêts, montagnes) à l'organisation politique des personnes vivant sur le même territoire au sein des *Landsgemeinden* à la fin du Moyen Âge (1250–1500) et plus tard avec la diète fédérale, la population suisse a créé une approche *bottom-up*, locale et participative de la prise de décision politique qui met l'accent sur la responsabilité de chaque personne de participer au processus de décision.

Le deuxième élément est la souveraineté des cantons suisses (et des structures antérieures), qui remonte bien avant l'État fédéral. La préservation de ce principe, qu'on peut également voir comme un effort pour rapprocher la communauté catholique, a été un aspect primordial lorsque les cantons se sont unis pour former un État fédéral. La Constitution actuelle reflète la structure fédéraliste choisie en 1848: l'État fédéral n'est responsable que des domaines spécifiquement mentionnés, tout le reste relève automatiquement de la compétence des cantons. Pour ce qui est de la religion, la Constitution assure aux citoyens la liberté d'adhérer ou non à une religion (art. 15 Cst.) et garantit la paix entre les communautés religieuses (art. 72(2) Cst.). En revanche, toutes les autres questions relatives à la religion, telles que sa réglementation, l'organisation juridique ou l'éducation, sont du ressort des cantons (art. 72(1) Cst.).

La subsidiarité est le troisième élément fondamental de la culture politique suisse. Selon ce principe, les décisions sont prises au niveau structurel le plus bas possible. Il renforce l'approche ascendante et permet d'apporter des solutions locales aux problèmes locaux. Alors que le niveau national

Le premier principe directeur pour la résolution des conflits liés à la cohabitation religieuse consiste à traiter d'abord les conflits d'ordre religieux au niveau local.

s'occupe des questions relatives au modèle de société de la Suisse dans son ensemble, les niveaux communaux ou cantonaux jouissent de plus de liberté et de créativité pour trouver des solutions sur mesure, collaboratives et consensuelles, aux préoccupations pratiques et quotidiennes – solutions qui ne servent que la commune ou le canton et n'impliquent que les acteurs locaux concernés. C'est donc aux municipalités et aux cantons qu'il incombe de résoudre les conflits liés à la cohabitation



pratique des communautés religieuses, par exemple la conciliation des pratiques religieuses et des exigences en matière d'éducation, le traitement des fêtes religieuses non chrétiennes dans la législation du travail, le respect des prescriptions alimentaires d'origine religieuse et l'accès aux services d'aumônerie religieuse dans les hôpitaux et les prisons.

Le quatrième élément est le principe de concordance. La concordance vise à inclure tous les acteurs (partis politiques, groupes sociaux, minorités, associations, etc.) dans le processus politique, en privilégiant la prise de décision consensuelle au vote. Il s'agit, chaque fois que possible, de trouver un consensus. De larges consultations sont organisées avant de prendre la décision à la majorité. Ainsi, chacun est représenté et peut se retrouver dans le processus de prise de décision. De nombreux mécanismes politiques formels obligent à mener des processus de consultation avant les votes. Mais les mécanismes informels d'échange et de débat, y compris le travail des médias, jouent un rôle tout aussi important. En 2012, par exemple, la décision du canton de Saint-Gall de créer des carrés musulmans dans les cimetières est intervenue au terme de six années de consultations formelles et de débat politique.

Les quatre éléments que sont la démocratie directe, le fédéralisme, la subsidiarité et la concordance ont joué un rôle clé dans le développement en Suisse d'une culture politique qui accorde une grande valeur à une approche dialogique, pragmatique, participative et consensuelle pour gérer les différences. Il convient toutefois de noter qu'il

existe des tensions entre ces quatre composants interdépendants, en particulier entre la démocratie directe et les autres. Ces quatre éléments réunis forment, de fait, un mécanisme de gestion des conflits: lorsqu'il est impossible de trouver une solution par consensus au niveau structurel le plus bas, une décision peut être prise à la majorité dans le cadre d'un vote populaire au niveau national. Plusieurs exemples illustrent ce qui se produit lorsque l'équilibre entre ces quatre éléments n'est pas respecté et qu'une hiérarchie est introduite, avec la démocratie directe au sommet.

Le niveau local d'abord

On peut distinguer, dans la culture politique suisse, deux principes directeurs pour la résolution des conflits liés à la cohabitation religieuse qui peuvent également s'avérer utiles dans d'autres contextes exposés à des tensions religieuses. Le premier consiste à traiter d'abord les conflits d'ordre religieux au niveau local. La plupart des conflits autour de la religion et de la cohabitation des communautés religieuses sont déclenchés par des incidents associés aux aspects pratiques et visibles tels que les rituels et les symboles (vêtements, lieux de prière, etc.). L'expérience suisse, par exemple en matière de conciliation des pratiques religieuses et du système éducatif, montre que ces conflits sont mieux résolus à l'échelle locale, où il y a plus de flexibilité et de liberté pour trouver des solutions sur mesure sur un mode participatif et consensuel. Dans la campagne bernoise, les élèves de confession évangélique ont été parfois dispensés d'école pour certaines occasions, afin de pouvoir respecter les prescriptions religieuses de leur communauté. Ce n'est que lorsqu'un conflit local ne trouve pas de solution locale qu'il doit être porté au niveau supérieur. En revanche, les désaccords

quant aux principes constitutifs de l'État fédéral, tels que les débats sur les valeurs, doivent être négociés en tant que tels au niveau national.

Priorité aux aspects pratiques

Le deuxième principe directeur pour la résolution des conflits liés à la cohabitation religieuse consiste à se concentrer sur les aspects pratiques et quotidiens du vivre-ensemble, et non sur les questions doctrinales ou dogmatiques. En présence d'un conflit concret, le débat sur les dogmes religieux et les valeurs fondamentales souligne souvent les divisions. Parce que ces dogmes et valeurs définissent profondément l'identité des groupes, on ne peut les remettre en cause sans remettre en cause l'identité de la communauté. Or, si les valeurs ne sont pas négociables, il faut tout de même organiser la cohabitation. La Suisse sait d'expérience qu'il est beaucoup plus facile de se concentrer sur les initiatives pratiques de la vie quotidienne pour trouver des solutions qui permettent de vivre ensemble à court, moyen et long terme. Pour ce faire les communautés concernées ont la possibilité de faire usage de la flexibilité inhérente à toute tradition religieuse confrontée à des contextes nouveaux et d'effectuer, à leur rythme, et «de l'intérieur», un travail de réinterprétation. Ainsi, certaines communautés musulmanes enterrent aujourd'hui leurs morts en Suisse selon les règles d'inhumation suisses, qui exigent un cercueil au lieu du drap traditionnel, et ne garantissent pas le repos mortuaire illimité que les lieux de sépulture musulmans doivent assurer. Comme les interprétations des doctrines religieuses sont tributaires des contextes de leur application, il faut considérer leurs traductions concrètes dans la vie quotidienne pour saisir leur signification dans un cas particulier. En se concentrant sur le niveau pratique, les communautés religieuses et laïques de Suisse peuvent trouver des solutions compatibles avec leurs systèmes de valeurs et leurs visions du monde, sans imposer leurs conceptions et en respectant le cadre légal du pays. L'application de ces deux principes directeurs pour résoudre les conflits liés à la cohabitation religieuse a donné naissance à un processus créatif dont les solutions sont impossibles à prévoir.

Un schéma d'échec

Si la Suisse a développé une culture politique bien outillée pour résoudre les conflits liés à la cohabitation des différentes religions, cela ne signifie pas que ses principes

sont systématiquement appliqués. Au lieu de chercher d'abord des solutions pragmatiques et consensuelles au niveau local, on observe une tendance à traiter les questions au niveau dogmatique par des votes nationaux. Les quatre éléments clés de la culture politique suisse (la démocratie directe, le fédéralisme, la subsidiarité et la concorde) sont alors placés dans une structure hiérarchique, le premier étant considéré comme le plus important.

Lors du *Kulturkampf*, les protestants et les catholiques libéraux voulaient limiter l'influence des catholiques sur le jeune État fédéral. Au lieu de négocier des modes de cohabitation par voie de consensus et de dialogue, plusieurs amendements à la Constitution ont été adoptés par vote public en 1874. Il s'agissait notamment de proscrire la création de nouveaux monastères et ordres religieux, d'élargir l'interdiction des jésuites et de placer l'instauration de nouveaux diocèses sous le contrôle de l'État. Ces articles dits d'exemption religieuse n'ont été abrogés qu'en 1973 et 2001. Les communautés juives n'ont obtenu la liberté d'établissement qu'en 1866 et l'abatage rituel juif des animaux a été interdit en 1893 par vote populaire en vertu de la légis-

Le deuxième principe directeur consiste à se concentrer sur les aspects pratiques et quotidiens du vivre-ensemble.

lation sur la protection des animaux. Plus récemment, on a assisté à des initiatives populaires telles que l'amendement constitutionnel visant à interdire la construction de minarets en 2009 et on verra bientôt se dérouler, en 2019, le scrutin sur l'interdiction des burqas dans l'espace public.

Rejet des influences étrangères

Pour comprendre ce schéma d'échec, il faut savoir que les suisses ont tendances à rejeter les influences étrangères comprises comme prises de pouvoir potentielle. Tout consensus ne peut inclure que ceux perçus comme appartenant à la Suisse. Les communautés catholiques romaines, juives et musulmanes ont fait l'objet de discrimination parce qu'elles étaient perçues par une grande partie de la population comme d'origine étrangère ou obéissant à des maîtres étrangers. Si on prend l'exemple de l'interdiction des minarets, il est clair que la question qui s'est posée dans trois communes aurait dû être traitée dans le cadre des réglementations cantonales existantes en matière de

Religion, politique et conflits

Le secteur d'activité «Religion, politique, conflits» (RPC) relève du Département fédéral suisse des affaires étrangères (DFAE). En s'établissant comme un centre spécialisé dans les interactions entre les religions, le politique et les conflits, il soutient les efforts de promotion de la paix déployés par la Suisse et se concentre actuellement sur quatre régions: le Sahel, l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient et l'Asie du Sud-Est. La Suisse a développé depuis 2004 une expertise sur le sujet, qu'elle partage par exemple à travers le *Transatlantic Policy Network on Religion and Diplomacy* ou son *cours annuel «Religion et Médiation»* coorganisé avec le programme *Culture and Religion in Mediation (CARIM)* (une initiative conjointe du DFAE et du *Center for Security Studies (CSS)* de l'ETH de Zurich), le ministère finlandais des Affaires étrangères et le *Network for Religious and Traditional Peacemakers*.

construction. Or, de larges couches de la population des municipalités n'étaient pas disposées à trouver un consensus pratique à l'échelle locale parce que les musulmans n'étaient pas perçus comme faisant partie de la communauté de consensus suisse et parce que le minaret était considéré comme un symbole non suisse ouvrant le pays à une emprise étrangère.

Leçons pour l'avenir

En portant la question des minarets au niveau national avec l'initiative populaire, une question technique de réglementation de la construction s'est transformée en un conflit fondamental et dogmatique entre deux visions du monde, l'une suisse et l'autre «étrangère». L'objectif du débat n'était donc plus de trouver des solutions locales et pragmatiques, mais de négocier des politiques d'immigration et d'égalité hommes-femmes, des modifications de l'identité suisse à l'heure de la mondialisation. En Suisse, la Constitution garantit la liberté de croyance et de pratique religieuse. Tendre la main à l'autre, apprendre à le connaître, aidera à réajuster les perceptions et évitera que la politisation prenne le dessus. L'approche consistant à placer la démocratie directe au-dessus des trois autres principes clés de la culture politique suisse, à savoir le fédéralisme, la subsidiarité et la concorde, n'a pas débouché sur des solutions stables. Si l'on se fie à l'histoire de la Suisse, la correction des clauses d'exemption religieuse toujours en vigueur prendra peut-être nombreuses années – mais elle aura probablement lieu.

La promotion de la paix suisse

Les expériences de la Suisse en matière de conflits religieux et confessionnels ont façonné sa politique étrangère, dont la promotion de la cohabitation pacifique entre les communautés religieuses et laïques est un pilier ancré dans la Constitution (art. 54 Cst.). L'engagement de la Suisse dans ce domaine est assuré par le Département fédéral des affaires étrangères dans le cadre de la thématique prioritaire Religion, politique, conflits (RPC). La Suisse, avec une approche neutre sur le plan religieux, aide ses interlocuteurs à créer des sociétés plus inclusives. Le but n'est pas de négocier des valeurs «religieuses» ou «laïques» en conflit ou de les réconcilier doctrinalement entre elles, mais d'instaurer la confiance entre les différentes communautés à travers une coopération concrète.

Par exemple, la Suisse soutient actuellement un dialogue en Thaïlande entre les leaders bouddhistes de toutes les tendances politiques et l'*Institute of Human Rights and Peace Studies* de l'université Mahidol. L'objectif du projet est de faciliter le dialogue entre les principaux acteurs bouddhistes afin d'inciter leur communauté à s'impliquer de manière constructive dans les efforts visant à promouvoir la cohabitation pacifique dans le sud du pays. Dans le conflit entre l'insurrection séparatiste composée de groupes musulmans malais et l'État thaïlandais qui touche actuellement cette région à majorité musulmane, la minorité bouddhiste se sent marginalisée. Le dialogue vise donc à répondre à ce senti-

ment de marginalisation en préparant la communauté bouddhiste à discuter avec les musulmans malais et les autorités afin de trouver des solutions à ses préoccupations. Après s'être attaché à instaurer une compréhension commune et une solidarité entre les participants bouddhistes, le projet

Les expériences de la Suisse en matière de conflits religieux et confessionnels ont façonné sa politique étrangère.

a progressivement cherché à établir des liens entre les bouddhistes, les autorités et les représentants de la communauté musulmane malaise afin que les décisions affectant les relations entre les communautés du Sud soient plus consultatives et ascendantes. Au fur et à mesure que le dialogue avec les autres parties prenantes se consolide, les maîtres d'œuvre du projet espèrent qu'il débouchera sur l'élaboration conjointe de solutions pratiques pour relever les défis de la cohabitation dans le Sud.

Un autre objectif du projet était de sensibiliser les principaux acteurs bouddhistes du reste de la Thaïlande au conflit qui touche le Sud. En effet, les bouddhistes du reste du pays en savent relativement peu sur ce conflit. L'opinion publique est donc susceptible de le percevoir comme une composante de ce qui est perçu par d'aucuns comme une menace plus large pour l'identité nationale thaïlandaise émanant d'influences musulmanes dépeintes comme étrangères et hostiles. Ces représentations

risquent d'attiser les politiques qui tentent de réaffirmer l'hégémonie bouddhiste dans le Sud. Or, c'est justement ce type de politiques qui a conduit au conflit. Cela ferait donc dérailler les efforts locaux en faveur d'une cohabitation pacifique et compromettrait le processus de paix en cours. En sensibilisant les acteurs nationaux influents aux réalités de la situation dans le Sud, le projet entend créer un environnement propice à des solutions pratiques de cohabitation, élaborées au niveau local avec les communautés concernées.

L'engagement de la Suisse en Thaïlande n'est qu'un exemple parmi d'autres de la manière dont on peut soutenir la cohabitation de différentes communautés religieuses sans les amener à négocier leurs valeurs. Ainsi, les deux principes directeurs – traiter des conflits de manière locale et pratique – peuvent, dans beaucoup d'autres contextes du monde, servir de point de départ pour développer des solutions qui favorisent la cohabitation pacifique entre les communautés religieuses.

Jean-Nicolas Bitter est conseiller principal pour le secteur d'activité «Religion, politique, conflits» de la division Sécurité humaine du Département fédéral suisse des affaires étrangères. Les opinions exprimées dans cette analyse sont celles de l'auteur.

Angela Ullmann est Senior Program Officer au sein du programme Culture and Religion in Mediation (CARIM) du Center for Security Studies, intégré à l'ETH de Zurich.

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist, Matthias Bieri, Fabien Merz, Benno Zogg
Traduction: Consultra; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000267591

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Les droits de l'homme en terrain mouvant No 228
La subsidiarité et la politique de sécurité suisse No 227
Le terrorisme et les attitudes à l'égard de l'islam No 226
Le système Poutine No 225
La cybersécurité dans les relations sino-américaines No 224
La politique de Trump en matière d'arme nucléaire No 223