



Les relations entre l'Eglise et l'Etat dans le canton de Berne

Conclusions politiques et principes de développement

Rapport du Conseil-exécutif

Date de la séance du CE:	18 mars 2015
N° d'affaire:	12-2014-35
Direction:	Direction de la justice, des affaires commu- nales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	Non classifié

Table des matières

1	Synthèse	3
2	Contexte.....	5
3	Le rapport des experts R. Muggli/M. Marti du 14 octobre 2014.....	7
4	Le droit bernois régissant les relations entre l'Eglise et l'Etat	8
4.1	Un partenariat réussi entre l'Eglise et l'Etat	8
4.2	Structure étatique des Eglises nationales.....	9
4.3	Financement des Eglises nationales par l'Etat	9
4.3.1	Digression: l'indice de 191 points calculé par l'institut BAK Basel au sujet du champ d'activité «Eglises»	10
4.3.2	Obligation de rétribution des ecclésiastiques de l'Eglise nationale réformée évangélique.....	11
4.4	Reconnaissance par le canton d'Eglises nationales et d'autres communautés religieuses.....	12
5	Réformes proposées par le Conseil-exécutif	14
5.1	Structures.....	15
5.2	Financement	16
5.3	Reconnaissance de communautés religieuses.....	17
6	Conséquences des propositions de réformes	18
7	Prochaines étapes.....	19
	Bibliographie.....	20
	Annexe I.	22
	Annexe II.....	23

1 Synthèse

Le présent rapport fait suite à l'examen des offres et des structures 2014 (EOS 2014), lors duquel le Conseil-exécutif avait renoncé à soumettre au Grand Conseil des propositions d'économies dans le champ d'activité «Eglises», car il estimait ne pas pouvoir juger suffisamment bien de la situation. Il avait alors prévu de présenter dans un rapport destiné au Grand Conseil les conséquences financières, juridiques, politiques et ecclésiastiques d'une modification des bases du financement des Eglises et des relations entre l'Eglise et l'Etat¹. Le Grand Conseil a apporté son soutien² à ce projet et le 11 septembre 2013, le Conseil-exécutif, sur proposition de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE), a commandé les recherches qui ont abouti à la rédaction du présent rapport.

Le rapport comporte deux parties. La première se compose du rapport d'experts du 14 octobre 2014 rédigé par Rudolf Muggli de l'étude d'avocats AD!VOCATE et par Michael Marti, de la société ECOPLAN (annexe II). Ses auteurs ont procédé à un état des lieux approfondi des relations entre l'Eglise et l'Etat et présentent en particulier les prestations monétaires que les Eglises fournissent à l'Etat et à la société en les quantifiant. La deuxième partie est formée du présent rapport du Conseil-exécutif, qui tire les conclusions politiques du rapport d'experts et formule des propositions de réformes en vue du développement des relations entre l'Eglise et l'Etat. Ces propositions sont résumées sous la forme de principes directeurs à l'annexe I.

Les experts R. Muggli et M. Marti ont montré qu'une majorité de la population (570 000 fidèles environ) fait partie de l'Eglise réformée évangélique du canton de Berne. Avec celui de Schaffhouse, le canton de Berne est ainsi le seul de Suisse à disposer d'une population majoritairement rattachée à l'Eglise réformée (57,7%). Sur la base de leurs enquêtes, les experts partent du principe que les Eglises nationales consacrent chaque année un montant d'environ 133 millions de francs à des prestations ayant un impact sur la société. Si l'on oppose à ces prestations le financement par des recettes fiscales du canton et les impôts ecclésiastiques qui ont le caractère de redevances obligatoires dues sans conditions (impôt paroissial des personnes morales), soit 110 millions de francs environ, la valeur des prestations des Eglises nationales est plus élevée³.

Après la Réforme, l'instauration d'une véritable Eglise d'Etat (Etat et Eglise ne faisant qu'un) a marqué les relations entre ces deux autorités. L'introduction d'une loi cantonale sur les Eglises en 1874 a conféré pour la première fois aux Eglises nationales une personnalité juridique propre, ce qui a favorisé la transition vers le système actuel qui prévoit des Eglises nationales autonomes. Les Eglises nationales sont devenues de plus en plus des partenaires de l'Etat, même si elles continuaient à être étroitement liées à l'administration de l'Etat, contrôlées et partiellement financées par celui-ci. Le droit ecclésiastique bernois part aujourd'hui encore du principe que l'Etat reconnaît les Eglises nationales, les organise et assure une partie de leur financement. Il est impossible de comprendre cette législation ou de développer une relation de partenariat si l'on ne connaît pas l'évolution historique.

¹ Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du canton de Berne du 26 juin 2013: Examen des offres et des structures (EOS 2014), p. 60 et 143.

² Journal du Grand Conseil, 27 novembre 2013, p. 1628 (déclaration de planification de la Commission des finances).

³ Il va sans dire que les Eglises nationales fournissent également des prestations immatérielles importantes telles que des repères spirituels, la promotion de la cohésion sociale, le maintien de la mémoire culturelle, la transmission des symboles humains fondamentaux, que l'on ne saurait quantifier financièrement.

Les Eglises nationales disposent actuellement d'une grande autonomie dans le canton de Berne, mais une relation traditionnelle étroite demeure entre les deux partenaires. Dans un pareil contexte, qui s'explique par des raisons historiques, une séparation de l'Eglise et de l'Etat serait inopportune. Dans le canton de Berne, où près de trois quarts de la population appartiennent à une Eglise nationale, une telle idée n'obtiendrait pas de majorité politique. Il semble au contraire indiqué d'adapter de manière réfléchie la future relation juridique entre l'Eglise et l'Etat aux nouvelles transformations sociales et de la développer dans cet esprit.

Le Conseil-exécutif propose par conséquent de poursuivre le développement des relations entre l'Eglise et l'Etat dans le cadre du droit constitutionnel en vigueur, qui est d'ailleurs toujours adapté à notre époque. Une révision totale de la loi du 6 mai 1945 sur les Eglises nationales bernoises (loi sur les Eglises, LEgl; RSB 410.11) doit permettre d'assouplir la relation d'interdépendance qui existe entre l'Etat et les Eglises nationales et en particulier de supprimer l'engagement des ecclésiastiques par le canton. En effet, ce régime ne correspond plus guère à un réel besoin. Il faut que les ecclésiastiques puissent dorénavant être engagés par les Eglises nationales elles-mêmes. En outre, l'admission d'ecclésiastiques au sein du clergé doit désormais être réglementée et effectuée par les Eglises nationales, auxquelles le canton, du fait de leur reconnaissance de droit public, ne pourrait plus qu'imposer certaines exigences. La dotation des paroisses en ecclésiastiques doit aussi relever à l'avenir des Eglises nationales et non du canton.

Il convient de renoncer à supprimer des titres juridiques historiques mais de prévoir en contrepartie un financement des Eglises nationales qui se fonde sur un nouveau système, moderne et fiable, respectant les prétentions historiques de ces dernières. Ce système doit toutefois tenir compte des intérêts justifiés du canton, en favorisant en particulier une plus grande latitude financière. Pour l'heure, le Conseil-exécutif envisage avant tout des modèles de compensation des charges ou de contributions. Il s'agit d'introduire une affectation positive des impôts paroissiaux des personnes morales. La présentation des comptes des paroisses doit refléter de manière transparente l'affectation de tels impôts.

Enfin, le Conseil-exécutif, pour des motifs d'ordre politique, estime qu'il est actuellement inopportun d'élaborer une loi prévoyant la reconnaissance d'autres communautés religieuses. En 1990, le corps électoral du canton de Berne a clairement rejeté un projet de loi de ce type par 60,5 pour cent des voix. La situation géopolitique actuelle laisse penser que les votants n'ont certainement pas changé d'avis. Le Conseil-exécutif souhaite en revanche examiner d'autres mesures destinées aux communautés religieuses fournissant des prestations importantes pour la société et préparer ainsi le terrain à une éventuelle loi de reconnaissance.

Le Conseil-exécutif entend profiter de l'état des lieux détaillé qui a été effectué sur les relations entre l'Eglise et l'Etat pour entamer un processus coopératif et ouvrir un débat sur des réformes judicieuses avec le Grand Conseil, les Eglises nationales et d'autres milieux intéressés. Les orientations de la révision totale de la législation cantonale sur les Eglises seraient ainsi définies.

En raison des droits de préavis et de proposition dont disposent les Eglises nationales⁴, le projet du présent rapport et le rapport d'experts ont été adressés aux organes exécutifs des

⁴ Selon l'article 122, alinéa 3 de la Constitution du canton de Berne (ConstC; RSB 101.1), les Eglises nationales ont «un droit de préavis et de proposition dans les affaires cantonales et intercantionales qui les concernent».

Eglises nationales et à d'autres milieux directement intéressés⁵ afin qu'ils puissent prendre position à leur sujet. Une fois le rapport publié, les synodes (parlements) des Eglises nationales pourront également se prononcer sur son contenu au cours de l'été. Ces prises de position seront également soumises à la commission parlementaire consultative et au Grand Conseil.

Lorsque le Grand Conseil aura pris connaissance du présent rapport durant la session de septembre 2015, le Conseil-exécutif, en se fondant sur les principes de développement qu'il contient, d'éventuelles déclarations de planification et les prises de position des trois Eglises nationales, entamera les travaux de la révision totale de la loi sur les Eglises. Le processus de préparation de cette législation doit se dérouler dans le cadre d'une collaboration partenariale et intégrer les parties directement concernées. Il s'agira également d'informer régulièrement la Commission des institutions politiques et des relations extérieures.

2 Contexte

La révision totale de la Constitution cantonale (ConstC; RSB 101.1), en 1993, a été un élément fort de l'histoire constitutionnelle bernoise. Elle a donné l'occasion de dresser un vaste bilan, qui a donné lieu à son tour à un examen complet, par la Commission de la révision constitutionnelle, des relations entre le canton de Berne et les Eglises. La commission avait étudié la possibilité de séparer l'Eglise de l'Etat, avant de la rejeter. En ce qui concerne les Eglises, la Constitution approuvée par le souverain a en fait maintenu le statu quo. Le texte a toutefois été volontairement formulé de manière ouverte afin de laisser la possibilité de poursuivre le développement des relations entre l'Eglise et l'Etat au cours des décennies suivantes. La Constitution a par ailleurs accordé aux communautés israélites la reconnaissance de l'Etat, sans leur donner toutefois le statut d'Eglise nationale. Elle a également maintenu la possibilité pour le canton de reconnaître d'autres communautés religieuses par la voie législative (art. 126 ConstC).

Depuis ce moment-là, il a régulièrement été question du rôle du canton dans le domaine des Eglises. En 2007, la motion Messerli/Löffel avait demandé un débat approfondi sur l'avenir des relations entre l'Eglise et l'Etat⁶. D'autres interventions concernaient les impôts paroissiaux des personnes morales (motion Bolli Jost, 2007)⁷ ainsi que la rétribution des ecclésiastiques par l'Etat (motion Wüthrich, 2011)⁸. Ces interventions ont toutes été rejetées à une nette majorité.

L'examen des offres et des structures EOS 2014 a insufflé une nouvelle dynamique. Dans son rapport à l'intention du Grand Conseil du 26 juin 2013, le Conseil-exécutif a présenté une analyse comparative intercantonale menée par l'institut de recherches économiques BAK Basel pour différents champs d'activité cantonaux. Pour le champ d'activité «Eglises», BAK Basel parvenait à un indice de 191 points, ce qui suggère que les dépenses pour l'accomplissement des tâches publiques dans ce domaine sont supérieures à la moyenne

⁵ Vicariat épiscopal Sainte-Vérène, Association des paroisses du canton de Berne, Société pastorale réformée évangélique de l'Union synodale Berne-Jura-Soleure, Communauté d'intérêt des communautés israélites du canton de Berne.

⁶ Motion 218-2007 (Philippe Messerli-Weber/Ruedi Löffel-Wenger, tous deux du PEV): Avenir des relations entre l'Eglise et l'Etat.

⁷ Motion 289-2006 (Bolli Jost Brigitte, PRD): Libéralisation: exonération de l'impôt paroissial pour les personnes morales.

⁸ Motion 327-2011 (Adrian Wüthrich, PS): Financer le traitement des ecclésiastiques par l'impôt paroissial.

d'autres cantons et que dans le canton de Berne, les Eglises nationales disposent de davantage de ressources que dans d'autres cantons. Faute de temps, le Conseil-exécutif a renoncé à contrôler la plausibilité de cet indice, mais a (notamment) mis l'accent sur le fait que le canton de Berne, contrairement à d'autres, était tenu, pour des raisons historiques, de rémunérer les ecclésiastiques des Eglises nationales, qu'il présentait l'une des plus mauvaises dotations des paroisses en ecclésiastiques qui soient et que les prestations fournies par les paroisses et les Eglises nationales ainsi que les allocations spéciales versées par d'autres cantons à leurs Eglises n'étaient pas prises en compte dans l'analyse comparative. Le Conseil-exécutif a donc estimé que dans le cadre de l'EOS 2014, il n'y avait pas lieu de procéder à des adaptations concrètes des offres et des structures du champ d'activité «Eglises» qui auraient des répercussions financières sur le budget 2014 et sur l'établissement des plans financiers pour les années 2015 à 2017.

Le gouvernement a en revanche informé le Grand Conseil de son intention de présenter un rapport détaillé sur les relations entre l'Eglise et l'Etat et de le porter à sa connaissance en 2015. Il a précisé que ce rapport présenterait les conséquences d'ordre financier, juridique, politique et ecclésiastique qui pourraient découler d'une modification des bases du financement et d'un changement dans les relations entre les Eglises et l'Etat. Le Grand Conseil a donné son accord à ce projet⁹.

Le Grand Conseil a toutefois approuvé une économie de 2 millions de francs dans le budget 2014 au poste du groupe de produits 6.3.11 «Dotation des paroisses en ecclésiastiques et suivi des ministères pastoraux et presbytéraux, relations entre l'Eglise et l'Etat» et fixé de nouveaux objectifs d'économies pour les années suivantes dans une déclaration de planification. La proposition faite dans une motion déposée dans ce contexte, consistant à remplacer le versement par le canton des traitements des ecclésiastiques par une rémunération, de la part du canton également, des prestations que les Eglises fournissent pour la collectivité¹⁰, n'a obtenu aucun soutien. La décision du Grand Conseil de réduire les fonds du budget alloués aux traitements des ecclésiastiques sans audition préalable des Eglises nationales a déclenché une manifestation et suscité des tensions entre les Eglises et le canton. Ce n'est qu'en septembre 2014 que le Grand Conseil a adapté dans un arrêté le nombre de postes d'ecclésiastique rémunérés par le canton pour les Eglises nationales bernoises, comme le prévoit la loi ad hoc, aux moyens budgétaires ainsi limités. Les Eglises doivent désormais supprimer 27,5 postes d'ecclésiastique, de manière échelonnée, jusqu'à fin 2018. Les réductions doivent autant que possible se faire de manière socialement supportable, grâce aux fluctuations naturelles du personnel et au placement des personnes qui auront perdu leur emploi. Malgré cela, la compression des effectifs ne pourra pas s'effectuer sans réduction de taux d'occupation. Des rentes de raccordement ou des indemnités de départ devront vraisemblablement être versées à certains employés.

⁹ Journal du Grand Conseil du 27 novembre 2013, p. 1628 (déclaration de planification de la Commission des finances).

¹⁰ Motion 205-2013 (Franziska Schöni-Affolter, Vania Kohli, Giovanna Battagliero): Révision de la loi sur les Eglises nationales bernoises.

3 Le rapport des experts R. Muggli/M. Marti du 14 octobre 2014

En décembre 2013, le Conseil-exécutif, sur proposition de la JCE, a décidé de charger Rudolf Muggli, du cabinet d'avocats AD!VOCATE et Michael Marti, de la société ECOPLAN, de rédiger un rapport d'experts. Au cours de leur phase d'assimilation de la matière, les auteurs ont bénéficié des conseils de spécialistes (Gret Haller, René Pahud de Mortanges et le pasteur Marc van Wijnkoop) et de représentants de la JCE. Ils ont eu par ailleurs des entretiens avec des représentants des Eglises nationales dans les cantons de Bâle-Ville, Saint-Gall, Zurich et Berne tout en menant parallèlement, avec l'accord de la JCE, une enquête auprès des paroisses, des Œuvres communautaires évangéliques et de trois Eglises libres. Les résultats de l'enquête ont été pris en compte dans le rapport d'experts, qui a été achevé le 14 octobre 2014 et remis à la JCE (voir annexe II). Le Conseil-exécutif l'a traité le 3 décembre 2014 dans le cadre d'une séance de réflexion; il expose ses conclusions dans le présent rapport.

Le Conseil-exécutif est d'avis que le rapport d'experts constitue une bonne base en vue de l'ouverture du débat politique sur les relations entre l'Eglise et l'Etat dans le canton de Berne. Il prend notamment connaissance avec intérêt du fait que

- une majorité de la population bernoise (570 000 fidèles environ) fait partie de l'Eglise réformée évangélique du canton de Berne. Avec Schaffhouse, le canton de Berne est ainsi le seul du pays à disposer d'une population majoritairement réformée (57,7%);
- de manière générale, trois quarts des habitants du canton de Berne sont membres d'une Eglise nationale, même si le nombre de personnes sans confession est croissant;
- l'indice de 191 points calculé par BAK Basel ne peut pas être interprété comme si, en comparaison intercantonale, les Eglises nationales disposaient de plus d'argent par membre dans le canton de Berne;
- les Eglises nationales fournissent de nombreuses prestations importantes pour la société, dont la valeur monétaire, pour autant qu'elle puisse être chiffrée, dépasse les moyens financiers mis à la disposition des Eglises nationales par l'Etat;
- le droit bernois qui régit les relations entre l'Eglise et l'Etat se fonde sur un contexte historique et qu'on ne peut le comprendre si l'on ne connaît pas ces données; du point de vue de la liberté de religion, ce contexte pose cependant certains problèmes;
- l'influence qu'exercent les Eglises nationales sur la société est désormais très faible et qu'il importe de mener une réflexion sur leurs rôles et sur leurs prestations en tant qu'Eglises populaires;
- l'interdépendance entre l'Eglise et l'Etat et en particulier l'engagement des ecclésiastiques par le canton ne dépendent plus à aucun besoin.

Le présent rapport du Conseil-exécutif se fonde sur le rapport des experts R. Muggli/M. Marti. On présume qu'il est connu des lecteurs.

4 Le droit bernois régissant les relations entre l'Eglise et l'Etat

4.1 Un partenariat réussi entre l'Eglise et l'Etat

L'actuelle relation de partenariat entre le canton et les communautés religieuses reconnues s'explique par l'histoire du canton de Berne suite à la Réforme. L'Eglise réformée évangélique fondée à cette époque fut entièrement intégrée à l'Etat bernois entre le 16^e siècle et la fin de l'Ancien régime, en 1798. Les conditions étaient les mêmes que dans d'autres cantons réformés de l'ancienne Confédération: la liberté religieuse y était inconnue. Les ecclésiastiques appartenaient à l'autorité, surveillaient les mœurs et, en plus de leur tâches d'ecclésiastiques, devaient mettre en œuvre les décisions du gouvernement. L'Etat et son Eglise formaient une véritable unité.

La Réforme permit à l'autorité séculière d'étendre son pouvoir. Elle s'empara non seulement de la fortune des couvents supprimés, mais commença rapidement à diriger les domaines qui avaient été autrefois considérés comme des secteurs ecclésiastiques placés sous la domination des évêques. C'est ainsi qu'elle institua des consistoires chargés de veiller sur les mœurs, dont les jugements devaient refléter le contenu des mandats sur les mœurs édictés par les autorités et régulièrement lus en chaire. Cette Eglise d'Etat relativement stricte marqua les relations entre l'Eglise et l'Etat dans le canton de Berne.

La situation évolua peu à peu lorsque le nouveau canton de Berne, après le Congrès de Vienne de 1815, accueillit une population catholique romaine du fait de l'intégration du Jura. Au cours de la libéralisation progressive de l'économie et de la société ainsi qu'avec l'introduction de la liberté religieuse au 19^e siècle, les relations entre l'Eglise et l'Etat continuèrent à se modifier. L'introduction d'une loi cantonale sur les Eglises en 1874 offrit aux Eglises nationales une personnalité juridique propre, ce qui favorisa le passage d'une Eglise d'Etat au système actuel qui prévoit des Eglises nationales autonomes. Les Eglises nationales furent de plus en plus considérées comme des partenaires, même si elles restaient étroitement liées à l'administration cantonale, qui les contrôlait et contribuait à leur financement. On connut jusqu'au 20^e siècle ce que l'on nomme le «Kulturkampf», c'est-à-dire le conflit entre les courants conservateurs et libéraux des deux grandes confessions. C'est au «Kulturkampf» que l'on doit également la création de l'Eglise nationale catholique chrétienne qui demeure la plus petite des trois Eglises nationales bernoises.

Cette toile de fond historique permet de comprendre le développement progressif du droit bernois qui régit les relations entre l'Eglise et l'Etat. Il est donc utile de s'arrêter sur sa genèse si l'on veut comprendre le système actuel, tout particulièrement lorsqu'on en vient à le comparer avec celui d'autres cantons. Ce n'est pas par hasard que la Constitution fédérale prévoit à l'article 72 que la réglementation des rapports entre l'Eglise et l'Etat est du ressort des cantons. Si l'on ne tient pas compte de l'histoire d'un canton et de ses communautés religieuses, il est en effet difficile de comprendre les conditions concrètes qui y prévalent.

L'aperçu suivant (ch. 4.2 à 4.4) montre que le canton de Berne exerce une influence déterminante sur les Eglises nationales et sur leurs paroisses. Il va en particulier au-delà de ce que pratique le canton de Zurich, qui est celui que l'on peut le plus facilement comparer au canton de Berne. Le canton de Zurich, en effet, par l'intermédiaire de sa nouvelle Constitution de

2005 et de sa loi sur les Eglises de 2007, a procédé à un net désengagement de son administration par rapport à ses Eglises nationales. Ce retrait de l'Etat dans le canton de Zurich a été dicté par la parité entre les populations réformée et catholique et tout particulièrement par la forte croissance du groupe constitué de la population sans confession. Le canton de Berne, plus vaste et plus rural, ne connaît pas les mêmes conditions: les protestants y sont toujours majoritaires (57,7% de la population). Dans le canton de Vaud, par contre, les Eglises nationales ont une interdépendance plus forte avec le canton, qui les finance directement. Les impôts paroissiaux n'y existent pas.

4.2 Structure étatique des Eglises nationales

Seules les communautés religieuses reconnues sont soumises à la surveillance de l'Etat, qui ne l'exerce d'ailleurs que sur ce que l'on appelle les «affaires extérieures». En ce qui concerne les affaires intérieures régies par la liberté religieuse, les Eglises nationales et les communautés israélites sont autonomes (art. 122 ConstC, art. 3 LEgl). Les Eglises nationales reconnues doivent s'organiser en paroisses qui sont des collectivités territoriales au sens de la loi cantonale sur les communes (art. 123 ConstC). Elles doivent désigner leurs autorités démocratiquement et permettre à leurs membres de sortir en tout temps de l'Eglise (art. 123 et 124 ConstC). En outre, les paroisses élisent leurs ecclésiastiques et ont le droit de percevoir un impôt paroissial (art. 125 ConstC). L'assujettissement des Eglises au droit communal (art. 107 ConstC) implique une surveillance de leur organisation et de leurs finances par les organes cantonaux (préfectures, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire), qui correspond largement à la surveillance exercée sur les communes politiques. Le canton détermine ainsi pour l'essentiel la création de nouvelles paroisses, la fusion et le remaniement territorial de paroisses existantes (art. 8 LEgl), la création et la gestion des postes d'ecclésiastique (art. 19 et 19a LEgl), ainsi que la formation (art. 20 à 22 LEgl) et l'admission des ecclésiastiques dans le clergé bernois (art. 23 LEgl). Le financement d'une grande partie des postes d'ecclésiastique par le canton entraîne une interdépendance supplémentaire. En effet, la majeure partie des ecclésiastiques engagés sont des employés de l'Etat. Le canton réglemente par conséquent, en accord avec les exigences propres à chaque Eglise, les conditions de l'engagement et le rapport d'engagement concret (art. 31 ss LEgl). Un tel ministère pastoral pose pour l'essentiel trois conditions: l'Eglise doit habiliter la personne à exercer la fonction (ordination), le canton doit prononcer son admission dans le clergé bernois (art. 23 ss LEgl), ce qu'il fait notamment dépendre des exigences de formation, et enfin, la paroisse doit procéder à l'élection. L'admission dans le clergé cantonal et les rapports de service avec le canton impliquent une surveillance de la part du canton qui s'ajoute à la surveillance interne, relevant de la paroisse et de l'Eglise nationale.

4.3 Financement des Eglises nationales par l'Etat

A l'instar du canton de Vaud et, auparavant, de celui de Zurich, le canton de Berne finance une grande partie des postes d'ecclésiastique de ses Eglises nationales (art. 54, al. 1 ConstC). Dans le cas de l'Eglise réformée évangélique, cette situation s'explique par la question des droits historiques (art. 54, al. 2 LEgl), qui remontent à la reprise par le canton des

biens de l'Eglise. Pour l'Eglise catholique romaine, le financement se justifie par la Convention des 22/28 juin/juillet 1864/1865 concernant l'incorporation de l'ancienne partie du canton de Berne au Diocèse de Bâle conclue entre le canton de Berne et le Saint-Siège (RSB 410.334). Le financement des Eglises nationales bernoises repose ainsi essentiellement sur quatre piliers: les impôts paroissiaux, le paiement des traitements des ecclésiastiques par le canton, le financement propre des Eglises nationales (rendement de fortune, recettes dues à des prestations, dons, etc.) et les autres prestations telles que des cursus de formation à l'attention des ecclésiastiques ou la construction et l'entretien de bâtiments, qui reçoivent un soutien de la part du canton.

4.3.1 Digression: l'indice de 191 points calculé par l'institut BAK Basel au sujet du champ d'activité «Eglises»

Dans le cadre de l'EOS 2014, les dépenses consenties par le canton de Berne pour ses tâches publiques ont été comparées aux données des autres cantons. Selon l'institut de recherches économiques BAK Basel¹¹, le canton de Berne présente, avec un indice de 191 points pour les Eglises, un niveau de dépenses publiques par habitant nettement supérieur à la moyenne (moyenne: 100 points). Dans le cadre de l'EOS 2014, le Conseil-exécutif a renoncé, faute de temps, à contrôler la plausibilité de cet indice. Cette vérification est effectuée dans le cadre du présent rapport.

L'indice indique que les dépenses publiques par habitant pour les Eglises nationales sont en moyenne plus importantes dans le canton de Berne que dans le reste de la Suisse, en raison surtout des traitements des ecclésiastiques. Seuls les cantons de Vaud (285) et du Valais (239) ont des indices plus élevés, et donc des dépenses publiques plus importantes dans ce domaine. Dans certains cantons, dont Bâle-Ville, Argovie, Zoug ou Thurgovie, en revanche, l'indice des dépenses pour le domaine ecclésiastique est inférieur à 1.

Ces différences non négligeables s'expliquent par le type de financement des Eglises nationales. Tandis que des cantons comme Vaud, Valais et Berne, mais aussi Schaffhouse, Soleure, Saint-Gall ou Zurich ont opté pour des formes de financement qui dépendent, partiellement du moins, des recettes fiscales de l'Etat, les Eglises d'autres cantons se financent essentiellement par l'intermédiaire des impôts ecclésiastiques.

Il ne faut pas conclure automatiquement de cet indice de 191 points que les Eglises nationales, dans le canton de Berne, ont davantage d'argent à disposition que dans d'autres cantons. Les Eglises bénéficient de ressources financières supérieures à celles du canton de Berne dans le canton d'Argovie par exemple, bien que ce dernier ne leur verse pas de contributions et ne pratique pas l'imposition des personnes morales en matière ecclésiastique. En Argovie, les recettes des impôts ecclésiastiques des personnes physiques sont simplement nettement plus élevées qu'à Berne.

Il existe une différence parmi les contribuables en fonction du type de financement appliqué. En effet, le financement par les fiscales générales de l'Etat, tel que le prévoit le canton de Berne, implique que toutes les personnes, dans la mesure où elles sont assujetties à l'impôt,

¹¹ BAK Basel, p. 201 s. (en allemand)

participent au financement des Eglises nationales, indépendamment de leur confession. Dans les cantons comme celui d'Argovie, ce sont les membres de la confession concernée qui financent leur Eglise nationale.

En guise de résumé, on constate que l'indice calculé par l'institut BAK ne permet pas à lui seul de tirer des conclusions sur l'importance des fonds qui sont, de manière générale, à la disposition des Eglises et sur ceux qui sont affectés à des tâches d'ordre social.

4.3.2 Obligation de rétribution des ecclésiastiques de l'Eglise nationale réformée évangélique

Le système actuel de rétribution des ecclésiastiques remonte pour l'essentiel à l'époque de la Médiation. Jusqu'en 1804, chaque paroisse du canton de Berne possédait ses propres biens, dont les revenus servaient notamment à payer une partie importante de la rémunération des ecclésiastiques. Les différences entre les paroisses étaient toutefois considérables, raison pour laquelle les élections et les promotions impliquant un engagement dans des paroisses mieux dotées donnaient lieu à d'indignes intrigues. La perception par les ecclésiastiques des dîmes et des cens nuisait à leur réputation. Le clergé était donc ouvert à l'idée d'une rémunération uniforme versée par l'Etat, d'autant plus que sous la République helvétique, les paiements de dîmes avaient été partiellement suspendus. Le canton qui, après le retrait de Napoléon, se trouvait dans une situation financière chancelante, eut alors l'occasion d'entrer en possession des biens de l'Eglise. Les négociations entre le clergé et le gouvernement débouchèrent sur la rédaction du décret du 7 mai 1804, dans lequel le canton s'engageait à rémunérer le clergé à partir des revenus des biens de l'Eglise en échange de l'étatisation de ces derniers. Malgré l'interdiction d'affecter les biens à d'autres buts qu'à l'Eglise¹² et en dépit des critiques exprimées par les milieux ecclésiastiques, le canton vendit par la suite une grande partie de ces biens, ce qui lui permit d'assainir ses finances.

A l'heure actuelle, où les relations entre l'Eglise et l'Etat font débat, il convient de se demander avant tout si le canton est toujours tenu de rémunérer les ecclésiastiques réformés évangéliques. Ulrich Friederich, qui s'exprime à ce sujet dans une expertise que lui a confiée en 1992 l'Eglise réformée évangélique, confirme le bien-fondé d'une telle prétention qui, selon lui, est dûment motivée¹³. Christina Schmid-Tschirren, dans sa thèse d'habilitation publiée en 2011, défend la même position¹⁴. En revanche, Markus Müller et Kaspar Sutter, dans leur expertise rédigée en 2012 à la demande de la JCE, parviennent à la conclusion que rien ne justifie juridiquement parlant le maintien de l'obligation faite au canton de rétribuer les ecclésiastiques¹⁵.

Selon la doctrine, l'obligation de rémunération devrait être supprimée, car elle se révèle délicate à plusieurs égards. Premièrement, au vu du principe de neutralité philosophique et religieuse de l'Etat, il n'y a pas lieu de continuer à respecter une obligation absolue imposée au canton d'entretenir une relation financière étroite avec une ou plusieurs confessions, indépendamment de leur évolution future, en particulier en ce qui concerne le nombre de leurs

¹² Voir à ce sujet Friederich Ulrich, Kirchengut, p. 117 s (en allemand)

¹³ Friederich Ulrich, op. cit., en particulier p. 176 ss.

¹⁴ Schmid-Tschirren Christina, p. 429 (en allemand).

¹⁵ Müller Markus / Sutter Kaspar, en particulier p. 24.

membres¹⁶. Deuxièmement, il devient difficile de justifier le caractère d'intérêt public du financement par le canton des personnes qui se chargent avant tout de procéder à des actions culturelles en alléguant qu'une grande majorité de la population y adhère¹⁷. Troisièmement, enfin, la question de la conciliation de l'obligation de rémunération avec le principe de l'inaliénabilité du domaine public est controversée¹⁸.

Lorsqu'il s'agit cependant de savoir à quelles conditions l'obligation de rémunérer les ecclésiastiques pourrait être supprimée, force est de constater qu'il règne une importante insécurité juridique. Selon Ueli Friederich, le canton a probablement deux options à choix: il rembourse à l'Eglise soit la valeur actuelle des biens qu'il avait repris à l'époque, soit la valeur capitalisée des traitements des ecclésiastiques qui se fondent sur des titres juridiques historiques¹⁹. Markus Müller et Kaspar Sutter parviennent en revanche à la conclusion qu'en tenant compte d'un délai de transition approprié, l'obligation de rémunération des ecclésiastiques pourrait vraisemblablement être supprimée sans contrepartie financière²⁰. Rudolf Muggli et Michael Marti adoptent quant à eux une troisième position. Dans leur rapport d'experts du 14 octobre 2014 (annexe II)²¹, ils sont d'avis qu'il ne serait pas envisageable de renoncer aux titres juridiques historiques sans compensation, quelle que soit la méthode choisie, car cela reviendrait à procéder à une étatisation sans contrepartie des biens historiques de l'Eglise ce qui, compte tenu de la position juridique et politique qu'a adoptée le canton jusqu'à maintenant, serait incompatible avec la protection des règles de la bonne foi.

4.4 Reconnaissance par le canton d'Eglises nationales et d'autres communautés religieuses

L'Eglise réformée évangélique, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne sont les Eglises nationales reconnues par le canton. Ces collectivités relèvent du droit public et sont dotées de la personnalité juridique (art. 121 ConstC). L'énumération de l'article 121 ConstC est exhaustive. La reconnaissance d'une nouvelle communauté religieuse suppose une modification constitutionnelle. Les Eglises nationales sont divisées en paroisses (art. 123, al. 2 ConstC), qui sont soumises au droit communal (art. 107, al. 3 ConstC). Les paroisses sont organisées par territoire, élisent leurs ecclésiastiques et ont le droit de percevoir un impôt paroissial (art. 125 ConstC).

La Constitution cantonale autorise la reconnaissance de droit public d'autres communautés religieuses (art. 126, al. 2 ConstC). Cette reconnaissance ne leur confère certes pas le statut d'Eglises nationales et ne leur donne pas la possibilité de s'organiser géographiquement en paroisses, mais leur offre quand même l'estime particulière du canton sous la forme d'un «certificat officiel de bonne conduite»²². Les communautés israélites sont reconnues directement par la Constitution cantonale (art. 126, al. 1 ConstC). La reconnaissance par le canton d'autres communautés religieuses suppose l'édiction d'une loi générale de reconnaissance

¹⁶ Friederich Ulrich, op. cit., p. 211 s.

¹⁷ Schmid-Tschirren Christina, op. cit., p. 378.

¹⁸ Voir au sujet de cette controverse Friederich Ulrich, Besoldung, en particulier les p. 36 s.

¹⁹ Friederich Ulrich, Kirchengut, p. 219 à 222.

²⁰ Müller Markus / Sutter Kaspar, p. 33. Ils relèvent toutefois que cette question nécessiterait une étude séparée et plus fouillée.

²¹ Muggli Rudolf / Marti Michael, p. 83 f.

²² Tappenbeck Christian R. / Pahud de Mortanges René, p. 6.

qui régleme les conditions, la procédure et les effets d'une reconnaissance de droit public²³. La reconnaissance concrète pourrait alors s'effectuer, par exemple, par une loi spéciale ou par un arrêté du Grand Conseil (soumis ou non à la votation facultative).

Le canton ne dispose pas d'une liberté totale lorsqu'il s'agit de reconnaître des communautés religieuses. Ces dernières ne sont en principe pas en droit de demander une reconnaissance de l'Etat, mais le canton, dans le domaine de son pouvoir ecclésiastique, est attaché aux libertés individuelles. Dans ce contexte, outre la liberté religieuse et l'interdiction de discrimination et d'arbitraire, le principe de l'égalité de droits est particulièrement important. On peut lire à ce sujet dans une expertise que la JCE a commandée en décembre 2005 à la chaire d'histoire du droit et de droit ecclésiastique de l'Université de Fribourg²⁴:

«Dans le domaine religieux, l'Etat a l'obligation d'accorder la parité matérielle. Il en découle, pour le canton, l'exigence d'étendre la reconnaissance de droit public à d'autres communautés religieuses: „Dans la société actuelle marquée par une pluralité toujours plus forte, en matière religieuse et culturelle également", l'idée de limiter la reconnaissance de droit public aux Eglises nationales, touchées par la désaffection de leurs membres, par rapport à l'ensemble des communautés religieuses chrétiennes perd de plus en plus de sa légitimité. Cette inégalité de traitement est encore renforcée par le fait qu'il existe d'importantes différences entre le statut régi par le droit des associations et le statut de droit public. L'égalité de droit n'impose certes pas la reconnaissance d'autres communautés religieuses au titre d'Eglises nationales, mais fait penser que le canton doit également les faire bénéficier d'un régime de droit public, sous la forme d'un niveau de reconnaissance moins élevé tout au moins. Par conséquent, la possibilité que prévoit la Constitution cantonale de reconnaître d'autres communautés religieuses ne peut pas rester à long terme lettre morte, faute de quoi le système de la reconnaissance de droit public deviendrait chancelant, ce qui se répercuterait en définitive avant tout sur les Eglises nationales existantes.» (trad.)

La reconnaissance par l'Etat ne doit pas forcément impliquer des privilèges matériels tels que la compétence de percevoir des impôts. Ainsi, dans le canton de Bâle-Ville, la communauté des Chrétiens des Anthroposophes, l'Eglise néo-apostolique et deux communautés aléviées ont explicitement renoncé à des droits concrets et se sont limitées au contenu symbolique de la reconnaissance. Le canton de Berne a par contre accordé des privilèges aux communautés israélites dans le domaine des annonces, de l'enseignement religieux et de l'accompagnement spirituel dans les établissements publics. Elles peuvent en outre inhumer leurs morts dans leur propre cimetière²⁵.

Pour les communautés religieuses, la reconnaissance n'est pas seulement synonyme d'avantages et de privilèges matériels, mais aussi d'acceptation sociale: en offrant la reconnaissance, l'Etat accorderait un meilleur soutien à l'intégration sociale. Ce point de vue s'oppose cependant à la position politique générale qui veut que l'Etat, par sa reconnaissance, ne fasse qu'attester simplement le processus, achevé avec succès, d'intégration d'une communauté religieuse²⁶.

²³ Kälin Walter / Bolz Urs, p. 569; autre opinion: M. Muggli Rudolf / Marti Michael, n. 715.

²⁴ Tappenbeck Christian R. / Pahud de Mortanges René, p. 7.

²⁵ Loi du 28 janvier 1997 concernant les communautés israélites (RSB 410.51).

²⁶ Pahud de Mortanges René, p. 1.

5 Réformes proposées par le Conseil-exécutif

A l'heure actuelle, les Eglises nationales disposent d'une grande autonomie dans le canton de Berne. Un lien traditionnel étroit entre le canton et les Eglises subsiste cependant. Dans un tel contexte, qui s'explique par des raisons historiques, une séparation de l'Eglise et de l'Etat serait inopportune. Dans un canton où trois quarts de la population appartiennent à une Eglise nationale, une telle idée ne serait pas soutenue par une majorité des milieux politiques. Il apparaît donc nettement plus indiqué d'adapter de manière réfléchie les futures relations entre l'Eglise et l'Etat aux nouvelles transformations de la société et de poursuivre leur développement.

Le Conseil-exécutif propose par conséquent de développer les relations entre l'Eglise et l'Etat dans le cadre du droit constitutionnel en vigueur. Une révision constitutionnelle n'est pas indiquée, puisque le texte de 1993 avait volontairement été formulé de manière ouverte, «pour permettre une évolution raisonnable des relations entre l'Eglise et l'Etat dans les décennies à venir»²⁷. L'organisation territoriale de droit public des paroisses, leur assujettissement à la loi sur les communes ainsi que leur droit à percevoir un impôt paroissial ne peuvent donc pas être remis en cause. En revanche, il convient de procéder à une révision totale de la loi sur les Eglises nationales, complétée, le cas échéant, par des modifications indirectes d'autres actes législatifs.

Principe directeur 1

1. Le développement des relations entre l'Eglise et l'Etat s'effectue, dans le cadre du droit constitutionnel en vigueur, par une révision totale de la loi sur les Eglises nationales de 1945.

Au vu de la liberté religieuse et en tenant compte des évolutions enregistrées dans d'autres cantons, il convient de renforcer l'autonomie et le droit à l'autodétermination des Eglises nationales, d'autant plus que le lien actuel très étroit entre l'Eglise et l'Etat et l'engagement de la majorité des ecclésiastiques par le canton ne répondent vraiment plus à un besoin actuel²⁸. Il s'agit de structurer clairement les tâches, les compétences et la responsabilité et, dans la mesure du possible, de les confier à une seule entité.

Il paraît évident qu'un désengagement de l'Etat doit se traduire avant tout par un transfert des tâches aux Eglises nationales. L'option de la délégation des tâches cantonales aux paroisses n'est pas forcément la bonne, car les tâches sont surtout de nature supracommunale et exigent une coordination. Actuellement, les Eglises nationales se trouvent cependant dans une situation de relative faiblesse par rapport à leurs paroisses. Un déplacement des compétences vers les Eglises nationales ne serait par conséquent possible et judicieux qu'à la condition qu'il s'effectue en partenariat avec les parties directement concernées, moyennant des

²⁷ Voir Kälin Walter / Bolz Urs, p. 557.

²⁸ Muggli Rudolf / Marti Michael, p. 101.

délais raisonnables. Les Eglises nationales doivent disposer de suffisamment de temps pour adapter leurs structures et leurs processus.

Concrètement, le Conseil-exécutif envisage les réformes suivantes:

5.1 Structures

Les ecclésiastiques sont aujourd'hui soumis à une triple surveillance des paroisses, des Eglises nationales et de la JCE, délimitée d'une manière qui manque de clarté. La surveillance assurée par le canton n'est pas absolument nécessaire et ne fait que compliquer la gestion du personnel. Par conséquent, les ecclésiastiques doivent désormais être engagés par l'Eglise nationale à laquelle ils appartiennent. La JCE peut ainsi supprimer ou transférer aux Eglises nationales l'équivalent de deux postes à plein temps environ qui sont consacrés à l'administration du personnel. Les paroisses doivent continuer à élire leurs ecclésiastiques (art. 125, al. 2 ConstC).

Dorénavant, les Eglises nationales doivent admettre dans leur **clergé** les ecclésiastiques ordonnés. Elles doivent assumer la responsabilité de la procédure d'admission et des examens. La reconnaissance de droit public des Eglises nationales implique cependant des prescriptions du canton. On pourrait exiger des études théologiques complètes sanctionnées par un diplôme de master d'une université publique ou une formation pastorale pratique effectuée dans le cadre d'un stage et dont l'Eglise concernée porte la responsabilité.

Le droit en vigueur prévoit que le Grand Conseil fixe le nombre de postes d'ecclésiastique rémunérés par le canton dans les paroisses et que le Conseil-exécutif attribue aux paroisses les postes accordés (art. 19 et 19a LEgl). Un tel procédé paraît aujourd'hui inadapté. Dans l'acception actuelle, la **dotation des paroisses en ecclésiastiques** est considérée comme une affaire propre à l'Eglise. Le Conseil-exécutif est par conséquent favorable à l'idée que le canton ne se prononce plus à l'avenir sur ces questions et renonce à édicter des ordonnances à ce sujet²⁹.

Le Conseil-exécutif a étudié l'option de transférer la surveillance des paroisses aux Eglises nationales, mais l'a rejetée. Conformément à la Constitution cantonale, les paroisses sont des collectivités territoriales de droit public qui poursuivent cependant un but particulier, différent des objectifs étatiques³⁰. Dans un tel contexte, leur surveillance par le canton n'apparaît pas obligatoire. La surveillance cantonale exercée par les préfectures et l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire est cependant bien établie et les Eglises nationales ne la remettent pas en cause. Les charges de personnel que le canton assume pour assurer la surveillance sont en outre modestes (estimation maximale: un équivalent plein temps). Le déplacement de la surveillance vers les Eglises nationales n'offre donc aucun potentiel d'économies important pour le canton. Il s'agirait en outre pour elles de mettre en place une

²⁹ Les deux ordonnances entièrement révisées, l'ordonnance du 28 janvier 2015 concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique réformé évangélique rémunérés par le canton (OAPR ; RSB 412.111) et l'ordonnance du 28 janvier 2015 concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique catholique romain rémunérés par le canton (OAPC), entrent en vigueur le 1^{er} avril 2015.

³⁰ Friederich Ulrich, Kirchengut, p. 230.

surveillance efficace. Compte tenu de ces conditions, il n'y a pas lieu de demander aux Eglises nationales d'exercer la surveillance sur les paroisses à la place du canton. Il convient donc de maintenir la conception prévue par la loi sur les communes, selon laquelle toutes les collectivités de droit public (communes municipales, communes bourgeoises, paroisses et autres collectivités) sont soumises à la surveillance cantonale, ce qui permet d'assurer des synergies dans la surveillance de toutes les collectivités et dans les conseils qui leur sont transmis. Cela n'exclut pas que davantage de réglementations, spécifiquement adaptées aux paroisses, soient créées.

Principes directeur 2 à 4

2. Les ecclésiastiques sont engagés par les Eglises nationales. L'administration du personnel est transférée aux Eglises nationales.
3. L'admission d'ecclésiastiques dans le clergé bernois est réglementée et mise en œuvre par les Eglises nationales. Le canton édicte des prescriptions particulières en raison du caractère de droit public de la reconnaissance des Eglises nationales.
4. Les Eglises nationales fixent la dotation des paroisses en ecclésiastiques.

5.2 Financement

Le Conseil-exécutif a étudié une suppression des titres juridiques historiques avant de rejeter cette option. Il reconnaît certes qu'il existe de bonnes raisons d'y procéder, mais ne voit pas de nécessité urgente à le faire actuellement, d'autant plus qu'une nette majorité de la population fait partie des Eglises nationales et que le financement des traitements des ecclésiastiques par le canton de Berne ne viole pas le contenu subjectif de la liberté de croyance et de conscience. Selon le Tribunal fédéral, vu sous l'angle de ce droit fondamental et selon le principe de l'universalité des impôts, le fait que l'Etat rémunère lui-même les ecclésiastiques à charge des fonds généraux ou qu'il verse les montants nécessaires aux Eglises reconnues pour que celles-ci paient à leur tour les salaires de leurs ecclésiastiques ne joue aucun rôle³¹. Pour le Conseil-exécutif, le but prioritaire est de mettre un terme au système contesté de la rémunération des ecclésiastiques et de prévoir pour le financement des Eglises nationales un nouveau système moderne et fiable qui respecte les prétentions historiques des Eglises nationales mais tienne compte également des intérêts justifiés du canton en élargissant en particulier la marge de manœuvre financière de ce dernier. Pour l'instant, le Conseil-exécutif envisage avant tout des modèles de compensation des charges ou de contributions, mais il souhaite définir un nouveau système de financement avec les partenaires ecclésiastiques concernés dans le cadre de la révision totale de la loi sur les Eglises qui est proposée. Il ne veut donc pas, pour l'instant, s'exprimer en détail à ce sujet.

Les paroisses se financent par l'intermédiaire des **impôts paroissiaux** versés par les personnes morales et physiques (art. 125, al. 3 ConstC). En principe, il n'y a rien à modifier à cet

³¹ ATF 138 I 55, c. 3.3.

égard³², d'autant plus que les paroisses sont tributaires des revenus de ces impôts. A la lumière de la liberté religieuse, une **affectation liée** et une présentation des comptes qui reflète cette affectation des impôts des personnes morales paraissent indiquées. Même si, selon le Tribunal fédéral, la constitutionnalité de l'obligation subjective, pour les personnes morales, de s'acquitter de l'impôt paroissial «ne présente toujours pas d'inconvénient»³³, il semblerait avisé, en raison des fortes critiques persistantes relevées dans la doctrine, de prévoir à titre de mesure préventive l'idée de l'affectation, qu'il est par ailleurs facile de faire apparaître dans la comptabilité des paroisses. En outre, les personnes morales ont ainsi l'assurance que les recettes fiscales qu'elles génèrent sont effectivement utilisées pour des prestations dont elles bénéficient indirectement.

Principes directeurs 5 à 7

5. L'idée de supprimer les droits juridiques historiques est abandonnée.
6. Un nouveau système, fiable et moderne, est élaboré pour le financement des Eglises nationales, qui respecte leurs prétentions historiques, mais tient également compte des intérêts justifiés du canton en élargissant en particulier sa marge de manœuvre financière.
7. Une affectation liée est introduite pour les impôts paroissiaux des personnes morales. Dans les comptes des paroisses, l'affectation des recettes fiscales générées par les personnes morales est présentée clairement.

5.3 Reconnaissance de communautés religieuses

Le Conseil-exécutif reconnaît qu'il existe de bonnes raisons d'étendre la reconnaissance de droit public à d'autres communautés religieuses (voir ch. 4.4) et donc d'élaborer une loi de reconnaissance de portée générale³⁴. Il comprend également le problème qui se pose aux communautés qui souhaitent bénéficier d'une reconnaissance si les conditions de celle-ci ne sont pas connues.

Le Conseil-exécutif prend par ailleurs connaissance du fait qu'une ouverture, le cas échéant, du domaine de la reconnaissance ne pourrait pas se limiter à l'appartenance au christianisme en raison de l'interdiction de discrimination³⁵. La probabilité qu'une loi générale de reconnaissance emporte l'adhésion lors du processus politique est donc réduite, puisque cette question donnerait très certainement lieu à un débat peu fructueux qui porterait atteinte aux efforts déployés par d'autres communautés religieuses en vue de leur intégration. Des projets de lois portant sur la reconnaissance ont d'ailleurs échoué lors de votations à Berne en 1990 et à

³² Lors de votations récentes dans les cantons de Zurich et des Grisons, le corps électoral a confirmé à une nette majorité la poursuite du paiement d'impôts ecclésiastiques par les personnes morales.

³³ ATF 2C_1158/2012, c. 3.3.

³⁴ Voir les commentaires de Muggli Rudolf / Marti Michael, p. 121 ss.

³⁵ Tappenbeck Christian R. / Pahud de Mortanges René, p. 7.

Zurich en 2003. Le 30 juin 2014, le Grand Conseil lucernois a décidé de renoncer à édicter une loi de reconnaissance malgré le mandat prévu dans la Constitution.

Dans ces conditions, il convient de renoncer provisoirement à légiférer en matière de reconnaissance d'autres communautés religieuses. Ce thème émotionnel ne doit pas peser sur la révision de la législation sur les Eglises. Il existe d'ailleurs aujourd'hui déjà des indices clairs sur la façon dont le canton devrait reconnaître d'autres communautés religieuses. Quelle communauté religieuse est-elle «digne d'être reconnue»? La seule réponse qui pourrait être utile doit porter sur la contribution qu'une telle communauté apporte à la promotion de la solidarité et du bien public et sur le renforcement de la cohésion sociale qu'elle favorise³⁶. Le canton de Berne doit en outre s'inspirer des critères qu'il avait retenus pour reconnaître les communautés israélites³⁷.

Le Conseil-exécutif n'entend pas exercer de contrainte par rapport à la reconnaissance de communautés religieuses, mais prévoit d'examiner de manière pragmatique d'autres mesures qui ne vont pas jusqu'à la reconnaissance afin d'encourager les communautés qui offrent des prestations importantes pour la société. Il est conscient qu'en agissant ainsi, il détache partiellement la reconnaissance de ses effets matériels, ce qui pourrait donner lieu, de fait, à une pluralisation des formes de reconnaissance³⁸. Il n'existe pas d'autres solutions si l'on veut satisfaire au principe de la parité matérielle. Citons comme exemple du passé la contribution du Fonds de loterie à la construction de la Maison des religions à Berne. D'autres mesures pourraient être examinées dans le cadre de la révision totale de la loi sur les Eglises nationales. Le Programme national de recherche (PNR) 58 fait d'intéressantes propositions à cet égard³⁹.

Principe directeur 8

8. L'idée de rédiger une loi générale de reconnaissance est abandonnée jusqu'à nouvel ordre. Il convient d'examiner, à la place de la reconnaissance, d'autres mesures de promotion des communautés religieuses offrant des prestations socialement importantes.

6 Conséquences des propositions de réformes

Le Conseil-exécutif propose avant tout des mesures qui entraîneront un renforcement des Eglises nationales. Il envisage en particulier de demander à celles-ci d'assumer l'administration⁴⁰ des ecclésiastiques du point de vue des ressources humaines, de fixer leurs salaires, de décider de leur obligation de résidence ainsi que du pourcentage de postes à at-

³⁶ Kosch Daniel, n. 50.

³⁷ Tappenbeck Christian R. / Pahud de Mortanges René, p. 8.

³⁸ Pahud de Mortanges René, p. 2.

³⁹ www.pnr58.ch. Ruedi Muggli et Michael Marti donnent l'exemple de la promotion d'une formation d'imams et d'enseignants en religion islamique qui tienne compte de la culture de notre pays, comme l'Université de Fribourg songe à le faire (p. 12).

⁴⁰ Dans ce contexte, l'administration du personnel inclut également la législation sur le personnel. Les Eglises nationales peuvent élaborer leur propre législation en la matière ou (tout au moins en partie) reprendre la législation cantonale.

tribuer à telle ou telle paroisse. Tant que les grandes lignes de la législation à ce sujet ne sont pas disponibles, il est impossible de se prononcer avec certitude sur les répercussions des réformes sur les ecclésiastiques, les paroisses et les Eglises nationales. Il est cependant évident pour le Conseil-exécutif que les Eglises nationales, en leur qualité d'institutions de droit public organisées démocratiquement, veilleront à assurer des conditions de travail correctes et une desserte paroissiale équitable sur l'ensemble du territoire du canton

Le renforcement des Eglises nationales aura forcément des conséquences sur leurs relations avec les paroisses. Le Conseil-exécutif estime qu'il incombera avant tout aux Eglises nationales de se préoccuper de cette question. Pour que ces Eglises assument leurs nouvelles tâches de manière adéquate, elles devront disposer des instruments de conduite et des moyens nécessaires. La mise en œuvre prendra du temps et impliquera un dialogue avec les parties directement concernées. Le Conseil-exécutif accordera une attention toute particulière à ces aspects lors de la révision totale de la loi sur les Eglises nationales.

Les conséquences du processus de réforme sur d'autres communautés religieuses, sur leur cohabitation et sur la société en général dépendent très largement des résultats de la révision totale de la législation sur les Eglises nationales. Le Conseil-exécutif part toutefois du principe qu'une intégration renforcée des communautés religieuses qui le souhaitent consolidera la cohésion sociale et le dialogue interreligieux.

Il n'est pas possible non plus de prévoir actuellement les répercussions des principes directeurs du Conseil-exécutif sur les finances cantonales. Pour le gouvernement, le droit cantonal sur les Eglises ne doit pas se développer uniquement en se fondant sur l'état actuel des finances cantonales, mais également viser à donner une base solide aux relations entre le canton et les Eglises. On peut quand même relever l'économie de deux postes à plein temps environ au sein de la JCE, dans le service du délégué aux affaires ecclésiastiques. Les employés du canton concernés devraient pouvoir travailler pour les Eglises nationales.

7 Prochaines étapes

Le Conseil-exécutif va présenter son rapport au Grand Conseil lors de la session de septembre 2015. La Commission des institutions politiques et des relations extérieures joue ici le rôle de commission consultative. Les Synodes de l'Eglise nationale réformée évangélique et de l'Eglise nationale catholique romaine ainsi que la Commission catholique chrétienne seront auparavant appelées à se prononcer sur le rapport et à remettre leurs prises de position à l'attention du Grand Conseil. Les Eglises nationales, conformément à l'article 122, alinéa 3 ConstC, ont en effet un droit de préavis et de proposition dans les affaires cantonales et inter-cantonales qui les concernent.

Le rapport du Conseil-exécutif constitue un rapport spécial au sens de l'article 51, lettre c de la loi sur le Grand Conseil (LGC; RSB 151.21). Le Grand Conseil peut en prendre entièrement ou partiellement connaissance ou le renvoyer. S'il en prend connaissance, il peut assortir le rapport de déclarations de planification. S'il le renvoie, il peut l'assortir de charges à l'attention du Conseil-exécutif (art. 52 LGC).

Si le Grand Conseil prend connaissance du rapport, le Conseil-exécutif lancera ensuite des travaux de la révision totale de la législation sur les Eglises nationales. Celle-ci doit avoir lieu

en intégrant, dans une relation de partenariat, les parties directement intéressées, en particulier lors de la phase d'élaboration du calendrier et de constitution de l'organisation de projet. La Commission des institutions politiques et des relations extérieures devra être régulièrement informée de l'état du projet.

Bibliographie

BAK Basel, Review des Finanzhaushalts des Kantons Bern - Interkantonales Benchmarking nach 32 Aufgabenfeldern, étude réalisée à la demande du Conseil-exécutif du canton de Berne, Bâle 2012⁴¹.

Rapport du **Conseil-exécutif** au Grand Conseil du canton de Berne du 26 juin 2013: examen des offres et des structures (EOS 2014)⁴².

Friederich Ulrich, Kirchengut und staatliche Pfarrbesoldungen: Gutachten zu historischen Rechtstiteln der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern, Berne 1994⁴³.

Friederich Ulrich, Verpflichtung des Kantons Bern zur Besoldung von Pfarrpersonen der Landeskirchen, prise de position au sujet de l'expertise du professeur Markus Müller et de Kaspar Sutter «Der Anspruch auf staatliche Pfarrbesoldung im Kanton Bern» du 30 mars 2012, à l'attention de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne, Berne 2013⁴⁴.

Kälin Walter / Bolz Urs, Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne 1995.

Kosch Daniel, Zukunftsperspektiven für das Religionsrecht in der Schweiz, in: Jusletter du 7 juillet 2014.

Muggli Rudolf / Marti Michael, Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern - Eine Auslegeordnung, rapport rédigé à la demande du Conseil-exécutif du canton de Berne, Berne 2014.

Müller Markus / Sutter Kaspar, Der Anspruch auf staatliche Pfarrbesoldung im Kanton Bern, expertise menée à l'attention de Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne, Berne 2012⁴⁵.

⁴¹ Le rapport en allemand peut être consulté sur Internet, à l'adresse suivante:
<http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/finanzplanung/projekte/asp2014.html>

⁴² Le rapport peut être consulté sur Internet, à l'adresse suivante:
<http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/finanzplanung/projekte/asp2014.html>

⁴³ L'expertise en allemand peut être consultée sur Internet, à l'adresse suivante:
http://www.refbejuso.ch/fileadmin/user_upload/Downloads/Publikationen/SR_INF_Gutachten-Friederich_1994.pdf

⁴⁴ La prise de position en allemand peut être consultée sur Internet, à l'adresse suivante:
http://www.refbejuso.ch/fileadmin/user_upload/Downloads/Synodalrat/Kirche_und_Staat/SR_PUB_Pfarrbesoldungen_2013.pdf

⁴⁵ L'expertise en allemand peut être consultée sur Internet, à l'adresse suivante:
http://www.reformiert.info/files_reformiert/7493_0.pdf

Pahud de Mortanges René, in: Resumé der Tagung des Instituts für Religionsrecht der Universität Freiburg vom 31. Oktober 2014 zum Thema «Staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften - Zukunfts- oder Auslaufmodell?»⁴⁶.

Schmid-Tschirren Christina, Von der Säkularisation zur Separation: Der Umgang des Staates mit den Kirchengütern in den evangelisch-reformierten und paritätischen Kantonen der Schweiz im 19. Jahrhundert, thèse d'habilitation de l'Université de Berne, Berne 2011.

Tappenbeck Christian R. / Pahud de Mortanges René, Öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Kanton Bern: Eine Studie im Auftrag der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, décembre 2005.

⁴⁶ Le résumé en allemand peut être consulté sur Internet, à l'adresse suivante:
http://www.unifr.ch/ius/religionsrecht_de/veranstaltungen/archiv.

Annexe I:

Principes de développement des relations entre l'Eglise et l'Etat dans le canton de Berne

Le Conseil-exécutif propose les principes directeurs suivants:

1. Le développement des relations entre l'Eglise et l'Etat s'effectue, dans le cadre du droit constitutionnel en vigueur, par une révision totale de la loi sur les Eglises nationales de 1945.
2. Les ecclésiastiques sont engagés par les Eglises nationales. L'administration du personnel est transférée aux Eglises nationales.
3. L'admission d'ecclésiastiques dans le clergé bernois est réglementée et mise en œuvre par les Eglises nationales. Le canton édicte des prescriptions particulières en raison du caractère de droit public de la reconnaissance des Eglises nationales.
4. Les Eglises nationales fixent la dotation des paroisses en ecclésiastiques.
5. L'idée de supprimer les droits juridiques historiques est abandonnée.
6. Un nouveau système, fiable et moderne, est élaboré pour le financement des Eglises nationales, qui respecte leurs prétentions historiques mais tient également compte des intérêts justifiés du canton en élargissant en particulier sa marge de manœuvre financière.
7. Une affectation liée est introduite pour les impôts paroissiaux des personnes morales. Dans les comptes des paroisses, l'affectation des recettes fiscales générées par les personnes morales est présentée clairement.
8. L'idée de rédiger une loi générale de reconnaissance est abandonnée jusqu'à nouvel ordre. Il convient d'examiner, à la place de la reconnaissance, d'autres mesures de promotion des communautés religieuses offrant des prestations socialement importantes.

Annexe II:

Rapport des experts R. Muggli / M. Marti

Muggli Rudolf / Marti Michael, Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern - Eine Auslegeordnung, rapport demandé par le Conseil-exécutif du canton de Berne, Berne 2014.

Version abrégée du rapport précité sur les relations entre l'Eglise et l'Etat, 9 pages, en français.