



## **Position du gouvernement cantonal sur les relations «Eglise – Etat»; droit de préavis et de proposition du Synode; décision**

### **Proposition:**

- 1. Le Synode prend acte de la position du gouvernement cantonal bernois sur les relations «Eglise – Etat».**
- 2. Il exerce son droit de préavis et de proposition et donne son avis sur le rapport du Conseil-exécutif .**
- 3. Le présent avis du Synode établi à l'intention du Grand Conseil exprime ses «positions officielles» fondées sur les débats menés en son sein. Il est signé par le bureau du Synode au nom du Synode.**

### **Motif:**

#### **I. Droit de préavis et de proposition du Synode**

L'art. 122 al. 3 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (RSB 101.1) garantit aux Eglises nationales un droit de préavis et de proposition dans les affaires cantonales et intercantionales qui les concernent. Selon la loi sur les Eglises nationales bernoises du 6 mai 1945 (LEgl, loi sur les Eglises; RSB 410.11), ce droit est exercé par le Synode ecclésiastique «dans toutes les affaires ecclésiastiques extérieures» lorsqu'il s'agit «d'édicter ou de modifier des prescriptions de l'Etat d'application générale en matière cultuelle» (art. 3a al. 1 et 66 ch. 2 let. a LEgl). Le gouvernement cantonal fonde son appréciation en partie sur le rapport «Ad!vocate / Ecoplan» et aborde les changements dans les relations entre l'Eglise et l'Etat qui ont un impact direct sur le droit des religions cantonal. Il revient par conséquent au Synode de débattre des conclusions du Conseil-exécutif et de formuler les propositions qui en découlent.

Au début février 2015, conjointement avec les Eglises catholique-romaine et catholique chrétienne ainsi qu'avec la Communauté d'intérêt des communautés israélites du canton de Berne et l'Association des paroisses du Canton de Berne, le Conseil synodal a déposé une prise de position relative à la version du rapport de l'Exécutif mise en consultation, en précisant que ce document devait être considéré comme valide sous réserve des résultats du débat au sein du Synode de l'Eglise réformée évangélique.

Ce message contient plusieurs "Points de position", sur lesquels le Synode est appelé à se prononcer. Il est par conséquent demandé aux membres du Synode de concrétiser leurs apports sous la forme de propositions de modification relatifs aux différents points de position. En effet, le bureau du Synode transmettra à l'instance cantonale compétente les points de position dans leur version définitive figurant dans ce document ainsi que ceux portant sur le rapport «Ad!vocate / Ecoplan».

## **II. Position du gouvernement du canton de Berne**

Le 18 mars 2015, le Conseil-exécutif a entériné ses conclusions concernant le rapport «Ad!vocate / Ecoplan», synthèse présentée à un large public par le Conseiller d'Etat Christoph Neuhaus à l'occasion de la conférence de presse du 27 mars 2015. La position du gouvernement est résumée aux pages 3 à 5 du rapport (ci-joint). Les propositions du gouvernement cantonal désignées comme des «principes de développement des relations entre l'Eglise et l'Etat dans le canton de Berne» se présentent comme suit :

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.

## **III. Evaluation de la position du gouvernement cantonal**

### **A. Généralités**

Dans la société d'aujourd'hui, la présence de communautés religieuses vivantes reste une réalité. Comme l'écrit le théologien ROLF SCHIEDER, "Les sociétés modernes ne sont pas des collectivités sécularisées mais des collectivités dotées d'institutions étatiques sécularisées". Les sociétés modernes sont donc séculières non pas parce qu'en elles ne vit plus aucune religion mais parce que l'Etat place son action sous le principe de la neutralité religieuse. Les constitutions cantonales récentes valorisent la dimension religieuse de l'individu et soulignent l'importance du religieux pour la cohésion sociale et pour la transmission

de valeurs fondamentales (par ex art. 169 CC/VD «<sup>1</sup> L'Etat tient compte de la dimension spirituelle de la personne humaine. <sup>2</sup> Il prend en considération la contribution des Eglises et communautés religieuses au lien social et à la transmission de valeurs fondamentales.»; ou l'Art. 97 al. 1 (CC/NE) «L'Etat tient compte de la dimension spirituelle de la personne humaine et de sa valeur pour la vie sociale.»). La doctrine entrevoit ici l'expression d'une culture de l'Etat et d'une culture sociale adaptées à leur époque (par ex. CHRISTOPH WINZELER, Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2<sup>e</sup> édition, Zurich 2009, p. 104). La collectivité moderne ne peut se réduire à un simple "Etat-arbitre", mais elle est au contraire appelée, aussi bien au niveau culturel que social, à assumer des responsabilités; une politique à l'égard des religions relève des exigences inaliénables de l'Etat moderne. Dans les champs d'activité mentionnés, les Eglises nationales accomplissent des prestations sociales significatives qui ont une importance certaine pour l'Etat. La collectivité d'aujourd'hui est appelée à apprécier à leur juste valeur la dimension religieuse de la personne humaine et son importance pour la société. C'est pourquoi les relations futures entre l'Eglise et l'Etat doivent être développées en se fondant sur un Etat moderne tant sur le plan culturel que social. Il est certes appréciable d'apprendre que le Conseil-exécutif souligne les «nombreuses prestations importantes pour la société» (ch. 3) fournies par les Eglises nationales, relevant que la valeur de ces prestations est plus élevée que le financement public qui leur est allouée (ch. 1). Malheureusement, l'examen du rapport se limite à des conclusions sur la situation à caractère économique. L'Etat social et culturel moderne ferait bien de s'associer à l'accomplissement des tâches favorisant le bien communautaire de manière à permettre un épanouissement optimal du potentiel sociétal. C'est à juste titre que le Conseil-exécutif relève dans la note de bas de page 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.»

Il ressort notamment du résultat de l'analyse comparative axée sur les finances effectuée par l'institut BAK à quel point une perspective purement fondée sur des critères financiers combinée à l'occultation de toute la perspective historique peine à convaincre. Ses lacunes sont analysées de manière convaincante dans le rapport du Conseil-exécutif (ch. 4.3.1). Il n'est pas non plus compréhensible que, par exemple dans le cas du canton d'Argovie, il n'ait pas été tenu compte du fait que dans ce canton, les droits historiques ont été abandonnés contre dédommagement au 19<sup>e</sup> siècle déjà. Ces faits historiques auraient impérativement dû être inclus dans la comparaison de BAK Basel. Qui plus est, l'indice BAK ne dit rien non plus de l'étendue des prestations sociétales qu'une Eglise nationale propose. Ainsi par exemple, l'Eglise réformée de Bâle-Ville ne se définit plus, à l'inverse des Eglises nationales bernoises, comme une Eglise multitudiniste.

#### **Point A de la position des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure:**

A. Le Synode déplore que les conclusions du Conseil-exécutif, comme c'est déjà le cas du rapport «Ad!vocate/Ecoplan», demeurent largement centrées sur les aspects financiers de la question. Elles ne relèvent dès lors pas suffisamment l'étendue des prestations que les Eglises réformées Berne-Jura-Soleure fournissent au bénéfice de la société.

## **B. Principe directeur n° 1**

### **(Développement des relations entre l'Eglise et l'Etat dans le cadre du droit constitutionnel en vigueur réalisé par une révision totale de la loi sur les Eglises)**

#### a) Révision de la constitution cantonale

Les considérations du rapport du gouvernement cantonal écartent la proposition d'une révision constitutionnelle (ch. 5). Par conséquent, l'idée d'abandonner radicalement le système des Eglises nationales en vigueur est rejetée et les paroisses restent soumises à la législation sur les communes (art. 107 al. 2 let. d ConstC). Le fait qu'en plus «l'organisation territoriale des paroisses» et leur «droit à percevoir un impôt paroissial» ne soient pas remis en question (ch. 5) est une bonne chose, ne serait-ce que pour des raisons liées à la nature multitudiniste de l'Eglise. Il est également réjouissant de noter la disposition du Conseil-exécutif à créer davantage de normes spécifiquement adaptées aux paroisses (p. ex. dans le domaine de la comptabilité).

#### b) Révision totale de la loi sur les Eglises

Sur le principe, on peut se rallier à une révision de la loi sur les Eglises. Toutefois, ce projet doit s'appuyer sur une organisation de projet sérieuse qui intègre les Eglises nationales et les associations ecclésiastiques. Il importe en outre de respecter intégralement le droit de préavis et de proposition des Eglises. Il est essentiel que les avis des Eglises soient pris en compte dans le projet de révision totale. On pourrait imaginer que la loi sur les Eglises prévoie une disposition consacrant l'attention accordée par le canton à la dimension spirituelle de la personne humaine et à l'importance de cette dimension pour la collectivité et qui tienne compte de la contribution des Eglises nationales au profit de l'ensemble de la société.

#### **Points B et C de la position des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure :**

- B. Le Synode attend d'une révision totale de la loi sur les Eglises qu'elle s'appuie sur une organisation de projet sérieuse qui intègre les Eglises nationales et les associations religieuses dans le cadre d'un partenariat.
- C. Le Synode partage l'avis du gouvernement cantonal lorsqu'il estime que la réglementation cantonale pourrait davantage tenir compte des spécificités de l'Eglise.

## **C. Principes directeurs n° 2 à 4**

### **(Rapports de service des ecclésiastiques)**

Le Conseil-exécutif se prononce résolument en faveur d'un transfert aux Eglises nationales de la gestion de l'engagement et des rapports de service des ecclésiastiques qu'il voit comme une réforme essentielle. A cette mesure sont liées, outre un transfert de la fonction d'employeur aux Eglises nationales (y compris l'administration et l'encadrement du personnel), les compétences des Eglises en matière d'admission des ecclésiastiques dans le clergé bernois, la décision portant sur l'obligation de résidence et la réglementation de la desserte pastorale des paroisses (ch. 5.1, 6).

Dans son principe, le transfert des rapports de service des ecclésiastiques et des conséquences qui y sont liées peut être approuvé. On peut en particulier estimer judicieux «de structurer clairement les tâches, les compétences et la responsabilité et, dans la mesure

du possible, de les confier à une seule entité» (ch. 5). Mais pour que les Eglises nationales soient à même de faire face à leurs nouvelles tâches, il sera indispensable de leur assurer des ressources suffisantes pour l'administration et la gestion du personnel. Les «deux postes à plein temps» évoqués dans le rapport (ch. 5.1, 6) ne sauraient en aucun cas y suffire, d'autant plus que, outre les collaborateurs de la direction des affaires ecclésiastiques, il ne faudra pas oublier l'administration des salaires et un pourcentage de poste pour le service du personnel et le service juridique. L'aménagement d'un délai de transition raisonnable est aussi un point très important, comme le souligne à juste titre le rapport gouvernemental (ch. 5, 6).

Tout transfert des rapports de service des ecclésiastiques aux Eglises nationales est cependant inconcevable sans détermination de la valeur des droits historiques (voir ci-dessous). A défaut de quoi, dans le futur, les ecclésiastiques employés par les Eglises nationales resteraient soumis aux caprices des politiciens. On ne peut raisonnablement pas leur imposer plus longtemps de rester à la merci des considérations financières à courte vue d'usage dans les milieux politiques.

Les pasteurs et les pasteurs exercent au sein de l'Eglise un ministère fondamental sur lequel il faut veiller, raison pour laquelle il importe de traiter le transfert des rapports de service aux Eglises nationales avec le plus grand soin. A noter avec satisfaction l'appréciation favorable du Conseil-exécutif sur ce point. Il est évident pour lui

«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.»

#### **Points D - E de la position des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure :**

D. Le Synode soutient le projet qui entend transférer les rapports de service des ecclésiastiques aux Eglises nationales. Le transfert doit être organisé avec le plus grand soin.

E. Le Synode considère comme indispensable qu'en cas de transfert comme mentionné ci-avant les ressources financières et humaines suffisantes à cette fin soient garanties aux Eglises tout comme un calendrier fiable pour sa mise en œuvre assorti de délais transitoires réalistes.

### **D. Principes directeurs n° 5 à 7**

#### **(Droits juridiques historiques et financement)**

##### 1) Droits juridiques historiques

En relation avec le financement de la rémunération des ecclésiastiques, le rapport «Ad!vocate / Ecoplan» arrive à la conclusion justifiée qu'une suppression des titres juridiques historiques sans indemnisation conduirait à une «remise en question de l'autorité et de la crédibilité cantonales» (note 435). On se félicitera du fait que le canton de Berne se présente comme un partenaire fiable lorsqu'il se déclare lié par les droits historiques sur le seul principe de la bonne foi. Si on en arrivait à une suppression des droits juridiques, il serait en fait contraint de verser un montant de l'ordre de plusieurs milliards de francs. Le Conseil-exécutif semble vouloir «mettre un terme au système (à son avis) contesté de la rémunération des ecclésiastiques» (ch. 5.2). Il importe à ce sujet de rappeler que, sans suppression des droits juridiques historiques, il ne sera pas possible de «supprimer la ré-

munération des ecclésiastiques». Les droits historiques sont indissociables de la rémunération des ecclésiastiques.

## 2) Financement

On peut comprendre que, compte tenu de la situation financière actuelle du canton, le gouvernement ne soit pas en mesure de préconiser la suppression des droits juridiques historiques. Dans son rapport, il ne s'explique néanmoins pas plus avant sur ce qu'il faut entendre par un «nouveau système moderne et fiable». Le principe directeur n° 6 qui traite de la question évoque ses limites en prévoyant que le nouveau système de financement devra «tenir compte des intérêts justifiés du canton» en «élargissant en particulier la marge de manœuvre financière de ce dernier». Le Conseil-exécutif «ne veut pas, pour l'instant, s'exprimer en détail à ce sujet», il envisage toutefois manifestement «avant tout à des modèles de compensation des charges ou de contributions» (ch. 5.2). Compte tenu des incertitudes actuelles relatives au système futur de financement, on ne peut attendre pour l'instant des Eglises une prise de position définitive sur le sujet. La question qui sera déterminante sera de savoir quelles seront les garanties données concernant la fiabilité du système de financement. Le rapport ne permet pas de savoir si le gouvernement cantonal réfléchit à un impôt de péréquation financière (prélevé auprès des personnes morales), comme le connaît par exemple le canton de Soleure. La constatation que le droit des religions cantonal ne doit pas «se développer uniquement en se fondant sur l'état actuel des finances cantonales» (ch. 6) tout en tenant quand même compte, préfigure de toute façon pour les Eglises nationales une épreuve de longue haleine sur le plan financier. Mais il n'est pas juste de conditionner le développement futur d'une relation aussi importante que celle qui unit l'Eglise à l'Etat à la mise en œuvre des mesures d'économie. On renverra ici aux résultats du rapport «Advocate / Ecoplan» qui démontre combien la valeur des prestations assumées par l'Eglise dépasse le montant d'argent public qui leur est alloué, ce qui permet d'affirmer qu'un nouveau train de mesures d'économies au détriment des Eglises n'est tout simplement pas justifiable. Si on veut leur permettre de continuer à œuvrer dans l'intérêt de l'ensemble de la société, il est indispensable de choisir un système de financement qui réaffirme d'une part l'étendue des titres juridiques historiques et qui, d'autre part, offre une base légale à la rétribution des prestations sociétales importantes dispensées par les Eglises nationales dans l'intérêt de l'Etat moderne sur les plans culturel et social. Ces prestations doivent être indemnisées au titre de dépenses liées pluriannuelles. Il est impératif que le financement des communautés religieuses reconnues repose à l'avenir sur une base stable.

## 3) Affectation liée positive

On peut se rallier à l'avis du Conseil-exécutif selon lequel, dans l'intérêt de la liberté de religion, les recettes de l'impôt ecclésiastique des personnes morales doivent dans le futur faire l'objet d'une affectation liée positive. Le Règlement ecclésiastique de l'Union synodale réformée évangélique Berne-Jura connaît déjà une recommandation dans ce sens (art. 90 al. 3).

### **Points F à H de la position des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure :**

F. Le Synode peut comprendre que le canton de Berne abandonne l'idée d'une suppression des droits juridiques historiques. Une décision inverse contraindrait l'Etat à verser à l'Eglise nationale réformée évangélique un montant de plusieurs milliards de francs à titre de rachat. Le Synode rappelle cependant qu'il ne sera pas possible de «supprimer le système de rémunération des ecclésiastiques» sans la suppression des droits juridiques historiques.

- G. Le Synode demande la mise en place d'un fondement stable et fiable de financement pour les Eglises nationales qui réaffirme d'une part l'étendue des titres juridiques historiques et qui, d'autre part, offre une base légale à la rétribution des prestations sociétales importantes dispensées par les Eglises nationales au profit d'un état culturel et social moderne.
- H. Le Synode soutient le projet prévoyant de lier les recettes de l'impôt ecclésiastique des personnes morales à une affectation positive.

## **E. Principe directeur n° 8**

### **(Abandon d'une loi générale de reconnaissance)**

L'avis défendu par le Conseil-exécutif dans ses conclusions selon lequel il est actuellement inopportun de poursuivre l'idée de la reconnaissance d'autres communautés religieuses mérite d'être soutenu. Sur le plan émotionnel, cette question conduirait à alourdir considérablement la thématique dans son ensemble et, dans la foulée, à mettre en péril tout développement des relations entre l'Eglise et l'Etat. Cependant, les Eglises nationales vont continuer à s'engager en faveur du dialogue interreligieux et de la coopération entre les différentes communautés religieuses. Dans ce domaine, le canton de Berne a déjà atteint quelques objectifs, si l'on prend par exemple particulièrement impressionnant de la Maison des religions, ouverte tout dernièrement.

Toutefois, cette renonciation à une loi sur la reconnaissance ne saurait être comprise comme une forme d'attentisme du canton en matière de politique des religions mais plutôt comme l'expression d'une action politique qui se réaliste. En d'autres termes, dans une société toujours plus marquée par la pluralité religieuse, tout état moderne est appelé à exercer sa responsabilité pour garantir la liberté religieuse, l'égalité de traitement des communautés religieuses de même que la coexistence pacifique. La mise en place d'un système de formation qui donne aux citoyennes et citoyens des compétences dans les domaines à la fois interreligieux et interculturel, s'inscrit dans cette optique.

### **Point I de la position des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure :**

- I. Le Synode réaffirme que les Eglises réformées Berne-Jura-Soleure continueront à s'engager en faveur du dialogue interreligieux et pour la coopération entre les différentes communautés religieuses. Dans le même temps, il souligne la nécessité d'une politique des religions active de l'Etat, ce qui, dans un premier temps, n'implique pas l'élaboration d'une loi sur la reconnaissance.

Le Conseil synodal

Annexe: Conclusions du Conseil-exécutif du 18 mars 2015