



Mise en œuvre de la loi sur les Eglises nationales - Règlement du personnel pour le corps pastoral; adoption

Proposition:

Le Synode adopte le Règlement du personnel pour le corps pastoral selon le tableau synoptique ci-joint.

Explication

Contexte

A. Le droit ecclésial du service pastoral prend la relève de la législation cantonale sur le personnel

Le 21 mars 2018, le Grand Conseil du canton de Berne a adopté en 2^e lecture la loi sur les Eglises nationales bernoises (LEgN). Avec sa mise en vigueur le 1^{er} janvier 2020¹, les rapports de service des ecclésiastiques, rétribués jusqu'ici par le canton de Berne, seront transférés aux Eglises nationales². Ce transfert place les Eglises réformées Berne-Jura-Soleure face à la responsabilité de promulguer une législation relative au droit du personnel³. En l'absence d'une telle législation, l'art. 15 al. 3 de la LEgN prévoit l'application de la législation cantonale sur le personnel.

En prélude à l'adoption de la LEgN, en mai 2017, le Synode, en adoptant le principe directeur 3, avait décidé⁴ que les Eglises réformées Berne-Jura-Soleure reprendraient fondamentalement les dispositions du droit du personnel du canton de Berne lors du transfert des relations d'engagement des membres du corps pastoral.

¹ L'art. 44 al. 2 de la LEgN prévoit une mise en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2020. La loi est pour l'instant soumise au délai de référendum de trois mois. Le 29 août 2018, le Conseil-exécutif constatera l'aboutissement ou non d'un référendum.

² Les 2,8644 postes pastoraux concernant des paroisses transfrontalières ne font pas partie de ce transfert vers les Eglises nationales (art. 38 al. 1 LEgN).

³ Le droit de l'Eglise nationale régit l'engagement des ecclésiastiques qui relève du droit public (art. 15 al. 1 LEgN).

⁴ Décision du Synode du 30 mai 2017, Pt. 8, 1.3.

Un droit du personnel spécifique au corps pastoral

Les Eglises réformées Berne-Jura-Soleure connaissent déjà un droit du personnel qui régit néanmoins uniquement les relations d'engagement des collaboratrices et collaborateurs des services généraux.

Compte tenu toutefois des spécificités de la profession pastorale, il est préférable de doter cette catégorie de personnel de sa propre réglementation.

Au sein de l'ensemble du projet de mise en œuvre de la nouvelle loi sur les Eglises nationales, le Conseil synodal a chargé le projet partiel 1 («conditions d'engagement») de l'élaboration du règlement sur le personnel. Dans le chapitre II. qui suit, vous trouverez des informations sur la genèse de cet acte législatif, l'implication des associations ecclésiales et de la commission non-permanente «Eglise et Etat».

II. Elaboration et contenu du Règlement du personnel pour le corps pastoral

A. Le déroulement

A partir de février 2017, dans le cadre de dix séances de travail, les membres (v. ci-dessous) du groupe de projet partiel 1 ont élaboré le présent règlement:

- Hans-Ulrich Zürcher (responsable du sous-projet) et Laura Kerstjens (tous deux de Res Publica Consulting AG),
- Iwan Schulthess et Jörg Haberstock (jusqu'en juin 2017) resp. Roland Stach (à partir de février 2018) (délégation du Conseil synodal),
- Heidi Haas et Andreas Hirschi (délégation de l'Association des paroisses AdP),
- Susanna Leuenberger et Marcel Schneiter (de la société pastorale SPast.),
- Daniel Wyrsh, administrateur de l'Association du Personnel de l'Etat de Berne (APEB).

Après avoir obtenu de sa part de nombreuses informations écrites, en juillet 2017, le groupe de projet a auditionné lors d'une rencontre le Délégué aux affaires ecclésiastiques du canton de Berne (DAE).

Par la suite, tant le groupe de pilotage que le Conseil synodal se sont intensément penchés sur le projet de règlement et ont arrêté certaines décisions de principe avant de l'adresser à la fin novembre 2017 pour consultation à l'association des paroisses bernoises, à la Société pastorale; le DAE a été également associé. Durant la 2^e moitié de janvier 2018, les prises de position ont été évaluées et, en février 2018, différentes adaptations au projet de règlement ont été apportées. Le projet a été ensuite discuté le 13 mai 2018 par le groupe de pilotage et la commission non-permanente «Eglise et Etat» du Synode. Avec de nouvelles adaptations ponctuelles, le Conseil synodal a adopté le présent projet de règlement le 5 avril 2018 avec une proposition d'adoption à l'adresse du Synode d'été 2018.

B. Remarques générales sur le projet de règlement

Le présent règlement contient les fondements de la politique du personnel de même que les principes du futur droit du personnel applicables aux corps pastoral. Dans les mois à venir, le Conseil synodal édictera au niveau de l'ordonnance des dispositions de concrétisation et d'exécution.

Au niveau de sa structure et de son contenu, le règlement se réfère substantiellement à la législation cantonale sur le Personnel comme le Synode l'avait souhaité dans l'une de ses précédentes décisions. Le présent règlement sur le personnel reprend telles quelles de nombreuses dispositions de l'actuelle législation cantonale tandis que d'autres le sont au moins par analogie. Dans des cas bien précis, compte tenu des spécificités des professions pastorales, certaines dispositions ont été reprises avec des adaptations ou ont été entièrement laissées de côté.

Des réglementations provenant d'actes législatifs cantonaux spécifiques à l'Eglise, qui seront supprimés à la fin 2019, sont partiellement reprises dans ce règlement.

C. Particularités et innovations essentielles

Comparé à l'actuelle législation cantonale sur le personnel, le présent règlement est caractérisé par une *distinction fondamentale entre les compétences et la fonction de l'Eglise cantonale en sa qualité d'employeur et celles de la paroisse qui est, pour sa part, l'autorité d'engagement* (cf. l'énoncé de principe contenu à l'art. 17). Les dispositions contenues à l'art. 125 al. 2 de la Constitution cantonale («Chaque paroisse élit ses ecclésiastiques») fondent cette différenciation. Cette répartition des compétences dictée par le droit supérieur (qui englobe également la compétence de rompre une relation d'engagement; cf. art. 22 ss.) reste déterminante et le présent règlement en introduisant la distinction évoquée ci-avant en tient compte. Pour quelques autres thèmes qui ont un lien étroit avec l'élection/l'engagement resp. la conduite des membres du corps pastoral, entre autres à l'art. 16 (descriptif de poste), art. 37 (entretiens de qualification), art. 38 (dispenses en cas de conflit de conscience), art. 39 (certificat de travail) ou encore les art. 43 et 45 (autorisation d'exercice d'une charge publique et occupations annexes), le règlement octroie un certain nombre de compétences décisionnelles aux paroisses.

Par ailleurs, dans sa fonction d'employeur, l'Eglise nationale est habilitée à harmoniser les conditions d'engagement du corps pastoral bernois et à statuer en la matière. Cela concerne en particulier les conditions relatives au droit au traitement (art. 55 ss), aux vacances, jours fériés et chômés (art. 59 et art. 76 ss.), primes de fidélité (art. 74) à la formation continue (art. 75), une réglementation de base sur l'obligation relative au logement de fonction (art. 49) ou encore aux allocations pour enfants, de formation professionnelle et d'entretien (art. 72) et à la protection d'assurance (art. 80 ss.). Le Conseil synodal donnera une suite concrète à ces principes inscrits dans le règlement par voie d'ordonnance.

Comme le droit cantonal le stipulait jusqu'ici, pour certaines questions ou certaines interprétations concrètes relevant du droit du personnel, il conviendra de trancher par la voie de l'ordonnance. Les dispositions relatives aux voies de droit (art. 84) tiennent également compte de la distinction évoquée plus haut entre employeur et autorité d'engagement: tandis qu'il peut être recouru contre les décisions paroissiales d'abord auprès du préfet puis du tribunal administratif, en ce qui concerne les décisions de l'Eglise nationale (Conseil synodal), il appartient au tribunal administratif de trancher un éventuel litige.

A la fin du règlement (art. 89) sont énumérées diverses dispositions d'actes législatifs du Synode qui doivent faire l'objet d'adaptations ciblées aux conditions nouvelles qui prévalent ou à des réglementations à venir.

Explications sur une sélection de dispositions

Art. 3:

Le texte diverge partiellement du droit cantonal afin de définir spécifiquement les objectifs en fonction des réalités du ministère pastoral mais aussi afin de parvenir à la plus grande adéquation possible avec les objectifs de politique du personnel stipulés dans le règlement du personnel des services généraux.

Art. 8:

Les conditions d'engagement fixées à l'art. 17 al. 1 LEgN s'appliquent prioritairement. Mais selon l'art. 17 al 3 LEgN, l'Eglise nationale peut toutefois fixer d'autres conditions. Certaines d'entre elles sont d'ores et déjà fixées dans certains actes législatifs ecclésiastiques par ex. à l'art. 193 ss. du Règlement ecclésiastique ainsi que dans l'Ordonnance concernant l'agrégation au ministère pastoral et l'Ordonnance concernant la consécration, la reconnaissance de ministère et l'installation.

Art. 9:

A l'inverse de la loi sur le personnel, cette réglementation ne contient aucune limite d'âge supérieure (70 ans). Il s'agit ainsi de se laisser une certaine marge de manœuvre pour des accords au cas par cas permettant de tenir compte des intérêts de l'ensemble des parties.

Art. 11:

Même si les paroisses sont les autorités d'engagement de leurs pasteures et pasteurs (cf. art. 17 al. 2 et 3), dans certains cas exceptionnels, le Conseil synodal doit pouvoir exercer un «droit de veto» à l'encontre d'un engagement, dans le cas d'une infraction éventuelle de dispositions juridiques ou lorsque, pour d'autres raisons, les intérêts de l'Eglise pourraient s'en trouver compromis.

Art. 14:

Les principes contenus à l'art. 5 de l'actuelle Ordonnance cantonale sur les rapports de travail des titulaires de poste d'ecclésiastique ou d'ecclésiastique auxiliaire (OREA) ainsi que l'art. 2 de l'Ordonnance sur les indemnités de suppléances (OISup) sont repris dans le présent règlement, puisque les deux ordonnances seront supprimées au 1^{er} janvier 2020.

L'engagement des desservantes et desservants incombe à l'Eglise nationale qui a l'expérience et une bonne vue d'ensemble sur les personnes pouvant entrer en ligne de compte. Cette disposition vise à soulager les paroisses.

Art. 16:

Compte tenu de leur importance majeure dans la définition concrète de chaque rapport de travail, les principes du descriptif de poste sont inscrits ici dans le règlement. En complément des réglementations déjà existantes à l'art. 11 du Règlement de service pour pasteures et pasteurs, le Conseil synodal fixera par ordonnance les grandes lignes du contenu des descriptifs de poste.

Art. 19:

L'alinéa 1 reprend de la réglementation existante de l'art. 4 al. 1 OREA.

Le même principe vaut pour l'alinéa 2 à la différence près que l'art. 4 al. 2 OREA est repris avec une formulation plus large.

Art. 22 et 23:

Les dispositions cantonales relatives à la résiliation ordinaire ou immédiate des rapports de travail par l'autorité d'engagement sont ici reprises.

Le présent règlement élargit quelque peu les motifs licites à une résiliation (art. 22 al. 2 let. e) tandis que les art. 22 al. 3-5 confirment la procédure suivie jusqu'ici concernant l'implication de l'ensemble des parties de même que les droits des pasteurs et pasteuses concernés.

Par ailleurs, l'implication du Conseil synodal est indispensable lorsque l'autorité d'engagement envisage un licenciement avec effet immédiat (art. 23 al. 2).

Art. 25:

L'implication de l'Eglise nationale sous la forme de l'approbation de conventions de départ conclues entre les parties se justifie compte tenu des coûts qui pourraient en résulter.

Art. 30:

La disposition à l'alinéa 2 reprend par analogie la réglementation cantonale en vigueur (art. 123 de l'ordonnance sur le personnel).

Art. 32:

L'implication de l'employeur à l'alinéa 2 doit garantir à l'Eglise nationale la possibilité de donner son point de vue en amont du licenciement de la pasteure et du pasteur concerné par rapport à la question de la faute ou non de l'employeur avec les conséquences financières qui en découlent.

Art. 33:

Cet article reprend les dispositions contenues dans les art. 35 al. 2 et 3 de la loi sur les Eglises nationales actuellement en vigueur.

Art. 34:

La réserve par rapport à l'obligation de résidence se réfère à l'art. 15 al. 2 LEgN.

Art. 35:

La loi cantonale sur la protection des données, s'applique à l'Eglise nationale (art. 21 LEgN), qui renvoie elle-même à l'art. 19 de la LPD et aux prescriptions à observer en matière d'archives publiques. Pour les paroisses, la loi sur les communes et son renvoi aux dispositions cantonales en matière d'archivage (art. 69a) est déterminante; par ailleurs, il existe des dispositions communales exécutoires.

Pour l'Eglise nationale, il ressort de ces dispositions et renvois législatifs un cadre juridique particulièrement dense et détaillé avec diverses implications en matière de délai minimal de conservation, de destruction et d'archivage de données personnelles.

C'est la raison pour laquelle les art. 35 al. 2 et 3 de ce règlement se bornent à des énoncés de principe. Ces dispositions doivent trouver une suite concrète au niveau de l'ordonnance ou dans le règlement sur la protection des données qui sera présenté ultérieurement au Synode.

Art. 37:

Le principe selon lequel l'autorité d'engagement et / resp. l'Eglise nationale en tant qu'employeur doit procéder régulièrement à des entretiens de qualification (al. 1) est ici inscrit au niveau du règlement. Dans le cadre de la réglementation des détails ultérieurs, le Conseil synodal maintiendra jusqu'à nouvel ordre la pratique selon le modèle actuellement en vigueur.

Art. 38:

Le droit cantonal du personnel ne connaît pas de dispositions spécifiques relatives au conflit de conscience. L'Eglise nationale doit donc elle-même régler les bases de cette question dans le présent acte législatif. En la matière, elle peut reprendre les principales dispositions contenues à l'art. 58 du règlement de service pour pasteures et pasteurs actuellement en vigueur.

Art. 42:

Cette disposition correspond pour l'essentiel à l'art. 50 du règlement de service pour pasteures et pasteurs actuellement en vigueur.

Art. 45:

Les dispositions de principe de la loi sur le personnel sont reprises ici mais elles sont complétées par analogie par les réglementations ecclésiastiques déjà existantes aujourd'hui. Ainsi, l'al. 4 correspond pour l'essentiel à l'art. 2 al. 4 des directives existantes relatives aux postes pastoraux à temps partiel dans les paroisses. L'al. 5 reprend l'art. 62 al. 5 du règlement de service pour pasteures et pasteurs actuellement en vigueur.

Art. 49:

Dans le passé, la question de l'obligation de résidence a suscité des débats et des points de vue contradictoires. La réglementation proposée ici se limite à des énoncés de principe correspondant à la solution de compromis telle qu'elle est actuellement appliquée.

L'alinéa 2 laisse une certaine marge de manœuvre au Conseil synodal qui peut ultérieurement statuer sur des réglementations inspirées par la pratique et qui tiennent compte de l'évolution des besoins.

Art. 52:

Dans sa formulation, cet article tient compte des besoins spécifiques du ministère pastoral. Il reprend également des dispositions figurant à l'art. 59 du règlement de service pour pasteures et pasteurs actuellement en vigueur.

Art. 53:

Les dispositions relatives à la récusation dans la loi sur le Personnel sont centrées sur les activités de l'administration (principalement autour de la participation à des arrêtés et des décisions) et donc sous cette forme pas vraiment nécessaires ou partiellement applicables aux pasteures et pasteurs. La réglementation cantonale n'est pour cette raison que partiellement reprise.

Art. 54:

Cette disposition correspond pour l'essentiel à l'art. 57 du Règlement de service pour pasteures et pasteurs actuellement en vigueur.

Art. 55ss:

Les réglementations proposées en matière de droit au traitement et les dispositions relative au système salarial reprennent dans une large mesure les conditions en vigueur actuellement sur la base du droit cantonal.

Ceci vaut en particulier pour la progression du traitement qui reste déterminée non pas sur la base d'une évaluation individuelle des performances et du comportement mais en fonction des décisions annuelles du Conseil synodal relatives à l'octroi d'échelon supplémentaires de traitement (art. 66).

Art. 75:

Les dispositions proposées se réfèrent aux réglementations cantonales correspondantes (en particulier l'Ordonnance sur le perfectionnement et le congé de formation des ecclésiastiques des Eglises nationales) ainsi qu'aux actes législatifs ecclésiastiques existants (règlement sur la formation continue).

Art. 76 et 87:

L'alinéa 4 crée les conditions nécessaires au niveau du règlement afin que les pasteurs et pasteurs puissent continuer à disposer de leur compte épargne-temps. Les conditions d'un transfert du solde d'heures en leur faveur au moment du départ du service du canton sont ainsi créées, sous réserve que le canton transmette à l'Eglise nationale les ressources financières correspondantes depuis ses provisions (ce qui devrait être le cas comme les contacts le laissent penser).

Art. 81:

Cet article concerne les titulaires de postes pastoraux propres à une paroisse (cf. art. 5 al. 1 et 4 de l'Ordonnance sur le perfectionnement et le congé de formation des ecclésiastiques des Eglises nationales et l'art. 5 des Directives du Conseil synodal concernant les postes pastoraux à temps partiel).

Le Conseil synodal

Annexe:

Tableau synoptique «Règlement du personnel pour le corps pastoral – loi cantonale sur le personnel»