

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE: 987/2015
Date: 26 août 2015
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
N° d'affaire: 12 2014 35
Classification: Non classifié

Rapport du Conseil-exécutif sur les relations entre l'Eglise et l'Etat dans le canton de Berne; position du Conseil-exécutif au sujet des déclarations de planification présentées par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)

Le Conseil-exécutif prend position comme suit au sujet des déclarations de planification de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures, qui complètent les principes directeurs inscrits dans son propre rapport.

Déclarations de planification de la majorité

Le principe directeur 2 du Conseil-exécutif est modifié comme suit:

Les ecclésiastiques sont engagés par les Eglises nationales. ~~L'administration du personnel est transférée aux Eglises nationales.~~ Pour garantir la neutralité des coûts, l'administration cantonale supprime des effectifs correspondant à ceux que les Eglises nationales devront éventuellement créer pour assurer l'administration du personnel.

Approbaton: la déclaration de planification prévoit que l'administration cantonale supprime un nombre de pourcentages de postes qui correspond à celui dont les Eglises nationales auront besoin pour mettre en place la future gestion de leur personnel. Il se pourrait ainsi que l'administration cantonale doive supprimer des pourcentages plus élevés que ceux qu'elle affecte actuellement à la gestion du personnel dans le cas des ecclésiastiques. La remarque sur la neutralité des coûts pourrait en outre être interprétée comme si le canton continuait à financer pour les Eglises nationales les postes qu'il consacre aujourd'hui à la gestion du personnel. S'il la considère sous cet angle, le Conseil-exécutif ne peut que rejeter la déclaration de planification. Les Eglises nationales sont des collectivités de droit public, dotées de la personnalité juridique, qui se financent avant tout par les contributions de leurs paroisses. La création de nouveaux postes par les Eglises nationales n'a aucune influence sur le budget cantonal. Même si celles-ci avaient besoin à l'avenir de davantage de postes pour la gestion du personnel que le canton n'en a actuellement, la neutralité des coûts serait respectée. Par ailleurs, le Conseil-exécutif a assuré dans son rapport (p. 14 s.) qu'il réduirait de deux postes à plein temps environ les effectifs que l'administration consacre aujourd'hui à la gestion du personnel dans le cas des ecclésiastiques.

Selon le secrétariat de la CIRE, il convient d'interpréter la déclaration de planification de telle sorte que la totalité des pourcentages de poste qui ont été affectés jusqu'à maintenant à la gestion des postes d'ecclésiastiques dans l'administration cantonale soient supprimés. Vue ainsi, la déclaration de planification peut être acceptée par le Conseil-exécutif.

Le principe directeur 3 du Conseil-exécutif est complété comme suit:

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. Les exigences imposées actuellement aux ecclésiastiques (études de théologie et connaissance de la 2^e langue nationale) doivent en tout cas être maintenues.

Rejet: Il existe une contradiction entre le principe directeur du Conseil-exécutif et la déclaration de planification de la commission. En effet, alors que le Conseil-exécutif tend vers des prescriptions plus souples ou moins nombreuses qu'à l'heure actuelle, la déclaration de planification demande qu'à l'avenir, les prescriptions soient les mêmes qu'aujourd'hui ou, le cas échéant, soient même renforcées. Le sens de la déclaration de planification est donc contraire aux intérêts défendus dans le principe directeur, qui entend renforcer l'autonomie des Eglises nationales et mettre un terme aux ingérences inopportunes de l'Etat dans les affaires ecclésiastiques intérieures. Elle ne tient pas compte non plus du fait qu'actuellement, la connaissance d'une deuxième langue nationale n'est pas exigée, car une telle obligation pourrait poser des difficultés à l'Eglise nationale catholique romaine en particulier, qui accueille un nombre élevé d'ecclésiastiques issus de la migration. Il ne devrait en fait n'y avoir aucune divergence de vues entre le Conseil-exécutif et la commission, d'autant plus que celui-ci est tout à fait d'avis qu'une formation solide des ecclésiastiques est dans l'intérêt du canton et qu'elle est nécessaire au maintien de la paix religieuse.

Le principe directeur 6 du Conseil-exécutif est modifié comme suit:

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.~~ Le nouveau système de financement ne doit pas se traduire par un alourdissement des charges des communes municipales. Les prestations des Eglises nationales sont définies dans des mandats de prestations.

Rejet: Le Conseil-exécutif interprète la déclaration de planification en partant du principe que la commission s'oppose certes à des économies à court terme dans le budget des cultes, mais qu'elle ne rejette pas un modèle de financement qui offrirait au canton de plus grandes possibilités de choix des contenus dans son rapport avec les Eglises nationales, comme l'a fait par exemple le canton de Zurich. Celui-ci prévoit un budget global pour une durée de six ans avec des contributions aux frais des Eglises nationales pour soutenir leurs activités dans les domaines de la formation, des affaires sociales et de la culture en particulier. Il s'agit là d'une approche que le Conseil-exécutif peut concevoir, d'autant plus qu'il revient au Grand Conseil de statuer de manière définitive sur le budget des cultes. Par contre, si la déclaration de planification vise un gel de ce budget à son niveau actuel et à long terme, le Conseil-exécutif ne pourrait alors pas la soutenir. Il est en revanche favorable à l'idée que le nouveau modèle de financement n'entraîne pas de charges financières accrues pour les communes politiques.

Le principe directeur 7 du Conseil-exécutif est modifié comme suit:

En ce qui concerne l'affectation des impôts paroissiaux des personnes morales, seules les affectations exclues doivent être déterminées. Dans les comptes des paroisses, l'affectation des recettes fiscales générées par les personnes morales est présentée clairement.

Approbation: Pour le Conseil-exécutif, il importe avant tout qu'une affectation des recettes fiscales permette de tenir compte des réserves exprimées dans la doctrine face à la constitutionnalité de l'impôt paroissial des personnes morales. Que l'affectation soit définie (les fonds ne peuvent être affectés qu'à des buts précis) ou assortie d'une exclusion (les fonds ne peuvent pas être employés à des fins culturelles) lui importe peu, même s'il est d'avis que la première comporte plus d'avantages.

Le Conseil-exécutif part de l'idée que les principes directeurs énoncés dans le rapport qui n'ont pas été complétés par la majorité de la commission seront également arrêtés par le Grand Conseil sous la forme de déclarations de planification.

Déclarations de planification de la minorité

Le principe directeur 1 du Conseil-exécutif est complété comme suit:

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. Dans ce contexte, on examinera en profondeur le renforcement des structures des Eglises nationales et des paroisses ainsi que l'élargissement de leurs compétences.

Rejet: Selon le secrétariat de la CIRE, la déclaration de planification a été motivée par le fait que le transfert aux Eglises nationales de la responsabilité générale des ecclésiastiques pourrait avoir des incidences sur d'autres conditions structurelles des paroisses ou des Eglises nationales. Il conviendrait de les examiner elles aussi afin d'avoir une bonne vue d'ensemble. Le Conseil-exécutif rejette la déclaration de planification ainsi interprétée car il la considère comme une ingérence inadmissible dans les affaires intérieures des Eglises nationales.

Le principe directeur 2 du Conseil-exécutif est complété comme suit:

Les ecclésiastiques sont engagés par les Eglises nationales. L'administration du personnel est transférée aux Eglises nationales. L'Office du personnel assiste les Eglises nationales lors du transfert. Les conditions de travail sont définies dans une convention collective; elles devront être au moins équivalentes aux conditions actuelles.

Rejet: La déclaration de planification s'oppose à l'idée générale présentée dans le rapport, qui vise à renforcer l'autonomie des Eglises nationales mais aussi à faire en sorte qu'une seule entité dispose des compétences et assume les tâches et la responsabilité. Par ailleurs, il n'y a aucune raison de soupçonner les Eglises nationales, qui sont des institutions de droit public organisées démocratiquement, de ne pas accorder des conditions de travail correctes aux ecclésiastiques, d'autant plus qu'elles le font aujourd'hui déjà avec leurs autres employés. Le Conseil-exécutif prend toutefois au sérieux les réserves émises par la Société pastorale cantonale et est disposé à rechercher avec elle et avec l'Eglise nationale concernée des solutions satisfaisantes. Des délais transitoires, par exemple, seraient envisageables.

Le principe directeur 3 du Conseil-exécutif est complété comme suit:

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. A l'avenir également, les ecclésiastiques devront assurer l'aumônerie et les prestations d'intérêt général et se mettre ainsi au service de l'ensemble de la collectivité.

Rejet: La liberté de conscience et de croyance inscrite dans la Constitution fédérale et dans la Constitution cantonale impose au canton d'adopter un comportement neutre sur le plan religieux. Par conséquent, le canton ne saurait en aucun cas prévoir des prescriptions sur le mandat des Eglises nationales et de leurs ecclésiastiques.

Le principe directeur 4 du Conseil-exécutif est complété comme suit:

Les Eglises nationales fixent la dotation des paroisses en ecclésiastiques. Il est recommandé aux petites paroisses de se joindre à une paroisse voisine.

Rejet: Depuis quelque temps, le nombre de fidèles est pris en compte de manière linéaire lors de l'attribution des postes d'ecclésiastique aux différentes paroisses. Ainsi, les fusions n'ont plus guère d'influence sur cette répartition. Par ailleurs, le montant du budget alloué aux cultes ne sera désormais plus fixé en fonction du nombre de postes d'ecclésiastique rémunérés par le canton. Enfin, recommander à de petites paroisses (par ailleurs performantes) de se regrouper avec des paroisses de plus grande taille pourrait être considéré par les Eglises nationales comme une ingérence dans la tâche qui consistera à l'avenir pour elles à attribuer les postes d'ecclésiastique aux paroisses.

Le principe directeur 5 du Conseil-exécutif est modifié comme suit:

~~L'idée de supprimer les droits juridiques historiques est abandonnée.~~ La possibilité de supprimer les droits juridiques historiques sera examinée dans le cadre de la révision totale de la loi sur les Eglises nationales.

Rejet: Dans la littérature, les différents auteurs s'accordent à dire qu'une suppression par le canton des titres juridiques historiques, unilatérale et sans contrepartie financière, serait politiquement et moralement indéfendable et ne ferait qu'entraîner un litige juridique qui ne déboucherait pas sur un sage jugement de Salomon. Seul un accord entre le canton et l'Eglise nationale réformée évangélique permettrait de supprimer les titres juridiques historiques de manière judicieuse. L'Eglise nationale n'est pas réellement opposée à l'idée de supprimer ces titres, mais attend en guise de compensation un dédommagement dont la valeur serait approximativement celle des biens de l'Eglise étatisés et dont le montant serait donc forcément beaucoup trop élevé pour le canton. Par conséquent, pour l'heure, le Conseil-exécutif ne voit aucune possibilité de supprimer ces droits juridiques historiques.

Le principe directeur 6 du Conseil-exécutif est modifié comme suit:

Un nouveau système, fiable et moderne, est élaboré pour le financement des Eglises nationales, qui tient compte des prestations d'intérêt général, du travail des bénévoles et des prestations d'intégration fournis par les Eglises nationales, respecte leurs prétentions historiques, mais tient également compte des intérêts justifiés du canton en élargissant en particulier sa marge de manœuvre financière. Ces prestations sont définies dans des mandats de prestations.

Rejet: Il s'agit soit d'abroger les prétentions historiques, soit de les respecter. Etant donné qu'une suppression n'est pas envisageable, le nouveau modèle de financement doit impérativement les respecter.

Le principe directeur 8 du Conseil-exécutif est modifié comme suit:

~~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. Le canton de Berne applique une politique des religions active, profitant à l'ensemble de la population. Lorsque la révision de la loi sur les Eglises nationales sera entrée en vigueur, les travaux d'élaboration d'une loi de promotion des communautés religieuses d'utilité publique seront lancés.~~

Rejet: Si le Conseil-exécutif est d'accord d'examiner à l'avenir d'autres mesures de promotion des communautés religieuses qui offrent des prestations socialement importantes, il lui semble prématuré de demander dès maintenant une loi, avant même que l'on ne sache quelles mesures doivent être prises en considération. Selon lui, il pourrait suffire de disposer le cas échéant d'une stratégie ou d'un document du même type.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier
Auer

