

Assemblée générale du 21 mai 2016 de l'Association des paroisses du canton de Berne

Sur le thème qui nous occupe, la révision de la loi sur les Églises

Allocution de Christoph Miesch, avocat et secrétaire général de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne (JCE)

Monsieur le Président,
Messieurs les présidents des Conseils synodaux,
Chers membres du comité,
Mesdames et Messieurs,

Pour commencer, je tiens à remercier votre président, Hansruedi Spichiger, et le comité de l'ADP de me donner la possibilité de m'exprimer aujourd'hui sur la révision de la loi sur les Églises dans le cadre de votre 13^e Assemblée générale.

J'ai le plaisir de vous transmettre les cordiales salutations du directeur de la JCE, Christoph Neuhaus, qui s'excuse de ne pas pouvoir être présent aujourd'hui. Je tiens à souligner que l'ADP, outre les conseils synodaux des trois Églises nationales, est un partenaire très important de la JCE lorsqu'il s'agit du développement des rapports entre l'Église et l'État dans le canton de Berne.

Permettez-moi de revenir sur la session parlementaire de septembre 2015, pendant laquelle le Grand Conseil a mené un débat intensif sur les relations entre Église et État.

Déclencheur: les mesures d'économie EOS de novembre 2013

Le point de départ du débat sur *Les relations entre l'Église et l'État dans le canton de Berne* fut l'examen des offres et des structures 2014 (EOS 2014), par le biais duquel le Conseil-exécutif visait à rééquilibrer les finances publiques du canton, en mettant en œuvre un vaste programme d'économie. A l'époque, le canton de Berne risquait de faire face à un déficit de l'ordre de 400 millions de francs, voire davantage, si rien n'était entrepris pour optimiser le budget.

Le Conseil-exécutif avait renoncé à soumettre au Grand Conseil des propositions d'économie pour le domaine «Églises» dans le cadre du projet d'assainissement budgétaire EOS¹, car il estimait que les éléments d'appréciation étaient insuffisants. En lieu et place, il envisageait d'analyser, dans un rapport au Grand Conseil, les conséquences financières, juridiques, politiques et ecclésiastiques qu'auraient une modification des bases de financement et des rapports entre Église et État. Cette intention fut approuvée par le Grand Conseil².

En novembre 2013, le Grand Conseil décida, malgré la proposition du Conseil-exécutif, de faire des coupes dans la section du budget de la JCE consacrée aux Églises, décidant comme

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

² Journal du Grand Conseil du 27 novembre 2013, p. 1638 (Planungserklärung der Finanzkommission, en allemand).

vous le savez de réduire les postes pastoraux d'ici à 2019. Depuis lors, nous nous employons à mettre en œuvre cette décision ensemble, un exercice tout sauf facile.

Bien que le Grand Conseil ait choisi de passer à l'acte sans être informé en détail par le Conseil-exécutif sur le domaine de l'Église, ce dernier a décidé de remettre au Parlement un rapport circonstancié sur les relations entre l'Église et l'État dans le canton de Berne, même si ces précisions ne pouvaient plus influencer directement sur les décisions d'économie.

Le 18 mars 2015, le Conseil-exécutif a soumis au Grand Conseil son rapport³ sur «*Les relations entre l'Église et l'État dans le canton de Berne*». Ce rapport repose sur une étude externe réalisée en 2014 par l'avocat Rudolf Muggli et l'économiste Michael Marti de l'entreprise ECOPLAN. Les Églises nationales et spécialement les paroisses ont été associées au relevé des données.

En ma qualité de responsable des autorités communales, je tiens à profiter de l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui pour vous remercier du grand travail que vous avez accompli en réunissant les informations dont avait besoin ECOPLAN.

Les deux experts Rudolf Muggli et Michael Marti ont retracé dans leur rapport l'histoire des relations entre l'Église et l'État dans le canton de Berne, et ont surtout mis en évidence les prestations que les Églises fournissent au bénéfice de la société et comment ces prestations sont financées.

Sur la base de leurs relevés, ils concluent que les services rendus annuellement au profit de la société en général équivalent à un montant de 133 millions de francs⁴. Si l'on compare ces prestations aux quelque 110 millions de francs qui proviennent des revenus fiscaux généraux du canton et des impôts paroissiaux (lesquels sont des contributions obligatoires inconditionnelles, impôts paroissiaux des personnes juridiques), il ressort que la valeur des prestations des Églises nationales est supérieure.

Les auteurs ont en outre analysé les structures organisationnelles actuellement prescrites par l'État et formulent des propositions d'amélioration.

Ils recommandent de désenchevêtrer progressivement l'Église et l'État, et de conférer plus d'autonomie aux Églises nationales. Et de préciser qu'une partie du droit étatique sur les Églises, résultat de l'histoire, n'est plus adapté à l'heure actuelle. Le Conseil-exécutif a tiré des conclusions politiques de ce rapport, qu'il a formulées sous la forme de huit principes directeurs, contenant ses propositions de réforme à l'intention du Grand Conseil pour développer les relations entre l'Église et l'État dans le canton de Berne. Il adhère pour l'essentiel aux recommandations faites dans l'étude, à savoir que les rapports entre Église et État doivent être développés dans le cadre du droit constitutionnel en vigueur. Ces changements seront réalisés à travers une révision totale de la loi sur les Églises, vieille de septante ans.

³ Voir tous les documents à ce sujet (aussi les prises de position des Églises nationales), à l'adresse www.gr.be.ch, session de septembre 2015, affaire n° 2015.RRGR.280

⁴ Les Églises nationales fournissent évidemment aussi des prestations immatérielles, qui ne peuvent être chiffrées en monnaie. Par exemple elles donnent un sens à la vie, favorisent la cohésion sociale, conservent la mémoire culturelle, transmettent les symboles fondamentaux de l'humanité.

Le Grand Conseil a pris connaissance, lors de la session de septembre 2015, du rapport des experts et des conclusions politiques du Conseil-exécutif. Il a adhéré pour l'essentiel aux conclusions du gouvernement et a repris, sous la forme de 8 déclarations de planification⁵, les principes directeurs énoncés par l'exécutif.

Dans sa déclaration de planification n° 1, le Grand Conseil a donné mandat de procéder à une révision totale de la loi sur les Églises, sans modifier la Constitution cantonale. Je reviendrai plus tard sur ce que cela signifie pour les paroisses.

Déclarations de planification du Grand Conseil

1. *Le développement des relations entre l'Église et l'État s'effectue dans le cadre du droit constitutionnel en vigueur par une révision totale de la loi sur les Églises nationales de 1945.*
2. *Les ecclésiastiques sont engagés par les Églises nationales. Pour garantir la neutralité des coûts, l'administration cantonale supprime des effectifs correspondant à ceux que les Églises nationales devront éventuellement créer pour assurer l'administration du personnel.*
3. *L'admission d'ecclésiastiques dans le clergé bernois est réglementée et mise en œuvre par les Églises nationales. Le canton édicte des prescriptions particulières en raison du caractère de droit public de la reconnaissance des Églises nationales. Les exigences imposées actuellement aux ecclésiastiques doivent en tout cas être maintenues.*
4. *Les Églises 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 Églises nationales, qui respecte leurs prétentions historiques mais tient également compte des intérêts justifiés du canton. Le nouveau système de financement ne doit pas se traduire par un alourdissement des charges des communes municipales. Les prestations des Églises nationales sont définies dans des conventions de prestations.*
7. *En ce qui concerne l'affectation des impôts paroissiaux des personnes morales, seules les affectations exclues doivent être déterminées.*
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.*

La JCE s'emploie actuellement à mettre en œuvre le mandat de révision totale de la loi sur les Églises nationales, en s'appuyant sur les 8 déclarations de planification du Grand Conseil. Le

⁵ Voir Journal du Grand Conseil 2015, pp. 971 ss et 1027, à consulter sous www.gr.be.ch

projet de révision vise en premier lieu à renforcer l'autonomie des Églises nationales. Au vu de la liberté de croyance et de conscience, l'accomplissement de tâches ecclésiastiques par le canton de Berne ne se justifie plus aujourd'hui que si ces tâches présentent un intérêt public.

En conséquence, il convient de transférer aux Églises nationales les tâches dont l'accomplissement par le canton n'apparaît plus adapté à la réalité actuelle. C'est ainsi que les Églises nationales devront à l'avenir engager elles-mêmes leurs ecclésiastiques et décider de la répartition des pourcentages de postes entre les paroisses. Cette solution permet de réunir responsabilité, compétence et financement entre les mains d'une seule et même autorité. En outre, les prescriptions cantonales relatives à l'organisation des Églises nationales sont ramenées au strict nécessaire, à savoir que seules les grandes lignes sont fixées. En leur qualité de corporations du droit cantonal, les Églises nationales doivent respecter les principes de l'état de droit et se doter de structures démocratiques. Elles doivent également se conformer aux lois cantonales sur la protection des données et sur l'information, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour les paroisses.

Le transfert de certaines tâches du canton aux Églises nationales permet au canton d'abroger différents actes. L'effet est contraire pour les Églises nationales. Elles doivent en effet créer de nombreux nouveaux actes ou en adapter des existants. Ce travail législatif requerra du temps. C'est pourquoi l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les Églises nationales n'est prévue qu'au 1^{er} janvier 2020.

Quelles sont les répercussions pour les paroisses de cette révision de la loi sur les Églises nationales?

J'ai mentionné tout à l'heure que le Grand Conseil avait décidé de ne pas adapter la Constitution cantonale, c'est-à-dire de ne procéder qu'à une révision totale de la loi sur les Églises nationales. Ces conditions cadres de la révision revêtent une importance primordiale pour les paroisses surtout.

En effet, si la Constitution cantonale n'est pas révisée, cela signifie pour les paroisses:

- elles restent des corporations territoriales de droit public;
- leur maintien dans les frontières actuelles du canton est garanti (sous réserve de fusions);
- elles sont soumises à la loi sur les communes et à la surveillance cantonale;
- elles ont le droit de percevoir l'impôt paroissial auprès des personnes physiques et morales et
- elles désignent leurs ecclésiastiques.

En bref, les paroisses ne sont pour ainsi dire pas touchées par le développement des relations entre l'Église et l'État, pas plus que par la révision totale de la loi. Pour les questions ayant trait à l'engagement des ecclésiastiques, elles devront s'adresser à l'Église nationale et non plus au Bureau des affaires ecclésiastiques de la JCE.

Étant donné que les paroisses continueront à se financer par le biais des impôts paroissiaux, la révision totale de la loi sur les Églises n'aura des conséquences financières directes pour elles que:

1. si les Églises nationales adaptent la péréquation financière entre les paroisses ou en introduisent une nouvelle,
2. si les Églises nationales augmentent les contributions financières que doivent leur verser les paroisses ou
3. si l'attribution des postes pastoraux aux paroisses est adaptée et que les postes pastoraux des paroisses sont utilisés pour la compensation.

Kommentar [M1]: die Formulierung ist nicht sehr klar. Ich hoffe, ich habe es richtig verstanden.

Organisation de projet pour l'élaboration de la loi sur les Églises nationales

Le mandant de la révision de la loi sur les Églises nationales est le directeur de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, le conseiller d'État Christoph Neuhaus. L'élaboration du projet de loi est par conséquent placée sous la responsabilité politique exclusive de la JCE et du Conseil-exécutif.

Le directeur de la JCE assume la haute surveillance et la responsabilité politique globale du projet législatif. Il prend toutes les décisions de principe (approbation de l'organisation de projet, publication des documents pour le processus politique (co-rapport et procédure de consultation) et proposition au Conseil-exécutif in corpore).

Pour prendre ses décisions, il consulte régulièrement le groupe d'accompagnement spécial «Révision de la loi sur les Églises». Ce dernier a été institué par la JCE pour se pencher sur les questions stratégiques et politiques.

Ce **groupe d'accompagnement** de la révision de la loi sur les Églises se compose des personnes suivantes:

- Christoph Neuhaus, directeur de la JCE (présidence)
- Andreas Zeller, président du Conseil synodal de l'Église nationale réformée évangélique du canton de Berne
- Pia Grossholz-Farhni, membre du Conseil synodal de l'Église nationale réformée évangélique du canton de Berne
- Stefan Ramseier, membre du Conseil synodal de l'Église nationale réformée évangélique du canton de Berne
- Josef Wäckerle, président du Conseil synodal de l'Église nationale catholique romaine du canton de Berne
- Arno Stadelmann, vicaire épiscopal
- Christoph Schuler, président de la commission catholique chrétienne du canton de Berne
- Hansruedi Spichiger, président de l'Association des paroisses du canton de Berne
- Michael Graf, président de la Société pastorale réformée évangélique de Berne

Quelques membres de ce groupe sont aujourd'hui présents.

Le groupe d'accompagnement a été, et il est informé périodiquement par la direction générale du projet sur les principaux résultats des travaux. Il désigne en outre les représentants des Églises et des associations appelés à siéger dans les groupes de travail chargés de préparer des aspects spécifiques dans le cadre de projets partiels. Il sert en outre au dialogue concernant les résultats du processus législatif, dialogue entre le directeur de la JCE, d'une part, et les Églises nationales et les associations, d'autre part.

Sa fonction est consultative. Hansruedi Spichiger et Andreas Zeller, je ne crois pas trahir un secret si je dis que le groupe d'accompagnement a travaillé de manière très constructive, même si les avis étaient partagés sur quelques questions, et le resteront vraisemblablement jusqu'à la fin du processus législatif. Mais il ne saurait en être autrement au vu des intérêts divergents des acteurs concernés. À l'issue du processus législatif, le Grand Conseil devra se prononcer sur les divergences qui subsisteraient.

Les représentants de l'ADP ci-après ont participé aux projets partiels: Mme Heidi Haas et MM. Gottfried Aebi, Walter Riedweg, Christian Furrer et Ernst Zürcher. Ce dernier n'a pas encore été sollicité, car son projet partiel ne sera entamé que prochainement.

À cet endroit, je tiens à remercier de tout cœur le président de l'ADP, Hansruedi Spichiger, et les personnes que je viens de nommer, pour leur précieuse participation aux travaux préparatoires sur la LEgN.

Au niveau opérationnel, une direction de projet générale a été créée, laquelle est placée sous ma direction. Cette entité est composée de Martin Koelbing, délégué aux affaires ecclésiastiques, Anna Bäumlín, juriste à l'Office juridique de la JCE (secrétariat du groupe d'accompagnement et de la direction générale du projet) et Daniel Inäbnit, chancelier des Églises nationales, représentation des Églises. Roman Mayer, suppléant du SG JCE, faisait aussi partie de la direction générale du projet avant de quitter le service du SG JCE.

Quelles sont les prochaines étapes, vous demandez-vous?

Le groupe d'accompagnement de la révision de la loi sur les Églises nationale a tenu sa 6^e séance le 20 mai, c'est-à-dire vendredi dernier. Il a terminé le projet de loi, y compris le message. Les travaux de cet organe sont par conséquent terminés pour l'instant. La prochaine étape, en juin 2016, sera la procédure de co-rapport interne à l'administration, auprès des directions cantonales et de la chancellerie d'État. Cette procédure n'est pas publique. C'est aussi la raison pour laquelle je ne peux pas vous présenter en détail le projet de la loi sur les Églises nationales. En effet, il faut que les directions et le Conseil-exécutif puissent prendre position sur le projet de la JCE sans subir de pression extérieure.

Ensuite, le Conseil-exécutif doit soumettre le projet à une consultation plus large en septembre. La procédure de consultation sera ouverte à l'occasion d'une conférence de presse, vraisemblablement le 16 septembre. Le délai de la consultation est fixé au 19 décembre 2016.

Les Églises nationales, l'ADP et la Société pastorale pourront alors se prononcer officiellement sur le projet.

Les Églises nationales jouissent même d'un droit de préavis et de proposition de par la Constitution. Lors des Synodes d'hiver 2016, les Parlements des Églises nationales se pencheront également sur le projet. À l'issue de la consultation, le Conseil-exécutif adoptera le projet mis à jour en avril 2017, à l'intention du Grand Conseil. La commission consultative étudiera à son tour le projet en juin 2017. Puis, le Parlement débatera du projet au cours de deux lectures, durant les sessions de septembre et de novembre.

Le délai référendaire expirera en mars 2018 et la nouvelle loi sur les Églises entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

Perspectives et bulletin de prévisions politiques

Le président de votre association et les autres milieux intéressés ont été quelque peu étonnés lorsque, à l'issue du débat mené en septembre dernier, la JCE, responsable de la révision, a soudain mis la vitesse supérieure dans les travaux législatifs. Il est une raison simple expliquant pourquoi il a fallu procéder rapidement pour l'élaboration de la loi sur les Églises nationales et le débat sur le projet. Des élections du Grand Conseil auront lieu au printemps 2018, signifiant que la composition du Parlement cantonal sera pour un tiers nouvelle. Or, nous souhaitons prendre au mot les actuels députés au Grand Conseil, qui ont affirmé que la révision totale de la LEgN n'était pas un projet d'économie. À ce propos, le président de la commission, Adrian Wüthrich, a déclaré ce qui suit au Grand Conseil:

Citation: «*En parlant du principe directeur n° 6 (concernant le financement, note de la réd.), je peux affirmer une fois de plus ce qui suit, au nom de la commission consultative: nous sommes résolument d'avis que le présent rapport et la révision prévue de la loi sur les Églises ne doivent pas avoir pour but de faire des économies. [...] Il ne s'agit pas d'agrandir la marge de manœuvre financière du canton de Berne, ni d'appuyer des mesures d'économie allant au-delà des mesures de l'EOS. Par cette déclaration, nous tenons à dire clairement aux Églises que le Grand Conseil n'entend pas faire davantage d'économies dans ce domaine. Il est ainsi possible aussi de balayer d'emblée certaines craintes.*»⁶

Permettez-moi de faire une remarque politiquement pas tout à fait correcte: vous pouvez estimer le temps de demi-vie des déclarations de personnalités politiques aussi bien que moi... Il ne dépasse souvent pas la durée d'une législature. Par conséquent, si nous voulons que la loi sur les Églises soit traitée sans adjonction de mesures d'économie, elle ne peut l'être que par le Grand Conseil dans sa composition actuelle. En effet, dès la mi-2018, la donne financière dans le canton de Berne aura complètement changé. Le canton devra alors gérer les conséquences de la réforme de l'imposition des entreprises III, laquelle aura également des répercussions pour les paroisses.

Kommentar [M2]: Schreibfehler im D-Text (Wüthrich)

Kommentar [M3]: im D-Text, Sie statt Die

⁶ Journal du Grand Conseil 2015, p. 1005, à consulter sous www.gr.be.ch (traduction libre)

Le Grand Conseil, dans sa nouvelle composition, entamera ses travaux au milieu de l'année 2018. La majorité bourgeoise au Conseil-exécutif lui soumettra certainement des propositions d'économies dans ce domaine à titre de financement compensatoire, et il les adoptera très probablement. D'où mon credo, que j'ai exposé d'emblée au sein du groupe d'accompagnement: pour la révision en cours de la loi sur les Églises, il s'agit donc de **«baisser la tête et de foncer»**... Pour reprendre l'expression d'Anita Weyermann, ancienne sportive de pointe bernoise. Si vous participez à ce sprint de la JCE et courez en plus dans la même **direction**, tant mieux.

Je vous remercie de votre attention.

Kommentar [M4]: im D-Text
Richtung