



Rapport « Ad!vocate / Ecoplan » ; droit de préavis et de proposition du Synode; décision

Propositions :

1. Le Synode prend connaissance du rapport « Ad!vocate / Ecoplan » consacré aux relations entre l'Eglise et l'Etat dans le canton de Berne.
2. En application de son droit de préavis et de proposition, il prend position sur ce rapport.
3. La prise de position du Synode à l'attention du Grand Conseil s'articule autour des différents «points» qui se sont dégagés des débats synodaux. Elle est signée par le bureau du Synode au nom de ce dernier.

Explications :

I. Droit de préavis et de proposition du Synode

La Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (RSB 101.1) accorde aux Eglises nationales un **droit de préavis et de proposition** dans les affaires cantonales et intercantonales qui les concernent (art. 122 al. 3). En vertu de la Loi sur les Eglises nationales bernoises du 6 mai 1945 (Loi sur les Eglises, RSB 410.11), le Synode ecclésiastique exerce ce droit 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 culturelle*» (art. 3a al. 1 et art. 66 ch. 2 let. a de la Loi sur les Eglises). Le rapport « Ad!vocate / Ecoplan » traite de modifications dans les relations « Eglise-Etat » qui se répercutent directement sur la législation cantonale en matière de religion. Le Synode a donc le droit d'exprimer son avis sur ce document.

II. Le rapport « Ad!vocate / Ecoplan »

A. Genèse

Il a longtemps été admis que le budget cantonal bernois tendait vers un **déficit structurel**. En cause : le contexte économique morose, le transfert progressif des charges de la

Confédération aux cantons et la diminution des recettes cantonales (impôts sur les véhicules, par exemple). Pour parvenir à un budget équilibré, le Conseil-exécutif du canton de Berne a donc engagé, dès juin 2012, un vaste **réexamen des prestations et des structures**. L'Institut de recherches économiques BAKBASEL a été chargé de comparer les tâches du canton de Berne avec l'éventail des prestations d'autres cantons. Pour ce faire, il a mis en place un benchmarking intercantonal, qui s'est aussi intéressé aux prestations des cantons en faveur des Eglises nationales. D'après cette étude comparative (BAKBASEL, *Review des Finanzhaushalts des Kantons Bern, Projektphase II: Interkantonales Benchmarking nach 32 Aufgabenfeldern, Basel 2013, pp. 200-202*), les contributions allouées aux Eglises par le canton de Berne seraient nettement supérieures aux contributions moyennes des autres cantons (score indiciel bernois de 191, contre un score moyen de 100 pour le groupe de comparaison). Sachant toutefois que la base de comparaison, en plus d'être lacunaire, ne tient pas compte des différences entre les modèles cantonaux de financement, ce résultat est forcément incorrect.

Pour vérifier la plausibilité du benchmarking, le Conseil-exécutif a commandé en été 2013 à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques une **étude exhaustive** sur les relations entre l'Eglise et l'Etat. Ce rapport d'expert devait décrire la situation (prestations, utilité, coûts, interaction Eglise-Etat) et identifier des modèles d'avenir applicables aux relations entre l'Eglise et l'Etat et à leur financement. L'élaboration du rapport a été confiée à MICHAEL MARTI (Ecoplan) et à RUDOLF MUGGLI (Ad!vocate, ci-après les auteurs). Les Services généraux de l'Eglise en ont tiré une **synthèse**, traduite en **français** et annexée au présent message synodal. Le canton de Berne a par contre renoncé à la traduction du rapport « Ad!vocate / Ecoplan », lui aussi joint en annexe et dont seul un résumé est disponible dans les deux langues (pp. 16-23 pour le français). Les Eglises réformées Berne-Jura-Soleure n'ont malheureusement pas pu remédier à cette lacune, car elles ne sont pas habilitées à établir une traduction officielle d'un rapport émanant des pouvoirs publics.

B. Évaluation du rapport

1. Intérêt accordé par la société aux Eglises nationales

Malgré les erreurs, les lacunes et les imprécisions qu'il contient, le rapport « Ad!vocate / Ecoplan » constitue une base solide pour poursuivre le débat sur les relations Eglise-Etat. Le document souligne à juste titre que les relations entre l'Eglise et l'Etat reposent sur des facteurs historiques, qu'elles doivent tenir compte des traditions et des valeurs sociales et qu'il n'est donc **pas possible de les traiter sous un angle purement juridique ou financier**. La présence de l'Eglise dans la société est dans **l'intérêt de l'Etat**, relève encore le document, ne serait-ce que pour maintenir la paix religieuse ou pour favoriser l'intégration sociale des migrants (points 5, 203). Dans ce contexte, les Eglises nationales sont considérées avec raison comme les partenaires privilégiés de l'Etat, pour des motifs historiques et culturels (p. 3). Leur vocation multitudiniste en fait des Eglises au service de tous (points 226, 704), sans critère de confession (point 314). En pratiquant la démocratie et la transparence à l'interne, elles apportent en outre une contribution importante à la paix religieuse (point 704). Le rapport met aussi en valeur d'autres prestations des Eglises nationales (points 311 ss.). On ne peut que souscrire à l'opinion des auteurs lorsqu'ils constatent que même pour l'Etat qui se veut neutre du point de vue religieux et idéologique, « **l'enseignement religieux et les autres activités** des communautés religieuses [...]» restent « importants » (point 203). Car dans une société où le pluralisme religieux ne cesse de croître, l'éducation religieuse fait de plus en plus partie des com-

pétences clés permettant la cohabitation pacifique. Le Conseil synodal estime également qu'« une totale indifférence ('neutralité') de l'Etat vis-à-vis des religions » ne peut pas être considérée comme « une voie praticable » (point 203). « Dans l'intérêt de la **paix** », l'Etat ne peut pas éviter de se « pencher sur la religion et sur sa contribution à la cohésion sociale » (point 228) : « Une politique de laisser-aller serait tout aussi inadéquate qu'un paysage ecclésial inspiré de l'économie de marché, comme aux États-Unis » (point 228). En matière de politique religieuse, il faut au contraire que l'Etat devienne encore plus actif à l'avenir. Compte tenu du danger que représente le fondamentalisme pour nos sociétés, l'Etat a tout intérêt à œuvrer en faveur de « religions civilisées », de communautés religieuses ouvertes au pluralisme et de citoyennes et citoyens compétents en matière de religion.

Forts de ces considérations, les auteurs refusent avec raison de discuter dans l'abstrait de réglementation des relations Eglise-Etat. Ils excluent aussi bien le modèle d'une Eglise d'Etat que celui de la séparation entre l'Eglise et l'Etat, les deux étant exempts du « **fondement social** sans lequel une législation traitant des relations entre l'Eglise et l'Etat n'est pas concevable » (point 18). Ce faisant, les auteurs indiquent clairement que la religion n'est pas une « affaire exclusivement privée ». Le développement des relations « Eglise-Etat » nécessite au contraire un vaste débat (point 229). Et ils ont raison de dire qu'en y regardant de plus près, les valeurs chrétiennes restent omniprésentes pour la grande majorité de la population (point 202) ; on est donc loin d'une société sécularisée dans le canton de Berne. Les auteurs rappellent toutefois aussi que dans la société d'aujourd'hui, le vécu religieux est beaucoup plus **diversifié** qu'autrefois et que l'Etat moderne est obligé de tenir compte de cette pluralité dans l'aménagement de ses relations avec les communautés religieuses (point 225). Les études de sociologie religieuse des dernières décennies ont montré que la réalité religieuse telle qu'elle est vécue est toujours plus vivante et plus complexe que ce que les théories courantes imaginent. Ceci est confirmé par des études plus récentes (comme celle du professeur Stefan Huber) sur l'état actuel de la religiosité, de sorte qu'il faut plutôt parler de changement que de perte à propos de l'importance des Eglises, justement aussi en raison des services qu'elles rendent à la collectivité. Les auteurs reconnaissent certes expressément que la « dimension spirituelle immatérielle » est importante pour l'Etat (point 908). Mais malheureusement, cette thématique n'est pas **approfondie** dans le rapport. Les exemples de Vaud et de Neuchâtel montrent pourtant bien qu'elle touche un point central du droit constitutionnel des religions : les constitutions des deux cantons stipulent expressément que l'Etat doit tenir compte de la dimension spirituelle de la personne humaine et de son importance pour la vie sociale. On notera en outre que pour l'Etat et pour la société, la voix des Eglises reste essentielle en matière de décisions éthiques et politiques (fonction de « gardienne »). Pour le philosophe Jürgen Habermas, une société même moderne reste tributaire du « pouvoir d'articulation du langage religieux ». S'agissant du développement des relations « Eglise-Etat », il ne saurait donc être question exclusivement de finances. Les auteurs eux-mêmes reconnaissent que la politique doit faire abstraction des considérations financières pour décider de la valeur que présentent à ses yeux les activités de l'Eglise et de la manière dont elle entend les soutenir, financièrement ou par d'autres moyens (point 106).

Points 1 à 3 de la position des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure :

1. Malgré les erreurs, les lacunes et les imprécisions qu'il contient, le rapport « Ad!vocate / Ecoplan » constitue une base solide pour la suite du débat sur les relations « Eglise-Etat ».
2. Le Synode relève les éléments suivants du rapport « Ad!vocate / Ecoplan » :
 - 2.1 La foi chrétienne et ses valeurs demeurent importantes pour la grande majorité de la population.

- 2.2 La religion n'est pas une « affaire privée » ; dès lors, une attitude d'indifférence de l'Etat vis-à-vis des religions n'apparaît pas comme une voie praticable.
 - 2.3 L'Etat a tout intérêt à ce que l'Eglise soit présente au sein de la société, que ce soit pour maintenir la paix religieuse, pour développer les ressources éthiques ou pour favoriser l'intégration sociale des migrants.
 - 2.4 Dans une société où le pluralisme religieux ne cesse de croître, l'enseignement religieux fait partie des compétences clés susceptibles d'assurer une cohabitation pacifique ; les activités des communautés religieuses dans ce domaine sont donc essentielles.
 - 2.5 Les Eglises nationales sont considérées avec raison comme les partenaires privilégiés de l'Etat : elles sont ouvertes à tous, s'engagent aussi en faveur des personnes sans obédience religieuse et apportent une contribution importante à la paix religieuse en pratiquant la démocratie et la transparence à l'interne.
 - 2.6 Le modèle d'une Eglise d'Etat serait tout aussi dénué de fondement social que celui d'une séparation entre l'Eglise et l'Etat, et il serait très difficile de les imposer.
 - 2.7 Les relations entre l'Eglise et l'Etat reposent sur des données historiques. Une vision purement monétaire ou juridique se révélerait donc insuffisante pour appréhender la refonte de ces relations.
3. En complément au rapport « Ad!vocate / Ecoplan », le Synode rappelle que :
- 3.1 la collectivité moderne devrait reconnaître la dimension religieuse de l'homme et son impact social, comme l'ont fait Neuchâtel ou Vaud ;
 - 3.2 pour l'Etat et pour la société, la voix des Eglises reste essentielle en matière de décisions éthiques et politiques (fonction de « gardienne ») ;
 - 3.3 les relations « Eglise-Etat » doivent être développées avec circonspection selon les principes régissant l'Etat social et culturel moderne.

2. Compréhension insuffisante des structures territoriales

Le rapport retrace certes correctement l'évolution historique et l'interprète avec pertinence pour expliquer la situation actuelle (s'agissant des droits historiques, par exemple). De même, il porte une appréciation positive sur les Eglises multitudinistes, implantées un peu partout et offrant aussi leurs prestations aux non-membres, ce qui contribue au bien-être de larges couches de la population (point 2). Malheureusement, le rapport fait apparaître un manque de compréhension des **structures territoriales**. Il oublie notamment de mentionner que les communes politiques sont toujours en net surnombre par rapport aux communes ecclésiastiques. Du point de vue historique, ce ne sont pas les communes ecclésiastiques qui sont issues des communes politiques, mais l'inverse. La constitution des communes politiques s'est alignée sur l'organisation territoriale des communes ecclésiastiques. Quant aux efforts de fusion entrepris par les communes ecclésiastiques, ils ne sont globalement pas moindres que ceux des communes politiques. Dans le Jura-Sud, par exemple, des vallées entières se sont regroupées sur le plan ecclésial ou collaborent très étroitement. Enfin, c'est aussi la présence du « service public » sur tout le territoire qui permet aux Eglises réformées Berne-Jura-Soleure de contribuer à la compréhension mutuelle entre ville et campagne et à la cohésion sociale (point 213).

Point 4 de la position des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure :

4. Le Synode regrette que le rapport « Ad!vocate / Ecoplan » comprenne si mal les structures territoriales. Avec leur « service public » qui couvre tout le territoire, les Eglises réformées Berne-Jura-Soleure contribuent à des structures viables aussi dans les régions périphériques ainsi qu'à la compréhension mutuelle entre ville et campagne, partant à la cohésion sociale.

3. Bilan de prestations en faveur des Eglises

Le rapport explique de manière convaincante que les prestations de l'Eglise ne sont **pas toutes quantifiables** et qu'il est essentiel d'aller au-delà des aspects purement économiques pour les évaluer. Malheureusement, le bilan des prestations ne reflète pas entièrement cette démarche. D'abord, des prestations non quantifiables mais pas moins réelles sont omises, telles que la création de sens, le renforcement de la cohésion sociale, le maintien de la mémoire culturelle ou la transmission des symboles fondateurs de l'humanité (point 506). Le rapport fait donc explicitement l'impasse sur des points tout à fait fondamentaux pour l'Eglise (point 106). Ensuite, le rapport admet certes que le financement « ayant un impact sur la société » se réduit à concurrence des prétentions liées aux droits historiques (point 10), mais il n'a finalement pas tenu compte de cet aspect dans l'établissement du **bilan de prestations**. Si l'on considère en outre que les prestations aussi bien au niveau de l'Eglise dans son ensemble qu'à celui des arrondissements n'ont pas été prises en compte dans leur totalité, que certaines prestations ont été saisies de manière incomplète (volume des dons OETN, par exemple) et que les offres de l'Eglise dans le domaine de l'éducation religieuse non-scolaire ou des actes ecclésiastiques sont jugées à tort comme non pertinentes pour la société, la conclusion du rapport n'en est que plus surprenante : les fonds publics investis ne dépassent aucunement les prestations « socialement pertinentes » de nos Eglises; on observe même un net **excédent des prestations de l'Eglise** (point 507 s.). Ainsi, l'argent versé par la collectivité aux Eglises lui profite en retour dans une proportion supérieure. On relèvera ici que l'Eglise réformée évangélique parvient à mobiliser des ressources considérables dans le cadre du bénévolat : plus de 850 000 heures de travail sont effectuées chaque année à ce titre (bénévolat des autorités exclu), la plupart en faveur de groupes sociaux spécifiques – enfants/jeunes, seniors/personnes âgées – ou en faveur de la culture (point 321).

Les auteurs estiment avec raison que l'Etat « n'offrirait pas toute la gamme des prestations sociales proposées par l'Eglise si cette dernière y renonçait » (point 511). C'est pourquoi un réaménagement des relations « Eglise-Etat » suppose de mener une réflexion ouverte sur les prestations auxquelles on serait prêt à **renoncer** dans le futur. L'hypothèse avancée par certains milieux libres penseurs selon laquelle des prestataires privés prendraient le relais témoigne en tout cas d'un manque de réalisme difficilement compréhensible.

Points 5 à 7 de la position des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure :

5. Bien que le bilan des prestations compris dans le rapport « Ad!vocate / Ecoplan » soit incomplet, il fait apparaître un excédent sensible en faveur des prestations des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure – même sans tenir compte des prétentions liées aux droits historiques.
6. Ce constat du rapport « Ad!vocate / Ecoplan » conforte le Synode dans sa conviction que les fonds versés par la collectivité aux Eglises réformées Berne-Jura-Soleure lui profitent en retour dans une proportion supérieure.
7. Le Synode rappelle que les Eglises réformées Berne-Jura-Soleure parviennent à mobiliser des ressources considérables dans le cadre du bénévolat. Si l'Eglise renonçait à certaines prestations sociales, l'Etat ne pourrait pas les proposer à moindre coût.

4. Des modèles problématiques

Les modèles présentés dans le rapport (points 810 ss., 900 ss.) posent problème : leur choix, leur présentation et leur appréciation reposent sur le **jugement subjectif non transparent** des auteurs. Ils ne sont donc pas scientifiquement valables. De plus, ils **entremêlent** les questions de structure et d'économie, en passant de but en blanc aux effets induits sur les finances cantonales. Le rapport avance certes des arguments pertinents en lien avec le droit constitutionnel des religions pour motiver la redéfinition des rapports Eglise-Etat ; dans la réflexion sur la mise en œuvre concrète de cet objectif, il fait néanmoins intervenir l'aspect des potentiels d'économie pour l'Etat, qui est étranger à la cause. En cela, il est non seulement critiquable, mais rien moins que **contradictoire**. Ceci dit, les modèles présentés tendent tout de même vers un renforcement justifié de l'autonomie des Eglises nationales.

Point 8 de la position des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure :

8. Le Synode rejette le choix, la présentation et l'appréciation des modèles exposés dans le rapport «Ad!vocate / Ecoplan».

III. Conclusions sur le rapport « Ad!vocate / Ecoplan »

Pour commencer, le rapport «Ad!vocate / Ecoplan» expose clairement les raisons pour lesquelles l'existence d'Eglises nationales reconnues présente un **intérêt public**. L'Etat et la société peuvent s'appuyer sur l'utilité publique avérée des Eglises. Le rapport démontre ensuite que les prestations sociales fournies par les Eglises réformées Berne-Jura-Soleure dépassent de loin les moyens financiers alloués par l'Etat. Ce résultat est d'autant plus significatif que les prestations non quantifiables de nos Eglises ainsi que leurs droits historiques n'ont pas été pris en compte.

Le risque que l'Etat profite sans même en débattre d'un changement de système pour réaliser des économies au détriment de l'Eglise ne ressort pas du rapport. Pourtant, si une réduction des prestations devait être prévue, il faudrait la thématiser sur une large base avant d'arrêter une décision à ce sujet. A cet égard, le rapport « Ad!vocate / Ecoplan » fournit une base de discussion appropriée. D'après l'Eglise, le canton devrait avoir un intérêt propre à la présence d'Eglises multitudinistes au sein de la société, car ces Eglises accomplissent une véritable **mission de service public au bénéfice de la population**.

Point 9 de la position des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure :

9. Il ne ressort pas du rapport « Ad!vocate / Ecoplan » que l'Etat pourrait profiter sans même en débattre d'un changement de système pour réaliser des économies au détriment de l'Eglise. Le Synode appelle le Grand Conseil à garder à l'esprit lors de ses délibérations que la présence d'Eglises multitudinistes au sein de la société sert l'intérêt général.

IV. Concernant les conclusions du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif adoptera ses conclusions sur le rapport «Ad!vocate / Ecoplan» le 25 mars 2015. Elles seront présentées à un public plus large le 27 mars 2015, lors d'une **conférence de presse**, par le conseiller d'État Christoph Neuhaus.

La position du Conseil-exécutif est également soumise au droit de préavis et de proposition du Synode. C'est pourquoi elle est adressée au parlement de l'Eglise dans un **document séparé**.

Le Conseil synodal

Annexes :

Synthèse du rapport « Ad!vocate / Ecoplan »

Ad!vocate / Ecoplan, Das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Bern. Eine Auslegeordnung, Bern 2014.

Annexe : synthèse du rapport « Ad/vocate / Ecoplan »

1. Généralités

a) Évolution sociétale, Eglise multitudiniste

Les auteurs du rapport (Rudolf Muggli ; Michael Marti) estiment que dans une **société en mutation**, «les églises multitudinistes, jadis très influentes, sont en nette perte de vitesse». «Bien que le nombre de membres et le volume des tâches restent importants», elles sont confrontées à de nouveaux défis (point 202). Les auteurs ont certes conscience que la notion de membre revêt un sens particulier dans ce contexte (point 201) et ils trouvent «dangereux» d'émettre un «jugement hâtif» sur la notion de «membre passif» (point 226). Cependant, ils constatent que plus l'évolution démographique d'une région économique est dynamique, plus le rôle traditionnel des grandes **Églises multitudinistes** est remis en question et plus le groupe hétérogène des aconfessionnels grossit (point 210). L'Église nationale réformée évangélique, «désormais moins étroitement liée aux élites politiques et sociales, [perd] ainsi de son influence sociale et économique» (point 229). Alors même que l'évolution masquerait le fait «qu'au fond les valeurs chrétiennes demeurent omniprésentes pour la majeure partie de la population» (point 202), les auteurs mettent ce constat à distance en rappelant qu'il est «scientifiquement prouvé que les chrétiens ne sont pas les seuls dont la religion soit devenue moins signifiante au quotidien» (point 225). Par ailleurs, d'après eux, il est parfaitement «normal» que les actes non-monétaires soient les premiers «à susciter la controverse entre les pro et les anti Eglise et à provoquer des divergences d'opinion» (point 506). Ils reconnaissent néanmoins que parmi les libres penseurs, «les partisans de la laïcité stricte et les personnes favorables à l'Eglise, mais qui ne veulent pas payer d'impôt ecclésiastique» «sont aux deux extrêmes» (point 809).

Quand bien même le **regard des médias** sur les conflits ou les scandales religieux aurait un «impact évident sur l'opinion publique au sujet des religions, partant des Eglises», le quotidien de ces dernières en Suisse serait toujours «marqué par une tolérance discrète et par un esprit de service public» (point 202).

b) Spécificités du droit constitutionnel bernois en matière de religion

Le rapport mentionne les **particularités** de la situation bernoise : le canton compte «l'une des Eglises réformées les plus importantes de Suisse», ce qui constitue une «caractéristiques hautement représentative du paysage religieux bernois» (p. 2). L'Église réformée évangélique compte encore aujourd'hui «parmi ses membres une large majorité de la population». Elle se conforme encore à son rôle historique en garantissant «un service public sur tout le territoire» et en restant «davantage présente que d'autres confessions dans ce grand canton et dans toutes ses zones rurales» (point 213). Le rapport reconnaît aussi à l'Église catholique romaine ce caractère multitudiniste (points 2, 229).

Dans l'ensemble des sujets traités, le rapport **relativise** toutefois les particularités du droit constitutionnel bernois en matière de religion. Les auteurs disent certes explicitement que la composition confessionnelle du canton «ne reflète pas la réalité suisse», mais ils n'y voient «pas une raison suffisante pour supposer que le canton n'évoluera pas à long terme dans la même direction que l'ensemble du pays». Les (principales) caractéristiques d'une église nationale, telles qu'elles sont énoncées dans le droit constitutionnel bernois en matière de religion, seraient ainsi «toujours plus remises en question» (point 231). Les auteurs se basent aussi sur des comparaisons avec les autres cantons.

c) Violation des droits fondamentaux

Les auteurs estiment que «les groupements religieux officiellement reconnus et les Eglises nationales ne jouissent pas entre eux d'une entière **égalité de traitement**». Par ailleurs, le fait que de nouveaux groupements religieux ne puissent pas faire valoir leur droit à la reconnaissance officielle pose problème du point de vue de la **liberté religieuse** (point 219). Il est donc préconisé d'adapter le droit constitutionnel cantonal en matière de religion, pour qu'il garantisse l'égalité de traitement et interdise l'arbitraire (point 703).

2. Droits historiques

a) Mise en perspective

Les auteurs considèrent que le **traitement des pasteurs versé par le canton** résulte d'un «marché» : le canton a repris les biens ecclésiastiques nécessaires à la subsistance des pasteurs, garantissant en contrepartie la rémunération des ecclésiastiques (point 4). Ce constat fait allusion au décret de 1804. Le rapport aborde encore la question de l'affectation des biens de l'Eglise sur la base du droit des fondations (points 427 s.). Pour pouvoir déterminer dans quelle mesure le canton doit assumer le financement des traitements des ecclésiastiques de l'Eglise nationale catholique romaine, les auteurs estiment qu'il faudrait mener un «examen approfondi» (point 509).

Ils évitent de parler de «titres juridiques historiques» et préfèrent la notion de «**droits historiques**» (mais : fig. 8-1, point 801). Quoi qu'il en soit, le rapport ne prend pas position sur les différentes doctrines (FRIEDERICH ; SCHMID-TSCHIRREN ; MÜLLER/SUTTER). Mais il met en garde contre «d'anciennes querelles juridiques entre le canton de Berne et ses Églises, bien ancrées dans les esprits». De toute façon, une décision de justice ne fermerait pas «la question de l'**acceptabilité morale** de l'étatisation, sans contrepartie réelle, des anciens biens de fondation de l'Eglise». Les auteurs estiment qu'une telle action de l'État, même si elle se révélait recevable du point de vue juridique, «remettrait en question l'autorité et la crédibilité de ce dernier, du fait que les Églises – dont plus de 70 % de la population est encore membre à l'heure actuelle, contrairement au canton de Zurich – » (point 435, cf. aussi point 3) se sont fiées à la garantie étatique. Il faudrait donc parvenir à une abrogation sans contrepartie «indépendamment de l'évaluation de la situation juridique, au moyen d'une convention avec les Eglises nationales concernées» (point 435).

b) Estimation de la valeur

Concernant la détermination de la valeur des droits historiques, les auteurs indiquent certes que l'Etat serait devenu «propriétaire d'importants biens domaniaux » (point 218) et que le patrimoine de l'Église se serait révélé «**tout à fait considérable**» (point 427). Mais ils attirent également l'attention sur le fait que l'état et la valeur du patrimoine ecclésial nationalisé sont aujourd'hui **quasiment impossibles à déterminer** (points 429, 431). Il vaudrait mieux «déduire approximativement» la valeur d'après le nombre de postes ; «de toute manière, les postes d'après 1804, de même que les contrats et les transferts de patronats ultérieurs obligeant le canton à verser des rentes et des salaires, ressortissent aux droits historiques» (point 431). Quant au montant des salaires, le rapport constate qu'il est «déjà moins définissable»: «la marge d'appréciation [est] considérable ; en tout cas, les droits historiques ne semblent pas garantir le niveau actuel des salaires pastoraux» (point 431).

c) Options stratégiques

Les auteurs dressent une liste d'«alternatives stratégiques» : diminuer le traitement des pasteurs, sans aller en-deçà de la valeur présumée du patrimoine ecclésiastique; apporter la contre-valeur à la création d'une fondation ou fournir une compensation annuelle sous forme de rente (à l'image de BL) ; dédommager les Eglises par des aides financières sous forme de crédits-cadres pluriannuels (à l'image de ZH). Concernant cette dernière solution, le rapport sous-entend que l'adhésion à un tel système serait «incertaine du point de vue actuel»: l'exemple du canton de Zurich a montré «que le montant du crédit-cadre est laissé à la libre appréciation politique de l'organe financier compétent et qu'il n'a plus aucun rapport avec les biens ecclésiastiques historiques » (point 436 ; cf. aussi point 815).

3. Bilan de prestations

a) Les prestations de l'Eglise ne sont pas toutes quantifiables

Les auteurs font observer que «les prestations des Eglises sont souvent **non quantifiables** » (p. 2, cf. points 106 et 908), soulignant ainsi les limites d'un bilan de prestations. Selon eux, en font partie « la création de sens, le renforcement de la cohésion sociale, le maintien de la mémoire culturelle, la transmission des symboles fondateurs de l'humanité... » (point 506).

b) Classification contestable

Contrairement à la position de l'Église, le rapport range la catégorie «**enseignement religieux non-scolaire, catéchèse, instruction**» dans la fonction culturelle, étant donné que les cours «ne sont pas rattachés à l'école publique et servent notamment à l'éducation religieuse» (point 311).

Quant à la vocation sociale des prestations en lien avec la **musique sacrée**, il ne la reconnaît qu'à moitié (point 504).

c) Données chiffrées

Les chiffres avancés par le rapport en lien avec l'activité bénévole au sein de l'Eglise nationale réformée évangélique sont impressionnants : le bénévolat représenterait **plus de 850 000 heures par an** (Eglise catholique romaine : 250 000 h/an), dont une majorité dans le domaine des offres destinées à des groupes sociaux spécifiques (point 321). Les séances des conseils de paroisse (des Eglises nationales) équivaldraient à **300 000 heures** de travail à bien plaisir. Il faudrait en outre comptabiliser les autres activités bénévoles exercées par les autorités paroissiales (point 322).

Les collaboratrices et collaborateurs rémunérés de l'Eglise nationale réformée évangélique consacrent, selon le rapport, **plus de 450 000 heures par an** aux activités de service à la société (point 318).

Les paroisses réformées évangéliques financent des tiers dans le domaine social, à hauteur d'environ **19,4 millions de francs** (point 324). Toutefois, il **manque** des données supplémentaires sur les aides fournies au niveau des Eglises nationales et des arrondissements ecclésiastiques.

d) Comparaison

Dans le bilan des prestations de l'Eglise nationale réformée évangélique, le **financement public** s'élève à un total de **89 millions de francs** (points 10, 501), issus des recettes fiscales générales ainsi que des impôts ecclésiastiques des personnes morales uniquement, puisque ceux des personnes physiques sont considérés comme des «contributions de membres» (points 422, 501). Ce montant est comparé avec les «prestations sociales», qui représentent **103 millions de francs** si l'on se base sur les salaires moyens dans l'Eglise (points 10, 504, 507 s.). La différence non négligeable de 14 millions

de francs est pour ainsi dire lissée «compte tenu des imprécisions existantes et du fait que les bâtiments paroissiaux ne sont pas encore tous propriété de l'Eglise» (points 10, 508).

Le rapport défend de manière justifiée que plus la dette historique est élevée, plus la contribution de l'Etat est faible (point 10, illus. 1 ; points 507 s.). Si l'on va au bout de ce raisonnement, les conclusions sont de nouveau nettement favorables à l'Eglise nationale réformée évangélique. Le rapport n'avance aucun chiffre, mais il admet que « la valeur des prestations sociales est plus importante que celle du financement » (point 508). Ce faisant, les auteurs relativisent leur constat initial, selon lequel « les prestations et les coûts seraient à peu près à l'équilibre » (p. 2).

4. Organisation des Eglises nationales

a) Des directives organisationnelles étatiques, traces de l'«ancienne Eglise d'Etat»

Les auteurs examinent également des questions organisationnelles, parce qu'il en va «de la problématique fondamentale du juste équilibre dans les relations Eglise-Etat » (point 602). Ils dressent un **inventaire** des directives organisationnelles découlant du droit cantonal (point 604) et ils décrivent l'organisation des Eglises nationales réformée évangélique et catholique romaine (points 606 ss.).

Puis ils se consacrent aux «possibilités d'évolution». Ils estiment certes que les « exigences en terme d'organisation démocratique, de transparence et de respect des valeurs fondamentales de l'Etat» imposées par le canton sont «opportunes», mais ils posent une question rhétorique : «A quel point le droit public ecclésiastique ou le droit constitutionnel en matière de religion, s'il est opportun, doit-il s'immiscer dans l'organisation et l'administration des communautés religieuses reconnues?» (point 612). Les auteurs considèrent notamment que les structures paroissiales définies par le canton, la subordination à la législation communale (y compris la surveillance de l'organisation et des finances), l'affectation des ministres ainsi que la formation et l'embauche des ecclésiastiques par l'Etat (y compris l'admission au ministère; point 617) sont des vestiges de l'« **ancienne Eglise d'Etat bernoise** » (point 222). Dans le canton de Berne, les structures et le financement seraient « issus du passé » (point 229). L'influence de l'Etat sur ces questions ne serait plus opportune (points 5,12) et il faudrait « accorder une plus grande autonomie aux Eglises nationales » (p. 3).

b) Évolution du modèle organisationnel: quatre propositions

Les auteurs nomment quatre **possibilités d'évolution** :

- Assouplissement du principe de territorialité (points 613, 622) : le rapport propose d'appliquer le modèle de la communauté de personnes (comme dans les bourgeoisies ou les paroisses de langue française), ce qui permettrait à chaque membre de l'Eglise de choisir son lieu d'appartenance paroissiale, indifféremment de son lieu de domiciliation légal. Revers de la médaille, selon les auteurs : cela pourrait « renforcer les identitarismes paroissiaux » et avoir un impact négatif sur les prestations dans les régions rurales. Les impôts ecclésiastiques pourraient être prélevés au niveau cantonal.
- Autonomie de l'Eglise en matière de définition des circonscriptions territoriales des paroisses (points 614, 621) : à l'heure actuelle, le Grand Conseil est compétent pour la circonscription des paroisses et peut notamment ordonner des fusions contre la volonté des paroisses concernées ; pour les auteurs, ce sont «fondamentalement des questions de structure interne» qui devraient être du ressort de l'Eglise nationale.
- Directives de droit communal et surveillance communale (points 615 s., 619) : les auteurs suggèrent que le canton devrait «se retirer des 'affaires extérieures'» et ne devrait plus agir qu'au titre d'organe de haute surveillance, ce qui démarquerait mieux les responsabilités.

- Situation des ministères (points 617, 620) : les membres du corps pastoral sont engagés par le canton; or, les auteurs estiment que la «double surveillance» qui en résulte (Etat et Eglise) n'a pas sa raison d'être. Selon eux, l'Etat n'a plus à décider de l'agrégation au ministère pastoral et l'Eglise ne violerait pas les droits historiques en assumant le recrutement. «Une surveillance et un contrôle étatiques pourraient quant à eux être maintenus, moyennant des prescriptions légales et des contrats» (point 13) ; l'obligation faite aux ministres de maîtriser « la langue et la culture du lieu » et de justifier du niveau requis de formation en relèverait. « L'ensemble de la gestion du personnel » pourrait dès lors incomber aux Eglises.

Le rapport suggère un désenchevêtrement progressif entre Eglise et Etat en quatre temps. Dans un **premier temps**, il faut desserrer graduellement l'«étai» du droit communal et accorder aux Eglises nationales «plus d'autonomie au niveau de l'organisation et plus de pouvoir au niveau de la réglementation et de la surveillance». Le rapport admet que dans ce cas de figure, «l'Eglise devrait créer des fonctions *ad hoc* », autrement dit «forcément allouer du temps et des moyens conséquents» au projet (point 619). Dans un **deuxième temps**, l'Etat «renonce à la responsabilité de repourvoir les postes pastoraux qu'il finance», ce qui implique d'une part qu'il restitue à l'Eglise nationale les aides financières qu'il lui doit pour des raisons historiques afin de couvrir les dépenses en personnel, d'autre part qu'il veille à ce que les fonds soient utilisés conformément à leur but (point 620). Dans un **troisième temps**, le canton renonce à son droit de définir la circonscription des paroisses et de décider de l'affectation des personnes qu'il rémunère, tout en soumettant les différentes paroisses à une péréquation financière adaptée (point 621). Dans un **quatrième temps**, le principe de territorialité des paroisses est aboli, ce que les auteurs qualifient de «mesure la plus drastique» (point 622).

5. Reconnaissance par l'Etat d'autres communautés religieuses

Selon les auteurs, le **partenariat de l'Etat avec l'Eglise** repose sur de «bons arguments». Les activités de cette dernière sont importantes « pour la cohésion de la société et, en particulier, pour l'intégration des migrants» (point 5, cf. points 203 et 702). Le rapport fait aussi remarquer que la neutralité religieuse ne condamne par l'Etat à nier ses racines chrétiennes (points 203, 702). Bien au contraire : l'«indifférence totale ('neutralité') de l'Etat à l'égard des religions [mènerait à] l'impasse» (point 203). Les Eglises nationales sont perçues comme des «partenaires privilégiés de l'Etat», ce qui n'empêche pas les auteurs de préconiser le partenariat avec «d'autres groupements religieux de moins grande taille ou plus récents» (p. 3). L'Etat aurait intérêt à exiger des prestations sociales de toutes les communautés religieuses, et non plus seulement des églises traditionnelles (note 204). Le rapport déplore qu'à Berne les conditions d'obtention de la reconnaissance par l'Etat (statut juste inférieur à celui d'Eglise nationale) soient floues (points 708 s.). Généralement, «les grands groupes religieux» doivent pouvoir être reconnus s'ils « reconnaissent l'ordre juridique suisse» et s'ils «contribuent concrètement à la paix et à la cohésion sociales ». Mais un autre critère, dépourvu de valeur juridique, exclut toute possibilité pour les communautés d'exiger d'être reconnues puisqu'il stipule que la majorité de la population doit avoir pu préalablement se convaincre que ces groupements sont intégrés dans la société (point 713). Selon les auteurs, les Eglises chrétiennes orthodoxes seraient les premières à briguer la reconnaissance (points 15, 709). Ce type de communautés religieuses pourrait être reconnu « de manière pragmatique », grâce à une loi spéciale (point 715). Bien que les auteurs mettent un nouvel essai de loi générale sur la reconnaissance au rang des «possibilités d'action » (point 719), cette alternative leur semble « peu prometteuse» «dans le contexte actuel» (point 715), même si la reconnaissance concrète d'une communauté religieuse était soumise au référendum (point 719). Ils évoquent aussi la possibilité de renoncer simplement à toute action qui chercherait à faire reconnaître d'autres communautés (point 720). Mais, dans ce dernier cas de figure, ils repèrent un «déficit de légitimation» du droit des Eglises d'Etat : ces dernières seraient menacées dès qu'elles ne représenteraient plus qu'une minorité de la population (point 711). Le rapport mentionne le système de reconnaissance en vigueur dans le canton de Bâle-Ville, caractérisé par une ouverture «modèle» (point 705).

Les auteurs reconnaissent explicitement que l'intégration d'autres communautés religieuses peut aussi résulter de « **mesures étatiques qui ne vont pas jusqu'à la reconnaissance** » (points 16, 226, 718), par exemple en promouvant des cursus de formation pour les ecclésiastiques au niveau suisse ou en soutenant le dialogue interreligieux (point 716 ; allusion à la « Maison des religions »).

6. Analyse des modèles

a) Généralités

Les **motifs sociétaux** sont les premiers désignés par les auteurs lorsqu'ils parlent de **modifier** le droit constitutionnel bernois en matière de religion. La sécularisation de la société, la pluralisation générée par la globalisation et les migrations, ainsi que l'individualisation ont fait apparaître une zone de tension entre «une majorité de la population toujours plus indifférente aux questions religieuses et quelques minorités fortement engagées sur ce plan» (point 228). Les auteurs estiment ainsi qu'il incombe à l'Etat de maintenir la paix religieuse (point 5), que cette responsabilité reprend de l'importance (points 224 ss.), et ils invitent au respect des autres communautés religieuses (point 908). Les prestations sociales des communautés religieuses (point 908), de même que le maintien des nombreux biens fonciers de l'Eglise (note 230) serviraient l'intérêt public. Le droit bernois devrait déterminer «de manière aussi transparente que possible» combien et quel type de mesures l'Etat mettrait en œuvre pour défendre cet intérêt (point 908). Les auteurs semblent mettre le doigt sur un problème fondamental du système en vigueur à Berne : les instruments et les moyens financiers résulteraient «davantage de l'évolution historique que d'une structuration politique délibérée». Pour des motifs de **transparence**, ils préconisent des «réformes ciblées» qui ne dépassent pas le cadre légal (interdiction de la discrimination, liberté de religion, «droits historiques») (p. 3).

b) Modèles

Entre les deux extrêmes – le modèle « Eglise d'Etat » d'un côté, le modèle de la séparation des pouvoirs de l'autre –, il est « possible de penser de multiples évolutions à divers niveaux » applicables aux trois points-clés que sont l'« interdépendance », le « financement » et la « reconnaissance de nouveaux groupes religieux » (point 17). Pour les auteurs, le canton de Berne fonctionne sur le « mode du partenariat » (point 811), occupant une «position médiane» entre Vaud et Genève/Neuchâtel (point 208, voir aussi point 801 ; à noter que les Eglises nationales bernoises sont liées à l'Etat et en partie financées par lui [point 211]). Le schéma de la page 125 présente les **variantes de modèles** envisageables et les conséquences de leur application sur chacun des points clés (illus. 8-1, point 801).

Les auteurs proposent **quatre scénarios**, dont le dernier ne leur semble pas « réaliste » (point 20).

- Aménagement du statu quo (points 20, 812, 901, 904, 911) : consiste à exploiter les possibilités d'évolution déjà existantes, c'est-à-dire à appliquer une clé de répartition des postes pastoraux (par exemple sur la base de «un 100% pour 2 000 membres») et à encourager les fusions de paroisses, en application de la loi; à réduire les traitements pastoraux à concurrence des prétentions liées aux droits historiques; à maintenir inchangées les prestations de l'État, en particulier dans le domaine de la formation, de la construction et de l'entretien des bâtiments d'église ; à assouplir la surveillance exercée par le canton sur les (finances des) Églises nationales ; à renforcer les structures cantonales de l'Eglise ; à procéder affectation liée (négative) des impôts ecclésiastiques des personnes morales.
- Désengagement limité (points 20, 813, 902, 905, 912) : «léger assouplissement» des rapports d'interdépendance, caractérisé par le transfert de certaines tâches, telles que la gestion du personnel (aussi administratif) du canton, aux Eglises nationales; par la «différenciation» des paroisses, qui ne relèveraient plus de la Loi sur les communes; par le passage à un système forfaitaire dans lequel les Eglises recevraient chaque année un montant dédié aux traitements des ecclésiastiques, selon les coûts «planifiés jusqu'en 2019» ; par le transfert aux Eglises nationales de la totalité des coûts

de formation pratique et universitaire des ecclésiastiques ; par l'affectation liée (négative) des impôts ecclésiastiques des personnes morales.

- Désengagement moyen (points 20, 814, 903, 906, 913) : tend vers une plus grande clarification des rapports, en dotant les organes de l'Eglise de davantage de compétences pour régler les conflits à l'interne ; en faisant verser les impôts à l'Etat, chargé de prélever les montants nécessaires au financement des cultes, entre autres ; en honorant les droits historiques par le versement d'une « rente » annuelle sans condition, déterminée par le politique sur la base de l'estimation du rendement de la fortune des anciens biens de l'Eglise ; en indemnisant les prestations sociales fournies par toutes les communautés religieuses reconnues, sous la forme d'un crédit-cadre assorti de mandats de prestations – l'Etat devenant le « commanditaire de prestations de service choisies » – et en garantissant une égalité de traitement ville-campagne.
- Désengagement profond, avec ou sans aides financières (points 815 s.) : soit sur le modèle zurichois (crédit cadre fixé tous les six ans avec répartition annuelle du budget, Loi sur les communes adaptée à l'Eglise, haute surveillance du canton), soit sur le modèle de Bâle-Ville (pas de subventions de l'Etat, perception des impôts ecclésiastiques par les églises nationales, haute surveillance du canton).

Les auteurs refusent et le modèle de **l'Eglise d'Etat**, et celui de la **séparation de l'Eglise et de l'Etat**, ce dernier «ne tenant pas compte de l'évolution actuelle». Ces deux modèles «manqueraient donc du fondement social sans lequel une législation traitant des relations entre l'Eglise et l'Etat n'est pas concevable» (point 18, cf. aussi points 804 ss.). Le **statu quo** leur semble également indéfendable, étant donné la vitesse à laquelle évolue la société (point 900).

c) Évaluation

Le système d'évaluation proposé s'inspire de SMARTVOTE, et favorise le débat en énonçant cinq critères sociétaux et trois critères économiques (cf. illus. 9-1, point 909). Les **diagrammes en toile d'araignée** des trois modèles sont illustrés aux pages 14 s., 22 s. (illus. 3) et 139 s. (illus. 9-2), et ils sont commentés aux points 911-913.