



Ordonnance concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique réformé évangélique rémunérés par le canton (OAPR)

Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

Rapport

présenté par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques au Conseil-exécutif portant sur l'ordonnance concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique réformé évangélique rémunérés par le canton (OAPR)

1. Synthèse

L'ordonnance concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique réformé évangélique rémunérés par le canton actuellement en vigueur (RSB 412.111) a été révisée pour la dernière fois au 1^{er} janvier 2012. Une révision s'impose à nouveau afin que les économies concernant le groupe de produits «Dotation des paroisses en ecclésiastiques et suivi des ministères pastoraux et presbytéraux, relations entre l'Eglise et l'Etat», prévues par le Grand Conseil dans le cadre de l'examen des offres et des structures de 2014, puissent être mises en œuvre. Etant donné que les dépenses publiques en faveur des Eglises nationales sont constituées presque exclusivement des traitements des ecclésiastiques, les économies annuelles de 5 millions de francs imposées par le Grand Conseil ne peuvent être réalisées que par la suppression de 27,5 postes d'ecclésiastique. L'Eglise réformée évangélique perd 24,9 postes. La présente révision totale de l'ordonnance attribue les postes aux paroisses réformées évangéliques selon de nouveaux critères et règle le processus de suppression des postes.

2. Contexte

Au cours du débat qui s'est tenu lors de la session de novembre 2013 au sujet du budget 2014, du plan intégré «mission-financement» (PIMF) 2015 à 2017 ainsi que de l'examen des offres et des structures 2014, le Grand Conseil a décidé que la marge contributive III du groupe de produits 6.3.11 «Dotation des paroisses en ecclésiastiques et suivi des ministères pastoraux et presbytéraux, relations entre l'Eglise et l'Etat» devait être réduite à 73 431 798 francs dans le budget 2014. Il a par ailleurs adopté une déclaration de planification prévoyant l'économie annuelle d'un million de francs supplémentaire entre 2015 et 2017 dans le même groupe de produits, afin qu'à partir de 2017, la réduction totale corresponde à cinq millions de francs par an (base: chiffres du budget 2014 et du PIMF 2015 à 2017 du 21 août 2013).

Le 4 septembre 2014, le Grand Conseil a adopté un nouvel arrêté sur le nombre de postes d'ecclésiastique rémunérés par le canton en vertu de l'article 19, alinéa 1 de la loi du 6 mai 1945 sur les Eglises nationales bernoises (loi sur les Eglises, LEgl)¹ prévoyant que l'Eglise nationale réformée évangélique doit supprimer 24,9 postes d'ecclésiastique de paroisse d'ici le 1^{er} janvier 2019. Le Conseil-exécutif précise dans la présente ordonnance les principes à respecter lors de la suppression de postes (art. 19a, al. 1 LEgl).

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La formule de répartition des postes rémunérés par le canton entre les paroisses prévue par l'ordonnance en vigueur se fonde principalement sur le nombre de paroissiens de chaque paroisse et octroie aux petites paroisses un nombre de postes proportionnellement plus élevé qu'aux grandes. Le principe retenu désavantage les grandes paroisses et a eu des répercussions négatives sur les fusions, étant donné que les paroisses savent qu'une fusion les

¹ RSB 410.11

condamne à perdre un pourcentage de poste important. Comme la formule de répartition doit être révisée en raison de la suppression de postes prévue, l'occasion se présente de choisir un nouveau principe de répartition.

Dans toutes les affaires ecclésiastiques extérieures, les Eglises nationales ont un droit de préavis et de proposition (art. 3a, al. 1 LEgl). En application de cette disposition, la nouvelle formule de répartition a été élaborée par le Conseil synodal et consolidée par la Commission de planification des postes d'ecclésiastique. Quatre principes président désormais à la répartition: la répartition est linéaire en fonction du nombre de paroissiens, chaque paroisse a droit à 25 pour cent de poste par église, un supplément est octroyé aux paroisses dans lesquelles les déplacements sont difficiles ainsi que pour l'accomplissement de tâches spéciales.

Les nouveaux critères n'ont aucun effet sur les fusions. Lorsque deux paroisses avec peu d'habitants fusionnent, elles risquent tout au plus de perdre un supplément octroyé en raison de la difficulté des déplacements. De plus, ils permettent d'équilibrer la situation des paroisses rurales et des paroisses urbaines. La nouvelle formule provoque une réduction du personnel dans plus de la moitié des paroisses, mais les suppressions sont réparties équitablement. Par ailleurs, les paroisses peuvent compenser la perte d'un pourcentage de poste en finançant elles-mêmes un pourcentage supplémentaire. En outre, la dotation minimale d'une paroisse passe de 60 à 50 pour cent de poste. De huit paroisses disposant actuellement de 60 pour cent de poste, sept n'auront dorénavant plus droit qu'à 50 pour cent de poste.

Le processus de suppression des postes se déroulera de 2016 à 2019. L'ordonnance fixe les critères selon lesquels l'échelonnement s'effectue. Le délégué ou la déléguée aux affaires ecclésiastiques arrête la date à laquelle les postes sont supprimés et la notifie, ainsi que le pourcentage de poste supprimé, aux paroisses.

4. Commentaire des articles

Article 1

L'objet de l'ordonnance est dorénavant défini à l'article 1. Une telle disposition manquait jusqu'à présent. Cette nouvelle disposition établit que l'ordonnance porte sur la gestion des postes d'ecclésiastique et la répartition du pourcentage de poste autorisé par le Grand Conseil entre les paroisses et les ministères spéciaux. Les dispositions dérogatoires prévues dans des conventions sont réservées (cf. p. ex. la convention du 23 décembre 1958 entre les Etats de Berne et de Soleure concernant la situation confessionnelle des paroisses réformées évangéliques du Bucheggberg et des districts de Soleure, Lebern et Kriegstetten²).

L'ordonnance ne porte que sur le pourcentage de poste attribué à l'Eglise réformée évangélique. Une autre ordonnance sera édictée concernant l'Eglise catholique romaine. Il est indispensable d'édicter deux ordonnances différentes en raison des structures distinctes des deux Eglises. Aucune ordonnance n'est nécessaire pour garantir une répartition équitable des postes au sein de l'Eglise catholique chrétienne en raison du faible pourcentage qui lui revient.

Article 2

L'inscription de définitions dans l'ordonnance doit servir à clarifier son contenu. Les définitions portent sur les termes de «poste d'ecclésiastique de paroisse» et de «poste affecté à un ministère spécial». Cette distinction découle de l'article 19a LEgl. Les critères présidant à l'attribution d'un pourcentage de poste ne sont pas les mêmes pour chacune de ces deux catégories.

Le terme de «poste d'ecclésiastique de paroisse» est transparent. Celui de «poste consacré à un ministère spécial» regroupe deux catégories de poste: les postes attribués aux paroisses pour l'accompagnement spirituel dans les établissements médico-sociaux situés sur leur territoire et les postes affectés à l'accomplissement de tâches spéciales, dont les titulaires sont

² RSB 411.232.12

engagés par les institutions dans lesquels ils sont actifs (p. ex. poste de pasteur de formation à l'Université, poste d'aumônier ou d'aumônière au sein des services psychiatriques de Bellelay, de Münsingen, de Meiringen et de Berne, poste de responsable suppléant ou de responsable suppléante du Care Team de la Direction de la police et des affaires militaires [POM] ou poste de pasteur ou de pasteur de région au sein de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques [JCE]).

Article 3

La présente disposition règle les compétences relatives à l'élaboration des descriptions de poste. Etant donné que les ecclésiastiques de paroisse sont engagés par les paroisses et accomplissent avant tout des tâches au sein de l'Eglise, il appartient à cette dernière de rédiger les documents nécessaires. L'article 3 reflète l'usage actuel, qui veut que les conseils de paroisse élaborent les descriptions de poste conformément aux prescriptions du Conseil synodal, qui approuve les documents élaborés en sa qualité d'autorité de surveillance interne à l'Eglise. Les Eglises sont tenues de présenter un exemplaire au délégué ou à la déléguée aux affaires ecclésiastiques.

Les autorités d'engagement des ecclésiastiques chargés d'un ministère spécial en vue de l'accomplissement de tâches spéciales sont des institutions qui ne sont pas soumises à la surveillance des autorités ecclésiastiques supérieures. Le Conseil synodal n'est donc pas habilité à leur imposer de conditions. Les Eglises ont cependant un intérêt légitime à ce que les tâches soient accomplies de manière compétente par les ecclésiastiques engagés. Les institutions concernées doivent par conséquent être tenues de consulter le Conseil synodal pour convenir avec lui du contenu des descriptions de poste. Le fait que le canton rémunère les ecclésiastiques justifie cette condition, même dans les cas où les institutions concernées ne font pas partie de l'administration cantonale.

Article 4

La présente disposition définit les tâches et l'organisation de la Commission de planification des postes d'ecclésiastique (anciennement: «commission préparatoire»). Elle conseille le délégué ou la déléguée aux affaires ecclésiastiques, qui détient la compétence pour la gestion des postes d'ecclésiastique, et inclut le Conseil synodal, dont l'accord est nécessaire lors de l'attribution des postes d'ecclésiastique. Grâce à la collaboration de la commission, l'association professionnelle des ecclésiastiques (Société pastorale) et les paroisses (par le biais de l'association des paroisses) sont impliquées dans les décisions du délégué ou de la déléguée aux affaires ecclésiastiques, qui en deviennent ainsi plus collégiales.

Article 5

En vertu de l'article 19a LEgl, la JCE gère les postes d'ecclésiastique. L'article 5 délègue cette compétence au délégué ou à la déléguée aux affaires ecclésiastiques en ce qui concerne les postes d'ecclésiastique de paroisse. L'article 6, alinéa 3 est réservé. Les postes sont gérés – dans la mesure où le permet la présente ordonnance – en accord avec le Conseil synodal; la Commission de planification des postes d'ecclésiastique et les paroisses concernées sont consultées. Ces dernières sont tenues de transmettre toutes les informations nécessaires à l'attribution des postes au délégué ou à la déléguée aux affaires ecclésiastiques ainsi qu'au Conseil synodal.

Article 6

La présente disposition est d'importance primordiale en ce qu'elle énumère les critères selon lesquels les pourcentages de poste d'ecclésiastique de paroisse doivent être attribués aux paroisses. Ces critères s'inscrivent dans le cadre donné à l'article 19, alinéa 2 LEgl. Leurs répercussions sur les affaires ecclésiastiques intérieures ont été examinées par le Conseil synodal. Ils ne créent aucun obstacle aux fusions et garantissent l'égalité de traitement entre ville et campagne. La dotation minimale passe de 60 à 50 pour cent.

Les trois critères sont énoncés à l'article 6. L'ordre dans lequel ils sont énumérés à l'alinéa 1 correspond à l'ordre dans lequel ils sont examinés. La somme des pourcentages résultant de la prise en compte des trois critères correspond au pourcentage total attribué à une paroisse. Les critères sont définis dans les articles 7 à 9, tandis que l'article 10 fixe les règles d'arrondissement.

L'article 19a, alinéa 1, deuxième phrase prévoit que la JCE peut réunir des paroisses en vue de l'attribution des postes. Vu que les nouveaux critères n'ont aucune incidence sur les fusions, cette disposition perd de son importance. Malgré cela, la possibilité actuelle d'attribuer des compétences au délégué ou à la déléguée aux affaires ecclésiastiques s'est révélée trop radicale. En effet, la perte d'un pourcentage de poste résultant d'une réunion et l'ingérence dans l'autonomie de la paroisse qu'une telle possibilité implique ont des répercussions importantes. Il va de soi, et n'est donc plus précisé, que les postes sont attribués par le délégué ou la déléguée aux affaires ecclésiastiques au cas où les paroisses ne parviendraient pas à se mettre d'accord.

Comme jusqu'ici, un pourcentage de poste est attribué aux paroisses générales et non aux paroisses qui les composent. Il est octroyé en fonction du nombre de membres, du nombre d'églises et de la densité de population de la paroisse générale. Un tel cas correspond à la situation envisagée à l'article 19a, alinéa 1, deuxième phrase LEgl.

Article 7

Les paroisses reçoivent un pour cent de poste pour 24 paroissiens. Une telle règle permet d'atteindre l'objectif d'économie fixé. Cette disposition est la plus importante du point de vue quantitatif et ouvre pour cette raison la série des articles qui énoncent des règles de cet ordre. Les paroisses n'ont plus besoin de craindre de perdre de nombreux postes suite à une fusion grâce à la progression linéaire du nombre de postes en fonction du nombre de paroissiens.

Article 8

Dans un deuxième temps, les paroisses obtiennent 25 pour cent de poste par église, à condition qu'il y règne une vie communautaire active et que le bâtiment soit situé sur le territoire de la paroisse. L'alinéa 3 prévoit toutefois un plafond. Même si plus de trois églises remplissent l'exigence posée dans une paroisse comptant tout juste 12 000 membres, il n'est pas possible d'octroyer plus de 75 pour cent de poste.

La définition d'une vie communautaire active est fixée selon des critères internes à l'Eglise. La décision ne relève donc pas du délégué ou de la déléguée aux affaires ecclésiastiques, et le droit de décider quelles églises sont prises en compte ressortit exclusivement au Conseil synodal.

Article 9

Le troisième critère applicable à l'attribution est la densité moyenne de population dans les communes municipales composant les paroisses. Tous les habitants sont pris en compte sans distinction de confession. La présente disposition permet d'octroyer un pourcentage de poste supplémentaire dans les régions où la densité de population est faible et où l'accompagnement des fidèles prend par conséquent plus de temps. Les paroisses comptant 20 habitants ou plus par hectare de surface d'habitat n'obtiennent pas de pourcentage supplémentaire.

Article 10

Le calcul effectué livre rarement un chiffre rond. Il a par conséquent été décidé, notamment afin que l'objectif d'économie puisse être réalisé, que le résultat devait être arrondi à la dizaine la plus proche pour les paroisses obtenant moins de 100 pour cent de poste et à la vingtaine la plus proche pour les paroisses obtenant 100 pour cent de poste ou plus.

Article 11

L'article 11 tient compte du fait que certaines paroisses doivent accomplir des tâches par lesquelles la grande majorité des paroisses n'est pas concernée. L'attribution d'un pourcentage

de poste pour ces tâches est examinée lors de la quatrième étape du processus. Le pourcentage de poste affecté à l'accomplissement de telles tâches n'est pas fixé et est alimenté par d'éventuels pourcentages de poste non utilisés.

L'alinéa 2 mentionne une tâche pouvant être considérée comme une tâche supplémentaire. Les paroisses de Nidau et de Pilgerweg-Bielерsee obtiennent respectivement 15 et 20 pour cent de poste pour accomplir le travail découlant de leur caractère bilingue. Par cette disposition, l'ordonnance tient compte de l'article 19a, alinéa 1, quatrième phrase LEgl. Les tâches accomplies par les paroisses remplissant des fonctions de centre, telles que la paroisse sur le territoire de laquelle se trouve la Collégiale de Berne, ou des fonctions de coordination, telles que les syndicats de paroisses disposant d'un contrat de coopération, donnent également droit à un pourcentage de poste supplémentaire.

Article 12

Les ministères spéciaux sont gérés comme jusqu'à présent par le délégué ou la déléguée aux affaires ecclésiastiques en accord avec le Conseil synodal. En raison du gel du pourcentage de poste affecté aux ministères spéciaux (cf. art. 15, al. 2), le contenu de la présente disposition, qui se borne à prévoir la délégation des compétences au délégué ou à la déléguée aux affaires ecclésiastiques, a délibérément été réduit au minimum.

Article 13

En raison de la fréquence des changements intervenants dans les paroisses (nombre de membres, vacances de poste, nouvelles formes de collaboration entre paroisses), il est indiqué de réexaminer périodiquement la dotation des paroisses en ecclésiastiques.

L'examen de l'attribution des postes doit dorénavant être effectué au moins tous les sept ans à partir de l'entrée en vigueur de cette ordonnance et a également lieu en cas de vacance de poste. Les grandes paroisses et les paroisses générales ne sont pas soumises à l'examen déclenché par une vacance, étant donné que cette situation y est fréquente et que des examens incessants y provoqueraient une incertitude permanente. Les postes affectés à des ministères spéciaux (cf. art. 2, al. 3) ne sont pas non plus concernés par l'examen, étant donné qu'ils ne sont pas attribués en fonction du nombre de membres. Grâce à ce principe, les pourcentages peuvent être attribués avec une certaine flexibilité au cours des sept ans qui séparent deux examens.

La suppression de postes doit être exécutée dans un certain délai afin que les économies projetées puissent être réalisées. Les délais applicables à la suppression d'un pourcentage de poste comprennent les délais de résiliation prévus à l'article 14. Les conseils de paroisse disposent ainsi, en ce qui concerne les postes d'ecclésiastique soumis à l'obligation de résidence comme des postes d'ecclésiastique non soumis à l'obligation de résidence, de six mois seulement (un an jusqu'ici) pour décider, entre autres, s'il convient de répartir la suppression sur plusieurs postes ou de soumettre à l'assemblée paroissiale une demande d'autofinancement pour un pourcentage de poste additionnel, que le Conseil synodal devra entériner, au lieu de résilier les rapports de travail.

Article 14

Le Grand Conseil exige un raccourcissement du délai de résiliation de deux ans, octroyé jusqu'ici aux ecclésiastiques en cas de suppression de poste.

Les ecclésiastiques non soumis à l'obligation de résidence disposent d'un délai de résiliation de six mois en cas de suppression de poste. Les ecclésiastiques soumis à une telle obligation ont besoin de plus de temps pour réorganiser leur avenir et celui de leur famille en cas de suppression de poste. Un délai de résiliation de neuf mois doit par conséquent leur être octroyé.

Remarque préliminaire concernant les articles 15 à 19

Les dispositions transitoires apportent une contribution tout aussi importante à la mise en œuvre des mesures d'économie que celles prévoyant de nouveaux critères d'attribution. Les paroisses doivent savoir quelles sont les modalités de l'attribution et quel pourcentage de pos-

te doit avoir été supprimé à quelle date. En outre, il convient de garantir l'égalité de traitement des paroisses en ce qui concerne la réduction échelonnée des pourcentages de poste.

Article 15

Après l'entrée en vigueur de l'ordonnance, le délégué ou la déléguée arrête pour chaque paroisse le pourcentage de poste devant être supprimé. Les paroisses peuvent faire recours contre la décision rendue auprès de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques.

Afin que les décisions puissent être rendues en temps voulu, le 31 juillet 2014 est pris comme jour de référence pour la collecte des données nécessaires à la décision (nombre de membres, nombre d'églises et densité de population). La période s'étendant entre cette date et l'entrée en vigueur de l'ordonnance est suffisamment longue pour que l'attribution puisse être effectuée et que les paroisses puissent être entendues au sujet de la décision.

Le pourcentage de poste attribué aux paroisses pour l'accompagnement spirituel au sein des établissements médico-sociaux n'est pas concerné par le processus décrit ci-dessus. Un nouveau cadre général et de nouveaux critères d'attribution doivent être élaborés concernant l'encadrement des personnes âgées, étant donné les mutations que subit actuellement ce domaine. Faute de temps, cette démarche n'a pour l'instant pas pu être menée à bien. La JCE établira dès que possible de nouveaux critères en collaboration avec le Conseil synodal. Les pourcentages tels qu'ils se présentent au 1^{er} janvier 2014 seront gelés jusqu'à ce moment-là.

Article 16

Jusqu'au 1^{er} avril 2025, les paroisses ne peuvent obtenir de pourcentage plus élevé que celui dont elles disposaient jusqu'à présent. Les objectifs d'économie seraient compromis si tel était le cas. En outre, le pourcentage ainsi économisé pourra être utilisé pour répartir dans tout le canton les pourcentages disponibles selon les nouveaux critères.

La date du 1^{er} avril 2025 a été retenue parce qu'il est fort probable que, dix ans après l'entrée en vigueur de l'ordonnance, un nombre suffisant de postes sera devenu vacant en raison de la diminution du nombre de fidèles pour que les valeurs fixées jusqu'à maintenant puissent être dépassées.

Les pourcentages qui ne sont octroyés à aucune paroisse en raison du plafonnement sont affectés à des ministères spéciaux (uniquement pour l'accomplissement de tâches spéciales) ou utilisés en vue du maintien de certains postes au sens de l'article 19.

Article 17

La présente disposition est nécessaire parce que les mesures d'économie sont mises en œuvre de manière échelonnée. Le délégué ou la déléguée aux affaires ecclésiastiques fixe par voie de décision la date à laquelle les suppressions devront avoir été exécutées dans chaque paroisse. Il importe d'octroyer au délégué ou à la déléguée une certaine latitude, qu'il ou elle exploitera à bon escient et en tenant compte des critères énumérés aux lettres a à d.

Article 18

La présente disposition prévoit une exception au caractère contraignant du délai applicable à la suppression arrêté en même temps que le nouveau pourcentage. Si un poste d'ecclésiastique se libère entre le prononcé de la décision et le moment de l'exécution de la suppression (dans la mesure où la vacance n'était pas connue au moment de l'attribution), le moment de l'exécution est avancé au moment où le poste est repourvu. Il serait contradictoire de chercher à repourvoir un poste au même pourcentage si la suppression d'une partie de ce dernier a été arrêtée.

Article 19

Une garantie limitée des droits acquis en faveur des quatre paroisses issues d'une fusion Biel/Bienne (Bienne-Ville, Boujean, Mett et Madretsch), Pilgerweg-Bielersee (Gléresse et Douanne), Rondchâtel (Orvin, Péry et Vauffelin) et Schwarzenburg (Albligen et Wahlern) est

inscrite dans l'ordonnance actuellement en vigueur. Ces quatre paroisses ont acquis un droit au pourcentage qui leur a été octroyé jusqu'à présent. La garantie de ce droit acquis est par conséquent inscrite dans la nouvelle ordonnance.

Article 20

L'ordonnance du 19 octobre 2011 concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique réformé évangélique rémunérés par le canton³ peut être abrogée au moment de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance.

Article 21

La nouvelle ordonnance entre en vigueur le 1^{er} avril 2015. Compte tenu du fait qu'elle doit être soumise au Synode d'hiver de l'Eglise nationale réformée évangélique pour que ce dernier la préavise, il n'est pas possible de prévoir une date d'entrée en vigueur plus précoce.

5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

La révision intégrale de l'ordonnance concernant l'attribution des postes d'ecclésiastique réformé évangélique rémunérés par le canton découle de l'examen des offres et des structures de 2014. Elle met en œuvre une mesure d'économie et n'est en porte-à-faux avec la planification cantonale dans aucun domaine.

6. Répercussions financières

La révision de l'ordonnance permet de réaliser une économie annuelle de cinq millions de francs dans le groupe de produits «dotation des paroisses en ecclésiastiques et suivi des ministères pastoraux et presbytéraux, relations entre l'Eglise et l'Etat», comme l'a demandé le Grand Conseil.

7. Répercussions sur le personnel et l'organisation

La suppression de postes chargera considérablement l'équipe du délégué aux affaires ecclésiastiques. En effet, de nombreuses procédures de résiliation devront être menées, et l'activité de conseil de l'équipe sera également très sollicitée. Il conviendra d'évaluer en temps voulu si les ressources actuelles sont suffisantes.

8. Répercussions sur les paroisses

Les mesures d'austérité concernent plus de la moitié des paroisses, qui doivent réduire leur offre et procéder à des licenciements.

9. Répercussions sur l'économie

Etant donné que l'influence de l'Eglise sur la société est fort complexe et s'exerce avant tout sur le plan abstrait des valeurs et de la cohésion sociale, aucun indicateur fiable n'existe quant à l'influence éventuelle des suppressions de poste sur l'économie.

10. Résultat de la consultation

³ RSB 412.111

[Vortragstext]

Berne, le [Date]

Le directeur de la justice, des affaires
communales et des affaires ecclésiastiques:

Christoph Neuhaus

Projet destiné à la procédure de corapport et à la consultation