

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**

**accompagnant le projet de loi modifiant la loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi destiné à modifier la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat.

Le présent rapport suit le plan suivant :

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>1</b>
1.1	<i>L'origine de la révision et modalités de travail</i>	1
1.2	<i>Le cadre actuel</i>	3
<b>2</b>	<b>Les principales modifications et nouveautés du projet</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Les incidences financières et en personnel</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Développement durable</b>	<b>5</b>
<b>6</b>	<b>Conformité au droit fédéral, européen et soumission au référendum législatif</b>	<b>5</b>
<b>7</b>	<b>Commentaires des articles du projet</b>	<b>6</b>

---

**1 INTRODUCTION**

**1.1 L'origine de la révision et modalités de travail**

La présente révision législative a été initiée par le dépôt de deux instruments parlementaires, portant d'une part sur la surveillance des mosquées et des imams et d'autre part sur la création d'une table ronde des religions.

Le postulat Ducotterd sur la surveillance des mosquées et des imams

Par un postulat 2017-GC-41, le député Christian Ducotterd a soulevé la question de la surveillance des mosquées et des imams. Cette intervention parlementaire abordait dans un volet **sécuritaire** la question des défis posés par l'islam radical et le djihadisme. Il s'agissait de

faire une analyse de la situation et des risques posés par les courants radicaux de l'islam, de surveiller les mosquées et les lieux de rencontre, de connaître les éventuels messages radicaux délivrés et d'évaluer les mesures à prendre pour empêcher toute dérive. Dans un second volet, **institutionnel**, le député posait la question de l'encadrement des communautés religieuses musulmanes et de leur statut. La formation des imams, les mesures d'intégration, le contrôle des comptabilités des communautés religieuses musulmanes, l'identité des imams actifs dans le canton et l'implication de la communauté dans l'intégration de leurs membres et le respect des valeurs de notre état de droit étaient autant de thèmes abordés.

Dans sa réponse du 5 septembre 2017, le Conseil d'Etat a proposé le rejet du volet sécuritaire de l'intervention parlementaire. En revanche, le volet institutionnel a été retenu. La réflexion du Conseil d'Etat n'a cependant pas concerné la seule communauté musulmane mais il a été pris en considération l'accroissement du nombre de personnes se réclamant d'autres religions que celles traditionnellement présentes dans le canton. Ainsi la probabilité que ces nouvelles communautés religieuses allaient formuler, tôt ou tard, des demandes d'octroi de prérogatives de droit public est apparue. Dès lors, le Conseil d'Etat a jugé nécessaire de réévaluer les conditions d'octroi de telles demandes ainsi que le processus de leur octroi, leur surveillance et leur retrait.

En séance du 10 octobre 2017, le Grand Conseil a accepté la proposition du Conseil d'Etat. Le volet institutionnel a donc fait l'objet d'un rapport du Conseil d'Etat du 5 novembre 2019, en grande partie fondé sur un rapport d'expert<sup>1</sup> rédigé par la Dre Mallory Schneuwly Purdie, docteur en sciences et sociologie des religions de l'Université de Fribourg et de l'Ecole pratique des Hautes Etudes de la Sorbonne, à Paris. Au terme de ce rapport, une révision partielle de la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat est apparue comme nécessaire.

### Le postulat Ballmer/Ducotterd sur la création d'une table ronde des religions

Par postulat déposé et développé le 6 février 2020, les députés Mirjam Ballmer et Christian Ducotterd ont demandé que soit étudiée la création d'une table ronde des religions, dans le cadre des travaux sur la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat. Au vu de l'évolution de la société fribourgeoise et de l'accroissement du nombre de personnes se réclamant d'autres confessions que celles traditionnellement présentes sur le territoire cantonal, la proposition a été jugée intéressante. Au terme d'une analyse de la situation des diverses modalités de dialogue interreligieux, le Conseil d'Etat a conclu à la pertinence d'un tel instrument. La mise en œuvre d'une table ronde des religions, en tant qu'instrument de dialogue entre les religions d'une part mais aussi entre les autorités cantonales et communales respectivement les communautés religieuses a semblé être un facteur d'intégration et de paix sociale. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a invité le Grand Conseil à prendre acte de son rapport<sup>2</sup> donnant une suite directe au postulat des députés Ballmer et Ducotterd.

### Les modalités de travail

---

<sup>1</sup> Ci-après « rapport Schneuwly Purdie ».

<sup>2</sup> Rapport 2020-DIAF-30 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2020-GC-22 Ballmer Mirjam/Ducotterd Christian – création d'une table ronde des religions.

La révision de la loi sur les rapports concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat a été confiée à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts<sup>3</sup>. Afin de tenir compte au maximum des diverses sensibilités pouvant s'exprimer, selon les communautés religieuses sur la thématique abordée par la révision de la loi, le Conseil d'Etat, sur proposition de la DIAF, a désigné un groupe de travail pour mener les réflexions nécessaires. Cette commission, présidée par une personne membre de la DIAF, est composée de personnes issues des principales communautés religieuses du canton, illustrant ainsi sa diversité confessionnelle. Sa composition de cette commission est la suivante :

- Une personne représentant l'Eglise catholique romaine ;
- Une personne représentant l'Eglise réformée ;
- Une personne représentant les Eglises évangéliques ;
- Une personne représentant l'Eglise orthodoxe érythréenne ;
- Une personne représentant la communauté orthodoxe européenne ;
- Une personne représentant la communauté musulmane ;
- Une personne représentant la communauté israélite ;
- Une personne représentant la communauté alévie ;
- La déléguée cantonale à l'intégration des migrantes et des migrants et de la prévention du racisme ;
- La Dre Mallory Schneuwly Purdie, du Centre Suisse Islam et Société (Université de Fribourg) ;

La Commission s'est réunie à 5 reprises durant l'année 2021 pour échanger et élaborer les principales propositions de la présente révision partielle de la loi sur les rapports concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat. A noter que le Conseiller d'Etat-Directeur IAF a participé à deux séances.

## 1.2 Le cadre actuel

Le cadre légal actuel a plus de 30 ans. C'est en effet en date du 26 septembre 1990 que le Grand Conseil a adopté la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat. Cette loi, contient quelques dispositions liées à la thématique du volet institutionnel ouvert par le postulat Ducotterd. Les articles 28, 29 et 30 LEE posent les conditions à l'octroi des prérogatives de droit public, définissent les sortes de prérogatives et prévoient leur retrait ou la possibilité d'y renoncer. Toutefois ces 3 dispositions méritent d'être repensées et adaptées au vu de l'évolution du contexte religieux du canton de Fribourg ainsi que de l'évolution des technologies, des mœurs et valeurs de notre société en mutation.

En effet, l'évolution des mentalités et les migrations qu'ont connu la Suisse et le canton de Fribourg ainsi que l'augmentation de la population modifient considérablement le contexte social en matière religieuse. Au cours des dernières décennies, le paysage religieux du canton de Fribourg a considérablement évolué et s'est largement diversifié. Près de 20 ans après l'adoption de la LEE, le pouvoir politique prenait conscience de la nécessité d'une réflexion à ce sujet. En 2012 déjà, suite à un postulat des députés Daniel de Roche et Laurent Thévoz, le professeur Jean-François Mayer, directeur de l'institut Religioscope, a été mandaté pour établir notamment un état des lieux de la diversité religieuse du canton, l'état des relations entre les communautés religieuses, les réflexions à

---

<sup>3</sup> Ci-après la « DIAF ».

conduire et les mesures à prendre par les autorités pour garantir la paix confessionnelle. Les conclusions du professeur Mayer, notamment l'individualisation et la privatisation de la religion, l'affaiblissement (relatif) des Eglises traditionnelles ainsi que la présence et le développement de religions non chrétiennes ont été confirmées par l'évolution du corps social au cours des 10 dernières années. Le rapport Schneuwly Purdie confirme ainsi que le nombre des personnes sans appartenance religieuse a augmenté de manière significative au cours de la dernière décennie, que les communautés religieuses musulmanes ou autres communautés liées à l'immigration ont considérablement augmentées en nombre mais que dans le même temps les communautés religieuses traditionnelles (protestante et catholique) ont globalement maintenu leur importance, en partie grâce à l'apport migratoire de pays européens.

Ces quelques données statistiques démontrent à l'évidence que les attentes des communautés religieuses, principalement issues de l'immigration, sont grandes vu l'augmentation du nombre de leurs fidèles. La prolongation indéfinie d'un statut purement associatif ne répondra pas aux besoins de certaines communautés. Si la question de leur reconnaissance officielle semble prématurée, celle de l'octroi de prérogatives de droit public est d'actualité. C'est dans ce contexte qu'il apparaît utile de reconsidérer la question des prérogatives de droit public et de veiller à mettre en place les instruments permettant d'assurer un dialogue interreligieux dans le respect des valeurs de notre société laïque d'une part et entre communautés religieuses et autorités politiques d'autre part.

## **2 LES PRINCIPALES MODIFICATIONS ET NOUVEAUTÉS DU PROJET**

Au terme de leurs séances, le groupe de travail et le Conseil d'Etat sont arrivés à la nécessité d'introduire un certain nombre d'adaptation à la loi actuelle, en tenant compte des objectifs retenus par le Grand Conseil à la suite des postulats déposés par les députés Mirjam Ballmer et Christian Ducotterd. Les modifications proposées dans la révision partielle sont les suivantes :

- Modification du titre de la loi ;
- Création d'une table ronde des religions et définition de ses buts ;
- Adaptation des conditions d'octroi de prérogatives de droit public ;
- Mise à jour des sortes de prérogatives de droit publics ;
- Adaptation plus précise du suivi et de la surveillance du respect des conditions d'octroi de prérogatives de droit public ;
- Renvoi à un règlement qui devra être adopté par le Conseil d'Etat pour toutes les questions de détails relatives à la procédure d'octroi des prérogatives de droit public

Dans plusieurs cantons romands, la question de la reconnaissance de certaines communautés religieuses a surgi et suscité des débats parfois très émotionnels. Des référendums ont été déposés contre des projets législatifs visant à la reconnaissance de certaines communautés religieuses. Toutefois, le canton de Vaud a pu élaborer une législation adaptée à l'évolution sociétale sans que cela ne provoque l'échec du projet, en fixant dans la loi les grands principes et en confiant les nombreuses questions de détail à un règlement d'exécution de la loi. Cette approche a paru judicieuse au groupe de travail ainsi qu'au Conseil d'Etat. Aussi, c'est volontairement que la présente révision n'entre pas dans tous les détails. Bon nombre de questions, souvent procédurales et de détails, devront donc être intégrées dans le règlement d'exécution. Toutefois, la consultation

sur le projet final du projet de révision porte sur la loi et les grandes lignes du règlement, dans un souci de transparence auquel le Conseil d'Etat est attaché.

### **3 LES INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL**

On peut s'attendre à ce que plusieurs communautés religieuses sollicitent, dans un futur proche, l'octroi de prérogatives publiques indépendamment de la présente proposition de modification de la loi. Le projet de loi prévoit que toute demande doit faire l'objet d'une période probatoire de 5 ans. Cette période doit permettre l'examen des conditions d'octroi et le bon déroulement de l'exercice des prérogatives accordées provisoirement. Au terme de la procédure probatoire, les prérogatives seront définitivement octroyées si les exigences fixées auront été respectées à satisfaction. Toutefois, il ne s'agira pas, une fois le bénéfice des avantages accordé, de ne plus s'inquiéter du bon déroulement de l'exercice des prérogatives. Le projet prévoit la possibilité pour la DIAF de continuer à exercer un contrôle de l'activité des communautés religieuses. Comme indiqué dans les commentaires des articles (art. 29ter du projet), un processus collaboratif est prévu avec des sanctions voire la révocation de prérogatives si les exigences de base ne sont plus respectées. Tout suivi suppose des compétences, des ressources et du temps pour assurer les nouvelles tâches mises en place. En outre, l'animation de la table ronde des religions impliquera également une collaboration avec les communautés religieuses du canton, qui, elle aussi, nécessitera des ressources. A l'heure actuelle, le Service en charge des question religieuses n'en dispose pas en suffisance.

Aussi, au vu des tâches qui doivent déjà et devront encore être exercées, un poste à 50% doit être créé afin de disposer d'une personne qui sera chargée des affaires religieuses dans le canton (délégué-e aux questions religieuses). Ce poste sera dévolu essentiellement aux tâches liées à l'octroi des prérogatives de droit public, à la gestion de la table ronde des religions, à la gestion de problématique courantes, qui se posent de plus en plus fréquemment en termes de relations entre les communautés religieuses et l'Etat et à la promotion d'initiatives visant à favoriser sur le long terme le dialogue interreligieux et la promotion de la paix sociale.

### **4 INCIDENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES**

La présente révision partielle n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

### **5 DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Le projet s'inscrit pleinement dans l'objectif 16 de l'Agenda 20230 pour le développement durable, adopté par la Confédération. Cet objectif vise des institutions efficaces et participatives oeuvrant en faveur d'une société inclusive et pacifique. La présente révision de loi rend possible la mise en place d'un tel dispositif institutionnel et se veut un gage de paix sociale et de stabilité. Elle contribue donc pleinement à la durabilité de la société fribourgeoise.

### **6 CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL, EUROPÉEN ET SOUMISSION AU RÉFÉRENDUM LÉGISLATIF**

La présente révision législative ne présente pas de contradiction ou de conflit avec le droit fédéral. Il y a lieu de relever que selon l'article 72 de la Constitution fédérale, la réglementation des rapports

entre l'Eglise et l'Etat est du ressort des cantons. Par ailleurs, la présente révision ne présente aucune incompatibilité avec le droit européen.

La présente révision sera, le cas échéant, soumise au référendum législatif facultatif. N'ayant pas d'incidence financière notable pour l'Etat, il n'y a pas lieu de la soumettre au référendum financier.

## **7 COMMENTAIRES DES ARTICLES DU PROJET**

### **TITRE**

#### **Loi relative aux rapports entre les communautés religieuses et l'Etat**

Le premier constat qui peut être fait est la profonde mutation du paysage religieux du canton de Fribourg depuis l'année 1990, année d'adoption de l'actuelle loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat. La prévalence des communautés catholiques et protestantes a tendance à diminuer. Comme indiqué, l'évolution sociale et technologique, l'augmentation de la population et les flux migratoires connus par la Suisse et le canton font que la société fribourgeoise a considérablement changé. De nouveaux acteurs religieux sont apparus, dont la présence sur le territoire cantonal va perdurer et sans nul doute devenir naturelle. Les communautés musulmanes et leurs diverses branches, la communauté alévie, les orthodoxes européens ou érythréens, les Eglises évangéliques composent de longue date le paysage religieux du canton, avec les Eglises et communautés déjà reconnues (catholique, réformée, juive).

Il semble donc nécessaire d'adapter le titre de la loi pour que celle-ci n'apparaisse pas réservée aux seules Eglises reconnues mais bien à l'ensemble des communautés religieuses composant le corps social comme cela se doit dans un état laïc.

Le groupe de travail propose donc ce nouveau titre de loi : « loi relative aux rapports entre l'Etat et les communautés religieuses ».

#### **Art. 24bis Conseil cantonal pour les questions religieuses**

Dans sa réponse au postulat des députés Ballmer-Ducotterd, le Conseil d'Etat a partagé le souci des postulants d'utiliser chaque opportunité qui se présente pour améliorer le dialogue interreligieux et le dialogue entre les communautés religieuses et les autorités politiques. Il a donc été décidé de donner une suite directe au postulat en question.

Lors de leurs réflexions, les représentants des diverses communautés membres du groupe de travail chargé de la révision de la loi ont exprimé de manière unanime leur intérêt pour la création d'une telle table ronde. Il a semblé effectivement très utile que les communautés religieuses disposent d'un canal de communication avec les autorités cantonales et communales pour exprimer leurs éventuelles préoccupations. L'essentiel des discussions, s'agissant de la table ronde, a porté sur les buts à retenir pour une telle institution. Si le dialogue intercommunautaire a été jugé comme pouvant se dérouler dans un cadre moins formel, la relation entre les autorités politiques et administratives d'une part et les communautés religieuses d'autre part a semblé essentiel. De même, le souci de la paix confessionnelle a également rencontré un fort soutien de la part des membres du groupe de travail. C'est ainsi que les divers buts de la table ronde, qui sera formellement une commission du Conseil d'Etat, ont été longuement débattus.

Le premier alinéa pose le principe de la création de la table ronde des religions. Celle-ci prendra la forme d'une commission nommée par le Conseil d'Etat. Toutefois, sa dénomination a fait l'objet de

discussions au sein du groupe de travail. Dans la mesure où cette commission doit avoir pour but d'être un véritable interlocuteur pour les autorités cantonales et communales, le terme « table ronde des religions » ne semble pas approprié. Une telle désignation donne en effet l'impression qu'il s'agit d'un lieu de discussion entre les religions. Or, vu le but souhaité tant par les motionnaires que par le Conseil d'Etat et les représentants des communautés religieuses, une telle dénomination semble réductrice. Finalement, au terme de la réflexion, il est proposé de donner à la commission le terme officiel de « Conseil cantonal pour les questions religieuses ». Cette dénomination semble en effet plus adéquate avec le rôle actif qui est souhaité pour cette commission.

L'alinéa 2 indique la composition de la commission. Ainsi, celle-ci sera composée non seulement de représentants des principales communautés religieuses du canton mais aussi de représentants des services de l'Etat. Son nombre n'a pas été défini pour laisser au Conseil d'Etat la marge de manœuvre nécessaire pour que la commission soit le plus représentative de la réalité confessionnelle du canton. Par contre, une restriction a été posée avec la condition de l'éligibilité à l'octroi de prérogatives de droit public. En l'absence d'une telle indication, des mouvements, pas forcément représentatifs, pourraient prétendre à avoir une place au sein de la commission. Pour éviter une telle situation, il est donc précisé que seules les communautés religieuses répondant potentiellement aux conditions de l'article 28 de la loi (à savoir de prime abord éligibles à l'octroi de prérogatives) pourront prétendre à un siège au sein de la commission.

Enfin, il est précisé que la commission pourra s'adjoindre le soutien d'expert-e-s. Ainsi, selon les thèmes qui pourraient devoir être traités, la commission pourra recourir à des avis extérieurs sans que ces personnes aient la qualité de membre. Ainsi, des avis d'expert-e-s pourront être sollicités dans des domaines spécifiques, par exemple en matière fiscale, juridique, sociale, de formation pédagogique, etc.

L'alinéa 3 précise que le Conseiller d'Etat ou la Conseillère d'Etat en charge des institutions (act. la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts) préside la commission.

Le quatrième alinéa précise que le secrétariat de la commission doit être assurée par une personne membre de la Direction en charge des institutions. De facto, et cela serait déjà le cas à l'heure actuelle, il pourrait aussi s'agir de collaboratrices ou collaborateurs du Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil<sup>4</sup>.

L'alinéa 5 du projet définit les buts de la commission.

Chiffre 1 : La commission sera le principal organe consultatif du Conseil d'Etat pour toutes les questions relatives aux rapports entre l'Etat et les communautés religieuses, les questions confessionnelles et le maintien de la paix confessionnelle. La commission pourra exprimer son avis sans que cela ne lie bien évidemment le Conseil d'Etat. Mais il a paru important d'inscrire ce but formellement pour bien signaler le souci du Conseil d'Etat d'éviter toute mise à l'écart des communautés religieuses dans la prise de décisions pouvant les concerner (travaux législatifs, mesures administratives, etc.).

Chiffre 2 : Ce chiffre confère à la commission un rôle proactif. En effet, si la qualité d'organe consultatif dépend des sollicitations qui seront faites par l'autorité, pouvoir relayer les besoins des communautés religieuses auprès des autorités cantonales et communales revêt une autre dimension. La commission pourra donc adresser formellement des requêtes pour que leurs besoins soient pris en compte et à leur juste mesure par les autorités cantonales et communales. Dans le même temps, elle pourra assurer le même

---

<sup>4</sup> Ci-après SAINEC.

rôle d'institution-relais pour ces mêmes autorités à l'égard des communautés religieuses. Ainsi, le rôle d'interface de la commission entre les autorités et les communautés religieuses sera essentiel. Il sera utile à la fois pour les autorités et pour les communautés, dans le souci d'assurer un dialogue nécessaire.

Chiffre 3 : La commission aura le rôle essentiel de contribuer, avec les autorités, à la paix confessionnelle dans le canton, tant entre les communautés religieuses et la population qu'entre les communautés religieuses et même à l'intérieur de leurs propres communautés. En effet, il est apparu à plusieurs reprises que des tensions peuvent parfois être vives entre certaines communautés ou en leur sein, principalement lorsque des questions d'ordre théologiques, sociétales ou même politiques apparaissent. Souvent, de telles tensions sont liées à l'actualité du moment (crises dans le pays d'origine, actes terroristes, prêches ou sermons problématiques, tensions sociales, questions sociétales, etc.).

Chiffre 4 : La mission conférée à la commission de promouvoir le dialogue entre les communautés religieuses elles-mêmes mais aussi entre les communautés religieuses et les autorités cantonales ou communales relève aussi du but fondamental de la paix confessionnelle dans le canton. Le dialogue, à quelque niveau que ce soit, permet aux interlocuteurs de tous horizons de se connaître, de se comprendre et de résoudre plus aisément leurs difficultés ou divergences de vues. Il a semblé utile au groupe de travail de le préciser directement dans le texte de la révision, pour éviter qu'il soit occulté.

Les divers buts mentionnés dans le texte de loi donnent à la commission un rôle réellement actif dans la résolution de toute difficulté et aussi dans la collaboration avec les autorités. La commission doit pouvoir être un acteur légitime dans les questions concernant les communautés religieuses et leurs relations avec les autorités, toujours dans le souci essentiel d'assurer la paix confessionnelle.

A noter que la question du maintien de l'actuelle commission des aumôneries en fonction des tâches qui seront accomplies par cette nouvelle commission se posera. En effet, si les questions d'aumônerie devaient entrer dans le champ de compétence du nouveau Conseil cantonal pour les questions religieuses, l'opportunité du maintien de la commission des aumôneries devrait être examinée. Selon l'Ordonnance du Conseil d'Etat relative à la Commission cantonale pour les questions d'aumônerie, cette commission a les attributions suivantes :

- a) elle est l'organe consultatif du Conseil d'Etat pour toutes les questions relatives à l'aumônerie dans les établissements de l'Etat ;
- b) elle tient à jour l'inventaire des aumôneries ;
- c) elle évalue les besoins en matière d'aumônerie en tenant compte des intérêts des collectivités publiques et des Eglises reconnues ;
- d) elle établit les projets de conventions prévus à l'article 23 al. 2 de la loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat ;
- e) elle peut faire au Conseil d'Etat toute proposition concernant les questions d'aumônerie.

L'alinéa 6 indique enfin qu'il appartiendra au Conseil d'Etat de définir les règles du fonctionnement de la commission, ce qui implique par là même aussi ses relations avec les instances cantonales et communales.



## **Art. 28 Conditions d'octroi de prérogatives**

Le premier alinéa n'a sur le fond pas changé dans sa rédaction par rapport au texte actuellement en vigueur. Il est seulement précisé que pour tout octroi de prérogatives de droit public, une communauté religieuse doit remplir les conditions impératives et une des deux conditions alternatives prévues aux chiffres 1 et 2 du projet. En effet, par-rapport à la loi de 1990, le présent projet remanie considérablement les conditions d'octroi et en augmente les exigences.

### **Lettre a) Conditions impératives**

- Chiffre 1 : Toute communauté religieuse souhaitant obtenir une ou des prérogatives de droit public devra être organisée sous forme d'association au sens des articles 60 et suivants du Code civil, avoir son siège dans le canton et avoir au moins un lieu de culte. Cette condition implique de facto que la communauté religieuse doit avoir une réelle vie de communauté dans le canton. Elle implique l'adoption de statuts qui mentionneront ses buts, désigneront formellement ses représentants ou impliquent encore la tenue d'une comptabilité. Actuellement, un certain nombre de communautés religieuses n'ont aucune structure réellement claire, n'ont pas de comptabilité ou n'ont pas de représentants désignés. Pourtant ces mêmes communautés souhaitent l'obtention de certaines prérogatives alors qu'il est parfois difficile d'avoir toujours un même interlocuteur. Cette disposition obligera donc les communautés religieuses qui souhaitent bénéficier de prérogatives à se structurer formellement. C'est là certes une contrainte indéniable. Toutefois, elle se révélera sans nul doute bénéfique pour elles à moyen terme. Cela permettra aussi aux autorités cantonales et communales d'avoir un véritable interlocuteur, identifiable et connu. Enfin, il est à noter que cette condition n'est pas nouvelle et existait déjà dans la loi de 1990.
- Chiffre 2 : Cette disposition n'est pas nouvelle et constituait l'ancienne lettre a de la loi de 1990. En revanche, la référence faite au Conseil œcuménique des Eglises dans l'ancienne loi à cette même lettre de la loi de 1990, a été abandonnée. En effet, avec l'évolution du paysage religieux, faire référence au Conseil œcuménique des Eglises est désormais désuet. De nombreuses communautés religieuses ne peuvent tout simplement pas être membres de ce Conseil œcuménique, par leur seule nature (Islam, Bouddhisme, Hindouisme, etc.). Par contre, l'exigence d'une présence avérée dans le canton depuis 30 ans reste maintenue, en tant que condition alternative (voir chiffre 2 de la disposition).
- Chiffre 3 : Cette condition n'est pas nouvelle. Elle existait déjà à la lettre e de la loi de 1990. Il est en effet évident que le respect de l'ordre juridique suisse est une exigence fondamentale. Ces principes constitutionnels sont bien évidemment énumérés dans notre Constitution fédérale et inscrits dans notre législation. Il s'agit pour toute communauté d'admettre la réalité de certains principes fondateurs de notre ordre juridique tels que l'égalité de droit entre hommes et femmes, l'interdiction de toute discrimination d'une personne en raison de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politique, le droit au respect de sa vie privée, le droit de suivre un enseignement ou encore le droit au mariage. Elle est en plus évidente dans la mesure où il ne peut être toléré que certaines communautés religieuses ne reconnaissent pas la primauté du droit civil et s'appuient à contrario sur des règles étrangères à notre ordre juridique, qu'elles soient théologiques ou même coutumières. Ainsi la négation de la loi ou sa violation par toute

communauté religieuse serait un obstacle absolu à l'obtention d'avantages octroyés par les autorités cantonales ou communales.

- Chiffre 4 : Cette condition impose à toute communauté religieuse souhaitant bénéficier de prérogatives de droit public de respecter la paix confessionnelle. Cette obligation implique de s'abstenir de tout prosélytisme contraire à l'ordre juridique suisse, selon l'article 15 de la Constitution fédérale. Cette garantie constitutionnelle pose clairement la règle de la liberté de choix en matière religieuse. Toutefois ce choix doit être librement opéré, en l'absence de toute manipulation, pression psychologique ou message agressif et contraire à la règle fondamentale de la libre détermination individuelle. Il est à relever que la Constitution cantonale du 16 mai 2004 reprend la même idée à son article 15, en interdisant toute contrainte, tout abus de pouvoir ou toute manipulation.
- Chiffre 5 : Cette condition prévoit la participation au dialogue interreligieux, intra-religieux ou œcuménique et sa promotion au sein des fidèles. Il a semblé utile en effet de rappeler que l'ouverture au dialogue est une condition à la paix confessionnelle et donc à l'octroi d'avantages. Le dialogue est aussi une condition qui doit animer les membres d'une communauté religieuse et non seulement ses instances dirigeantes. L'omettre reviendrait à priver de tout effet l'affirmation d'une telle exigence.
- Chiffre 6 : Cette condition est aussi nouvelle. Elle consiste en la nécessité pour toute communauté religieuse désireuse d'obtenir des prérogatives de reconnaître, comme déjà indiqué, la primauté du droit civil. Mais il y a également la nécessité de dispenser ou de professer des enseignements conformes à ceux dispensés dans les Universités et les autres lieux d'enseignements publics. Par exemple, professer des enseignements à caractère créationniste, niant les réalités de la science moderne et ses exigences intellectuelles serait également un obstacle. Il est essentiel de ne pas confondre les croyances avec la science. C'est pour ce motif que cette condition a été formellement inscrite dans le présent projet.
- Chiffre 7 : La tenue d'une comptabilité conforme aux règles du droit des obligations en matière de comptabilité commerciale est la dernière condition impérative prévue dans le texte. Il s'agit principalement de veiller à ce que les communautés religieuses, bénéficiaires de prérogatives de droit public, puissent fournir la réalité de leurs finances. La tenue d'une comptabilité correctement établie permet également d'avoir un suivi, le cas échéant, de la situation financière des communautés religieuses. Certes cette condition peut être contraignante pour les communautés concernées. Toutefois, cette exigence est aussi à l'avantage des communautés qui pourront ainsi connaître leur situation et garantir aux autorités les sources de leur financement. Il est utile que la transparence puisse en tout temps prévaloir dans le financement des communautés. Toute contraignante qu'elle soit, cette exigence à long terme permettra d'éviter toute polémique sur leur situation économique et le financement de leurs activités. Il appartiendra au Conseil d'Etat de définir les normes comptables à appliquer.

#### **Lettre b). Conditions alternatives**

- Chiffre 1 : Cette condition des 30 années de présence dans le canton n'est pas nouvelle. Elle existait déjà dans la loi de 1990. C'est donc une simple reprise d'une condition déjà inscrite dans la loi.

Chiffre 2 : La condition des mille membres au sein d'une communauté religieuse est une alternative à la durée de 30 ans pour prétendre obtenir des prérogatives. Ce chiffre a semblé raisonnable et un juste compromis. Il pourra cependant avoir pour conséquence d'obliger certaines communautés à se regrouper, à se doter de statuts, créer une association unique, etc. Cependant, cette exigence n'est pas forcément un inconvénient. Avoir un nombre supérieur de fidèles, regroupés dans une même communauté, constitue aussi un avantage dans la gestion des activités et la défense des intérêts de plusieurs communautés qui, éparses, n'auraient que peu d'importance.

## **Art. 29          Sortes de prérogatives**

Le premier alinéa détaille les prérogatives de droit public pouvant être octroyées à toute communauté religieuse qui en ferait la demande. Il convient de relever préalablement que toutes les prérogatives déjà prévues dans la loi de 1990 ont été reprises, sans modification à l'exception d'une adaptation rédactionnelle (lettre a à e) ; elles ne sont donc pas remises en question.

Les deux prérogatives ajoutées par le présent projet (lettres f) et g) concernent l'exploitation de fichiers informatiques et le droit d'être consulté en cas de projet législatif.

Afin d'être complets, il s'agit d'abord d'expliquer, par souci de transparence, les sortes de prérogatives déjà actuellement prévues par la loi depuis 1990 et qu'il ne s'agit pas de modifier.

Lettre a : Il s'agit d'une reprise de la loi de 1990. Elle concerne la communication par le contrôle des habitants communaux de l'arrivée ou du départ de toute personne membre d'une communauté religieuse déterminée. Il faut toutefois noter que dans la pratique, les préposés au contrôle des habitants de certaines communes ont oublié cette disposition particulière et omettent de facto de faire les communications légales. Le rappel de cette exigence légale est un bon exemple d'une des tâches que le futur Conseil cantonal pour les questions religieuses serait amené à effectuer dans le cadre des buts définis à l'article 24bis du projet.

Lettre b : Il s'agit d'une reprise de la loi de 1990. Elle permet l'utilisation de locaux scolaires pour l'instruction religieuse des membres d'une communauté déterminée.

Lettre c : Il s'agit d'une reprise de la loi de 1990. La lettre c confère le droit à l'exercice de l'aumônerie dans les établissements du canton et des communes (établissements hospitaliers, scolaires, pénitentiaires, etc.).

Lettre d : Il s'agit d'une reprise de la loi de 1990. La nouvelle formulation renvoie simplement à la loi sur les impôts cantonaux directs, au lieu de préciser la disposition précise de cette loi. Les modifications de la numérotation des articles de la loi sur les impôts cantonaux n'auraient plus à être reportées dans la loi réglant les rapports entre l'Etat et les communautés religieuses.

Lettre e : Il s'agit d'une reprise de la loi de 1990. Elle concerne les exonérations dont peuvent bénéficier les Eglises reconnues en matière de droits de mutations, de droits sur les gages immobiliers ainsi que les droits de succession et de donation. Le texte de la lettre e) apparaît dans le projet de loi pour des motifs exclusivement techniques. En effet, le rajout de deux lettres (f et g) implique le remplacement, à la let. e actuelle, du point par un point virgule .....

S'agissant des nouvelles prérogatives proposées par le projet de loi, ce sont les suivantes :

Lettre f : Cette prérogative est nouvelle. Il s'agit de permettre l'exploitation de fichiers informatiques (principalement de leurs membres) par les communautés religieuses qui le souhaiteraient. L'exploitation de ces fichiers informatiques devra être limitée à l'exercice des prérogatives octroyées. Un rappel à la législation sur la protection des données est effectué en deuxième phrase.

Lettre g : Cette prérogative est également nouvelle. Elle confère le droit d'être consulté par toute communauté religieuse sur un projet législatif pouvant la concerner, directement ou indirectement.

Concernant l'alinéa 2, il est modifié selon la terminologie actuelle. Tout octroi de prérogative par l'Etat en faveur d'une communauté religieuse intervient par une décision d'octroi complété par une convention entre l'Etat et la communauté (cf. art. 29bis al. 4). Conformément à l'art. 29 al. 2, les conditions d'exercice des prérogatives doivent y être précisées.

#### **Art. 29bis Procédure d'octroi**

Le premier alinéa indique auprès de quelle autorité toute demande d'octroi de prérogative doit être déposée. Cette demande consiste en un formulaire adressé à la DIAF, comportant une déclaration d'engagement du respect des conditions prévues à l'article 28 du projet. De même, dans la mesure où la communauté souhaitant obtenir des prérogatives doit disposer de la personnalité juridique (personnalité morale) en étant organisée en association, ses statuts doivent impérativement être joints à la demande. De par la dernière phrase de l'alinéa, le règlement indiquera les autres documents à joindre à la demande (composition du comité de direction, membres, personnes en charge des tâches liées aux prérogatives, attestations, extraits comptables, etc.). Inscire dans le règlement le détail des autres documents confère une plus grande liberté de manœuvre dans l'évolution éventuellement nécessaire en ce qui concerne les indications documentaires.

L'alinéa 2 instaure une période probatoire de 5 ans dès l'adoption d'une décision d'ouverture de dossier. Cette période probatoire, qui permettra déjà l'exercice des prérogatives accordées, doit garantir une collaboration entre la communauté religieuse concernée et la DIAF pour l'examen des modalités d'exercice et aussi conseiller si nécessaire ladite communauté dans l'exercice des prérogatives octroyées.

Le troisième alinéa indique que l'instruction de tout dossier d'octroi de prérogative de droit public est du ressort de la DIAF. Cela devra se faire dans le respect des règles générales du Code de procédure et de juridiction administrative (cf. ég. art. 30bis). Il est utile de rappeler que ce code oblige toute personne sollicitant une décision doit collaborer à l'instruction. Il apparaît dès lors que l'octroi d'une prérogative est un processus, collaboratif et participatif, qui doit permettre le bon déroulement des opérations d'instructions et du processus d'évaluation des conditions à réaliser. A noter qu'en fonction des questions qui pourraient se poser, de l'ampleur de la tâche ou de certaines difficultés, la DIAF pourra solliciter le concours de personnes expertes voire désigner une commission d'évaluation en cas de souci lié à ses ressources.

Le quatrième alinéa indique enfin que l'octroi définitif de prérogatives de droit public à une communauté religieuse fait l'objet d'une décision du Conseil d'Etat (un Arrêté) et d'un projet de

convention entre l'Etat et la communauté concernée. Cette convention a pour objet de définir autant que nécessaire le détail des modalités d'octroi des prérogatives (cf. ég. art. 29 al. 2).

#### **Art. 29ter Suivi des conditions d'octroi**

Ce nouvel article implique un suivi et un contrôle sur la durée des activités des communautés au bénéfice de prérogatives. Comme indiqué, tout octroi de prérogative fait l'objet d'une période probatoire de 5 ans. Au terme de cette période, les prérogatives sollicitées sont accordées ou refusées. Toutefois, une fois l'octroi définitif des prérogatives intervenu, la DIAF se voit conférer la faculté d'examiner le respect des conditions prévues dans la convention. C'est ainsi que la DIAF pourra toujours demander aux communautés religieuses ses documents comptables pour le dernier exercice (alinéa 1) et solliciter toute information utile au contrôle du respect des conditions d'octroi (alinéa 2).

Si la DIAF se voit octroyer des compétences élargies en matière de suivi de dossier, l'alinéa 3 rappelle que les communautés religieuses auront aussi une obligation de collaboration. C'est ainsi qu'elles devront transmettre toute modification statutaire ou information jugée pertinente. On le devine, cette dynamique impliquera une réelle collaboration entre la DIAF et les communautés religieuses. Celle-ci supposera la création de contacts étroits et réguliers entre les partenaires.

Le quatrième alinéa désigne les sanctions qui pourront être adoptées en cas de non-respect des conditions fixées dans la décision du Conseil d'Etat, respectivement la convention signée entre l'Etat, représenté par la DIAF, et les communautés religieuses concernées.

Ces sanctions prévues sont les suivantes :

Lettre a : L'avertissement ;

Lettre b : Le retrait pour une durée d'une à trois années d'une ou de plusieurs prérogatives ;

Lettre c : La révocation d'une ou de plusieurs prérogatives.

#### **Art. 29quater Règlement d'exécution**

Cet article renvoie au règlement d'exécution le détail des conditions et de la procédure d'octroi des prérogatives, comme cela a été indiqué dans les commentaires précédents.

#### **Art. 30bis Procédure décisionnelle**

Cet article précise, à toutes fins utiles, que la procédure est décisionnelle, à savoir soumise au code de procédure et de juridiction administrative. Ainsi toute règle procédurale qui n'aurait pas été traitée dans le présent projet le sera en application des règles générales de la procédure administrative.