

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 19 octobre 2016)

**A. PROPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES
DE LA COMMISSION COMMUNAUTÉS RELIGIEUSES****Projet de décret portant modification de la Constitution
de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE)
(Communautés religieuses)****Projet de loi sur la reconnaissance d'intérêt public
des communautés religieuses (LRCR)**

La commission parlementaire Communautés religieuses,

composée :

- pour la législature 2013-2017, de M^{mes} et MM. Walter Willener, président, Etienne Robert-Grandpierre, vice-président, Jean-Jacques Aubert, rapporteur, Xavier Challandes, Stephan Moser, Thomas Facchinetti, Sylvie Fassbind-Ducommun, Alexandre Houlmann, Josiane Jemmely, Mary-Claude Fallet, Yvan Botteron, Laurent Suter, Marc-André Nardin, Francis Bärtschi et Laurent Debrot ;
- pour la législature 2017-2021, de M^{mes} et MM. Thomas Facchinetti, président, Patrice Zürcher, vice-président, Jean-Jacques Aubert, rapporteur, Jean-Claude Berger, Sylvie Fassbind-Ducommun, Laura Zwygart de Falco, Josiane Jemmely, Mary-Claude Fallet, René Curty, Jean-Claude Guyot, Marc-André Nardin, Pierre-André Steiner, Laurent Debrot, Michaël Berly et Niels Rosselet-Christ

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Commentaire de la commission

Suite à l'entrée en matière acceptée par 71 voix contre 35 par le Grand Conseil en date du 7 novembre 2017, le projet de loi de la commission, le rapport du Conseil d'Etat et le rapport de la commission ont été renvoyés en commission, sur proposition du Conseil d'Etat et sans opposition de la part du Grand Conseil. L'intention du Conseil d'Etat était de se donner la possibilité de répondre ainsi aux réticences exprimées en plénum à l'égard du projet de loi et de clarifier certains points jugés problématiques par divers groupes politiques.

La commission s'est alors réunie en six séances, les 30 janvier, 20 mars, 17 avril, 14 mai, 11 juin et 20 août 2018. Ont été invités et entendus par la commission :

- le 20 mars 2018, M^{me} Brigitte Knobel, directrice du Centre intercantonal d'information sur les croyances et sur les activités des groupements à caractère spirituel, religieux ou ésotérique (CIC) et membre de la Commission consultative en matière religieuse (CMCR) du canton de Vaud et,
- le 17 avril, M. Pascal Mahon, professeur ordinaire de droit constitutionnel suisse et comparé à l'Université de Neuchâtel.

La commission a réaffirmé son intention de limiter ses débats à l'objet du projet de loi, la reconnaissance d'intérêt public de communautés religieuses établies dans le canton de

Neuchâtel en réponse au mandat constitutionnel de l'article 99 de la Constitution neuchâteloise. Elle a pour l'instant renoncé à mettre en cause non seulement le mandat constitutionnel, mais aussi le principe même de reconnaissance constitutionnelle ou légale tel qu'énoncé aux articles 98 et 99 de la Constitution neuchâteloise.

Dans une démarche comparative, la commission a étudié, sous la houlette de M^{me} Knobel, du professeur Mahon et de collaborateurs et collaboratrices du service juridique de l'État (SJEN), diverses approches de la reconnaissance d'intérêt public de communautés religieuses, notamment celles adoptées par les cantons de Bâle-Ville et de Vaud.

Conformément au mandat donné par le Grand Conseil après l'entrée en matière du 7 novembre 2017, la commission a porté son attention sur les thématiques suivantes, en relation avec les conditions ou avec les conséquences d'une reconnaissance légale, soit :

- la transparence des activités des communautés religieuses légalement reconnues et notamment l'utilisation de la langue française ;
- la transparence du financement des communautés religieuses légalement reconnues ;
- l'accès des communautés religieuses légalement reconnues à l'enseignement au sein des infrastructures scolaires publiques ;
- la participation des communautés religieuses légalement reconnues au service d'aumônerie et à son organisation, en milieu hospitalier ou carcéral.

Les débats de la commission ont débouché sur la proposition d'une série d'amendements :

ad art. 11, al. 2 : l'exigence de documents rédigés en français est étendue aux articles 18, 32 et 33. La loi donne en outre la compétence au Conseil d'Etat d'appliquer cette exigence à d'autres documents.

L'amendement de la commission a été accepté sans opposition.

En revanche, la commission n'a pas voulu imposer aux communautés religieuses requérantes ou légalement reconnues le français comme unique langue de fonctionnement, bien consciente du fait que des communautés suisses et étrangères doivent pouvoir officier en d'autres langues, nationales ou étrangères, voire en dialecte, à l'instar de certaines entités autonomes comme l'Université ou les HES. La commission n'a pas non plus voulu porter atteinte au droit desdites communautés de s'exprimer dans la langue de leur choix. Dans le même ordre d'idées, la commission a renoncé, ne serait-ce que pour des raisons pratiques et financières, à inscrire dans la loi l'exigence systématique, à des fins de contrôle, d'un enregistrement, d'une transcription et/ou d'une traduction de tous les discours et propos tenus dans le cadre des activités des communautés religieuses requérantes ou légalement reconnues.

Un amendement UDC à cet effet a été refusé par 14 voix contre une.

ad art. 18, al. 4 : Un amendement socialiste, soutenu par le Conseil d'Etat, prévoit que ce dernier puisse exiger de toute communauté religieuse requérante ou légalement reconnue qu'elle soumette ses comptes au contrôle d'un organe de révision externe. La commission souligne qu'une telle démarche ne dispense nullement l'autorité de contrôle de vérifier le respect de l'alinéa 2, lettre d, du même article.

L'amendement socialiste est accepté sans opposition.

ad art. 29 : Un amendement UDC préconisait la suppression pure et simple de cet article afin d'affirmer la séparation stricte entre école laïque et activités religieuses, y compris l'enseignement religieux. La commission tient à rappeler la pratique existante des églises constitutionnellement reconnues qui offrent depuis longtemps un enseignement religieux dans les locaux de l'école publique, mais en dehors des horaires scolaires et indépendamment des plans d'études. De l'avis d'anciens directeurs d'école membres de la commission, la mise à disposition des communautés étrangères de locaux scolaires, pour y exercer des activités religieuses, linguistiques et/ou culturelles, n'entraîne aucun

coût supplémentaire et offre une valeur ajoutée aux établissements scolaires et à la société dans son ensemble par la promotion du multiculturalisme. A noter enfin que le canton de Neuchâtel se distingue au niveau fédéral par l'offre, au cycle 3 de l'école obligatoire, en marge du programme d'histoire, d'un enseignement des cultures religieuses et humanistes (ECRH)¹ qui n'est nullement lié à l'objet traité à l'article 29 du projet de loi.

L'amendement UDC est refusé par 14 voix contre une.

ad art. 30 : Le service d'aumônerie est actuellement organisé conjointement par les églises constitutionnellement reconnues, qui associent à cette prestation, à bien plaisir, mais dans le respect de la liberté de conscience et de croyance (art. 15 Cst.NE) des bénéficiaires et des règlements internes des institutions concernées, des représentants de communautés religieuses non reconnues. Selon le SJEN, le service d'aumônerie est règlementé par d'autres textes législatifs (par exemple, art. 24 de l'arrêté sur l'application et exécution des peines et des mesures pour les personnes adultes (APMPA)). Un amendement du groupe PopVertsSol (PVS) demande que l'article 30 précise que c'est à l'organisation de ce service qu'une communauté nouvellement reconnue a le droit d'être associée sur un pied d'égalité avec les églises constitutionnellement reconnues. L'octroi aux communautés religieuses légalement reconnues du droit de participer à l'organisation du service d'aumônerie n'affecte nullement le droit des communautés non reconnues de participer, à la discrétion des institutions concernées, au service d'aumônerie (par opposition à son organisation). En revanche, l'amendement PVS impose aux églises constitutionnellement reconnues et aux institutions concernées l'obligation d'intégrer toute communauté légalement reconnue dans l'organisation du service d'aumônerie pour autant qu'elle manifeste la volonté d'y être associée.

L'amendement PVS est accepté sans opposition.

Si la commission a trouvé un large consensus sur les amendements proposés en relation avec les articles du projet de loi traitant des conditions ou des conséquences de la reconnaissance d'intérêt public des communautés religieuses, elle a débattu longuement de la procédure de reconnaissance et des rôles respectifs du Conseil d'Etat, du Grand Conseil et du peuple neuchâtelois et n'a pas trouvé d'accord en la matière. La question de la définition de l'autorité chargée de vérifier le respect des conditions de reconnaissance, citée aux articles 14, 17 à 20, 26 et 32 à 34, sera traitée dans un règlement d'application et n'a pas retenu longuement les commissaires. En revanche, le débat s'est concentré sur la question du référendum facultatif et, dans une moindre mesure, sur celle de la majorité qualifiée (art. 13, al. 2, et 36, al. 4).

La présente loi sur la reconnaissance d'intérêt public des communautés religieuses (LRCR) est soumise au référendum facultatif conformément à l'article 42, alinéa 3, lettre a, de la Constitution neuchâteloise. C'est rappelé dans l'article 42 LRCR : « La présente loi est soumise au référendum facultatif. »

En revanche, le décret de reconnaissance d'une communauté religieuse voté par le Grand Conseil à la majorité des trois cinquièmes (art. 13, al. 2) ne fait pas l'objet d'un référendum facultatif – pas plus d'ailleurs que le décret de retrait (art. 36, al. 4) – car la Constitution neuchâteloise ne le prévoit pas en son article 42, alinéa 3, lettres a à f, à la différence des « décrets d'approbation des concordats conclus avec les Églises et les autres communautés religieuses reconnues » explicitement mentionnés à la lettre f du même article 42, alinéa 3. Pour qu'un décret de reconnaissance d'intérêt public d'une communauté religieuse soit soumis au référendum facultatif, il faut que trente députés le demandent, conformément à la lettre g du même article 42, alinéa 3 : « d'autres actes du Grand Conseil, si trente² de ses membres en décident ainsi. »

¹ www.ne.ch/autorites/DEF/SEEO/infos/Documents/13_depliant_ecrh.pdf

² De fait, trente-cinq jusqu'au moment où le Grand Conseil sera composé de cent députés, soit en 2021.

D'emblée, une partie de la commission a considéré que le défaut de référendum facultatif pour les décrets de reconnaissance d'intérêt public des communautés religieuses constituait un obstacle rédhibitoire à l'acceptation de la loi. La commission a alors exploré les voies possibles pour permettre au peuple de s'exprimer de cas en cas. La solution du concordat ayant été écartée précédemment, puisque le concordat suppose une reconnaissance légale préalable et que la loi, prévoyant elle-même les effets de la reconnaissance, ne laisse pas ou peu d'objet au concordat, la seule solution possible est une modification de la Constitution neuchâteloise en son article 42, soit par l'ajout d'une lettre avant ou après *f*, soit par la modification de la lettre *f* avec l'inclusion des décrets de reconnaissance d'intérêt public des communautés religieuses. Le cas échéant, la majorité qualifiée requise aux articles 13, alinéa 2, et 36, alinéa 4, pour les décrets d'octroi ou de retrait de la reconnaissance d'intérêt public, deviendrait, de l'avis de certains commissaires, superfétatoire.

La commission est partagée sur la proposition de modification de la Constitution neuchâteloise, par six voix pour, six voix contre et deux abstentions, la voix prépondérante du président donnant l'avantage aux partisans de la modification constitutionnelle.

Si le Grand Conseil suit la partie prépondérante de la commission sur ce point, il peut proposer une révision partielle de la Constitution neuchâteloise ou en laisser le soin à une initiative populaire, conformément à l'article 102, alinéa 1, de la Constitution neuchâteloise.

Le Grand Conseil devra alors décider s'il subordonne ou coordonne le vote de la présente loi à la modification constitutionnelle, ou encore s'il décide de traiter les deux objets séparément. Si le vote de la loi intervient avant un éventuel vote populaire sur la modification de l'article 42, alinéa 3, de la Constitution neuchâteloise, le Grand Conseil devra décider s'il insère des mesures transitoires dans la loi ou en suspend l'entrée en vigueur, deux mesures que le SJEN considère comme peu souhaitables.

La commission a examiné à cet effet une série de scénarios possibles élaborés par le SJEN dans une note datée du 30 mai 2018 et adressée par le Conseil d'Etat à la commission. Le Conseil d'Etat y rappelle en préambule qu'il ne soutient pas la proposition de modification de l'article 42 de la Constitution neuchâteloise, par crainte « d'augmenter le risque d'arbitraire ». Par ailleurs, le chef du DFS a précisé la position du Conseil d'Etat, qui voit un risque de stigmatisation d'une communauté religieuse en cas de débat populaire dans le cadre d'un référendum contre un décret de reconnaissance. C'est pourquoi le Conseil d'Etat préconise le *statu quo*, avec l'intervention nécessaire de trente députés pour lancer un tel référendum, limitant ainsi les risques y attachés. Cependant, pour répondre à la demande de la commission, le Conseil d'Etat propose une série de variantes (A, A1, A2, B, B1, B2, B3).

Après examen des diverses variantes, la commission s'est prononcée à l'unanimité pour la variante A, qui consiste

- à adopter en commission le présent projet de LRRCR, qui, le cas échéant, sera publié sur le site des objets en cours de traitement, et
- à proposer une modification de l'article 42, alinéa 3, lettre *f*, Cst.NE, dans les termes suivants :

³La demande de vote populaire peut avoir pour objet un acte du Grand Conseil parmi les suivants:

(...)

f) les décrets de reconnaissance d'intérêt public d'autres communautés religieuses ainsi que les décrets d'approbation des concordats conclus avec les Églises et les autres communautés religieuses reconnues;

(...)

La variante A suppose alors que le bureau du Grand Conseil saisisse la commission législative (compétente en la matière selon l'art. 81, al. 2, OGC) de ce projet de modification constitutionnelle et suspende le traitement du projet de LRRCR. Le rapport de la commission législative sur la proposition de modification constitutionnelle donnera alors lieu à une double lecture en plénum (art. 103, Cst. NE). En cas de refus de la modification constitutionnelle par le Grand Conseil, le plénum reprendra sans délais le traitement du projet de LRRCR ; en cas d'acceptation de la modification constitutionnelle par le Grand Conseil, le traitement du projet de LRRCR ne reprendra en plénum qu'après le scrutin populaire, organisé dans un délai de six mois par le Conseil d'Etat (art. 118, LDP), et ce quel qu'en soit le résultat.

Prise de position des Églises constitutionnellement reconnues

Lors de sa séance du 11 juin 2018, la commission a reçu, à leur demande, des représentants des trois Églises constitutionnellement reconnues. Informés des amendements acceptés (et refusés) par la commission et du projet de modification constitutionnelle, les représentants ont unanimement réitéré leur soutien au projet de LRRCR dans sa présente mouture, tout en soulignant leur souhait que la procédure vise à une parfaite égalité de traitement entre communautés requérantes et reconnues. Toutefois, l'un des représentants a émis quelques réserves sur la proposition de modification constitutionnelle.

Conclusion

La commission invite le Grand Conseil à trancher préalablement la question du référendum facultatif, quitte à suspendre le traitement du projet de LRRCR, si nécessaire jusqu'au résultat du scrutin populaire sur la modification constitutionnelle.

Les autres variantes décrites dans la note du Conseil d'Etat n'ont pas été retenues par la commission, soit parce qu'elles étaient pratiquement trop difficiles à mettre en œuvre, soit parce qu'elles apparaissaient comme politiquement ambiguës ou juridiquement douteuses.

Vote final

Par 12 voix contre 1 et 1 abstention, la commission recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après, qui remplace le projet initialement déposé par le Conseil d'Etat et celui déposé par la commission dans ses premières propositions.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Neuchâtel, le 20 août 2018

Au nom de la commission
Communautés religieuses :

Le président,
T. FACCHINETTI

Le rapporteur,
J.-J. AUBERT

Décret
portant modification de la Constitution
de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE)
(Communautés religieuses)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission Communautés religieuses, du 20 août 2018,
décète :

Article premier La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel est modifiée
comme suit :

Article 42, alinéa 3, lettre f

³La demande de vote populaire peut avoir pour objet un acte du Grand Conseil parmi
les suivants:

- f)* les décrets de reconnaissance d'intérêt public d'autres communautés religieuses
ainsi que les décrets d'approbation des concordats conclus avec les Églises et les
autres communautés religieuses reconnues;

Art. 2 Le présent décret est soumis au vote du peuple.

Art. 3 ¹Le Conseil d'État fixe la date d'entrée en vigueur du présent décret.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

Loi sur la reconnaissance d'intérêt public des communautés religieuses (LRCR)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 99 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000 ;

sur la proposition de la commission Communautés religieuses, du 20 août 2018, et de la commission législative, du 9 janvier 2020.

décrète :

CHAPITRE 1

Dispositions générales

But et champ
d'application

Article premier La présente loi a pour but de définir les conditions, la procédure et les effets de la reconnaissance d'intérêt public d'une communauté religieuse (ci-après : la communauté).

Principe

Art. 2 Toute communauté qui respecte les conditions prévues par la présente loi peut être reconnue d'intérêt public.

Autonomie

Art. 3 Les communautés sont autonomes par rapport à l'État et aux communes. À ce titre, et dans les limites fixées par la loi :

a) elles s'organisent et gèrent leurs ressources et leurs biens librement ;

b) elles édictent les règles nécessaires à leur organisation et à l'accomplissement de leurs tâches.

CHAPITRE 2

Conditions de la reconnaissance

Recevabilité de la
demande

Art. 4 ¹Une communauté ne peut déposer une demande de reconnaissance que si elle est constituée sous forme d'association de droit suisse et a son siège dans le canton.

²Si la communauté est organisée en fédération d'associations, chacune de ces dernières doit remplir les conditions prévues par la présente loi.

³La fédération elle-même doit remplir les conditions prévues par la présente loi.

Statuts

Art. 5 ¹Les statuts de l'association précisent les conditions d'admission et d'exclusion des membres.

²Ils mentionnent également le droit inconditionnel de ces derniers de la quitter en tout temps.

Ordre juridique suisse a) en général	Art. 6 La communauté requérante reconnaît le caractère contraignant de l'ordre juridique suisse ainsi que le droit international public ayant trait aux droits humains et aux libertés fondamentales.
b) droits individuels constitutionnels	Art. 7 ¹ La communauté respecte les droits constitutionnels de ses membres, notamment la liberté de conscience et de croyance. ² En particulier, elle respecte le droit de ses membres de la quitter en tout temps et sans condition.
c) respect des croyances d'autrui	Art. 8 La communauté s'abstient de propager toute doctrine visant à rabaisser ou à dénigrer une autre croyance et les personnes qui se reconnaissent dans celle-ci.
Rôle social et culturel	Art. 9 La communauté joue auprès de ses membres un rôle social et culturel, au-delà de la seule activité culturelle.
Activité culturelle	Art. 10 La communauté exerce une activité culturelle régulière sur le territoire cantonal.
Langue	Art. 11 ¹ Les responsables religieux et administratifs de la communauté doivent être capables de communiquer en français avec les autorités. ² Les documents visés aux articles 5, 14, 15, 16, 18, 32 et 33 doivent être rédigés en français. Le Conseil d'État peut exiger que d'autres documents soient rédigés en français.
Nombre de membres et durée d'établissement	Art. 12 ¹ La communauté doit remplir des conditions relatives au nombre de ses membres et à sa durée d'établissement dans le canton. ² Si la communauté est organisée dans le canton en fédération d'associations, le nombre cumulé de leurs membres est déterminant. ³ Le Conseil d'État fixe la durée d'établissement requise et le nombre minimum de membres, le second étant pondéré au regard de la première. ⁴ Le Conseil d'État fixe la méthode de calcul du nombre des membres de la communauté.

CHAPITRE 3

Procédure de reconnaissance

Compétence et majorité requise	Art. 13 ¹ La reconnaissance d'une communauté est de la compétence du Grand Conseil. ² La reconnaissance fait l'objet, sur proposition du Conseil d'État, d'un décret du Grand Conseil, adopté à la majorité de trois cinquièmes de ses membres et publié dans la Feuille officielle. ³ Le décret du Grand Conseil n'est pas susceptible de recours.
Requête I. Dépôt	Art. 14 ¹ La requête de reconnaissance est déposée par les représentants de l'association auprès de l'autorité désignée par le Conseil d'État (ci-après : l'autorité).

²Si la communauté est organisée en fédération d'associations, chacune d'elles doit signer la requête.

II. Déclaration d'engagement

Art. 15 ¹La requête contient une déclaration d'engagement relative au respect des conditions de reconnaissance. Le Conseil d'État fixe le contenu de cette déclaration.

²L'association qui adhère à une fédération déjà reconnue est tenue de signer une telle déclaration.

III. Autres pièces

Art. 16 ¹La requête est accompagnée des statuts de l'association.

²Le Conseil d'État peut prévoir le dépôt de pièces supplémentaires.

Examen formel de la requête

Art. 17 ¹Si l'autorité constate d'emblée que la requête ne satisfait pas aux exigences des articles 4, 5, 14, 15 et 16, elle impartit un délai raisonnable à la communauté pour y remédier.

²Si, à l'expiration du délai raisonnable, la communauté n'a donné aucune suite, elle est réputée retirer sa requête.

³Si la communauté maintient sa requête et ne satisfait toujours pas aux exigences précitées dans le délai imparti, l'autorité rend une décision d'irrecevabilité, sujette à recours au Tribunal cantonal au sens de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

Transparence

Art. 18 ¹Dès que sa requête est déclarée recevable, la communauté remet à l'autorité au plus tard le 30 juin ses comptes de l'année précédente, tenus conformément aux dispositions sur la comptabilité commerciale du Code des obligations.

²À la même échéance, la communauté remet à l'autorité un rapport annuel d'activités, contenant au minimum les informations relatives :

- a) à l'emplacement du ou des lieux de culte et à la fréquence des services religieux ;
- b) aux activités sociales et culturelles de la communauté ;
- c) au nombre de ses membres au 31 décembre de l'année précédente ;
- d) aux montants reçus et à leur origine.

³Le Conseil d'État peut prévoir que d'autres informations figurent dans les comptes ou le rapport annuel d'activités.

⁴Il peut exiger que la communauté soumette ses comptes au contrôle d'un organe de révision externe.

Instruction de la requête

Art. 19 ¹L'autorité instruit la requête.

²L'instruction de la requête est menée avec diligence mais doit être terminée dans un délai de cinq ans.

³L'instruction porte sur le respect des conditions de reconnaissance énoncées aux articles 6 à 12.

⁴L'autorité peut procéder à des mesures d'instruction complémentaires, et ainsi notamment :

- a) s'adjoindre le concours d'experts ;

- b) solliciter des renseignements auprès de la communauté requérante et d'autres communautés religieuses ;
- c) solliciter des renseignements auprès de toute autorité publique et de toute entité parapublique ou privée.

Consultation **Art. 20** ¹L'autorité est tenue de consulter les communes, les partis politiques représentés au Grand Conseil, les trois Églises reconnues constitutionnellement et les autres communautés religieuses reconnues ; elle consigne le résultat de cette consultation dans le projet de rapport du Conseil d'État.

²À l'expiration de la période d'examen, l'autorité transmet à la communauté requérante son projet de rapport au Grand Conseil en l'invitant à se déterminer.

Préavis de la commission des pétitions et des grâces **Art. 21** ¹Le Conseil d'État requiert le préavis de la commission des pétitions et des grâces.

²En cas de préavis négatif ou de préavis assorti de réserves, la commission le motive.

Rapport du Conseil d'État **Art. 22** ¹Après avoir adopté le rapport recommandant la reconnaissance de la communauté requérante ou son refus, le Conseil d'État l'adresse au Grand Conseil, accompagné des déterminations de la communauté requérante et du préavis de la commission des pétitions et des grâces.

²Pour le surplus, la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012, est applicable.

CHAPITRE 4

Effets de la reconnaissance

Transparence **Art. 23** La communauté reconnue doit respecter les exigences de transparence énoncées à l'article 18.

Subventions **Art. 24** ¹L'État peut accorder des subventions aux communautés reconnues conformément à la présente loi.

²Les subventions peuvent prendre la forme d'une subvention forfaitaire annuelle, auquel cas elles doivent faire l'objet d'un concordat.

³D'autres subventions peuvent être accordées pour les prestations que les communautés reconnues assurent en vertu d'un contrat passé avec l'État, conformément à la loi sur les subventions (LSub), du 1^{er} février 1999.

Exonération fiscale **Art. 25** Les communautés reconnues sont exonérées de l'impôt conformément à l'article 81, alinéa 1, lettre g, de la loi sur les contributions directes (LCDir), du 21 mars 2000.

Contribution volontaire des membres **Art. 26** ¹Les communautés reconnues peuvent percevoir auprès de leurs membres une contribution volontaire.

a) perception par la communauté ²Elles en fixent librement le taux et les modalités et les communiquent à l'autorité.

b) perception par l'État **Art. 27** ¹Les communautés reconnues peuvent requérir de l'État qu'il perçoive gratuitement en leur nom la contribution volontaire de leurs membres, au même taux et selon les mêmes modalités que les trois Églises reconnues constitutionnellement.

²L'État peut effectuer des prestations particulières en faveur des communautés reconnues moyennant la prise en charge, par ces dernières, des coûts y relatifs.

³Sur demande, mais au moins une fois par année, les communautés reconnues reçoivent de l'administration cantonale la liste nominative de leurs membres avec l'indication des montants facturés et payés.

Participation à la vie publique **Art. 28** ¹Les communautés reconnues se mettent à la disposition de l'État et des communes pour ce qui concerne la dimension spirituelle de la vie humaine et ses effets sur la société.

²Elles peuvent être sollicitées notamment pour des commissions, groupes de travail et de réflexion, manifestations, cérémonies.

³Le Conseil d'État peut créer, s'il le juge utile, une plateforme de dialogue interreligieux ponctuelle ou permanente. Les Églises et les communautés religieuses reconnues sont tenues d'y participer.

Enseignement religieux dans les écoles **Art. 29** Les communautés reconnues peuvent dispenser un enseignement religieux dans les locaux de l'école publique, dans le cadre défini par la loi sur l'organisation scolaire (LOS), du 28 mars 1984.

Aumônerie **Art. 30** Les communautés reconnues peuvent participer à l'organisation des services d'aumônerie aux mêmes conditions que les trois Églises reconnues constitutionnellement et conjointement avec ces dernières.

Ordre public **Art. 31** L'État veille à l'ordre et à la tranquillité dans et aux abords des lieux de culte et autres réunions.

CHAPITRE 5

Contrôle du maintien des conditions de la reconnaissance

Respect des conditions de la reconnaissance
a) principe **Art. 32** ¹L'autorité s'assure au minimum une fois par année lors de la réception des comptes et du rapport d'activité annuels que la communauté reconnue respecte les conditions de la reconnaissance.

²L'autorité peut en outre en tout temps demander à la communauté reconnue de donner tout renseignement utile pour juger du respect des conditions de la reconnaissance.

b) devoir d'information de la communauté **Art. 33** ¹La communauté informe sans délai l'autorité de tout changement qui affecte les conditions de reconnaissance.

²En particulier, si la communauté reconnue est organisée en fédération d'associations, elle est tenue de soumettre à l'autorité toute demande de nouvelle adhésion.

³Dans sa réponse, l'autorité renseigne la fédération sur l'accomplissement des conditions de reconnaissance par l'association adhérente.

Statistiques **Art. 34** Les communes transmettent annuellement à l'autorité les statistiques concernant la religion déclarée par les personnes résidant sur leur territoire.

CHAPITRE 6

Sanctions

Nature des sanctions	<p>Art. 35 ¹En cas de violation de l'une des conditions de la reconnaissance ou de non-respect des articles 18 et 33, le Conseil d'État peut prendre les sanctions suivantes à l'égard d'une communauté reconnue :</p> <p>a) lui adresser un avertissement ;</p> <p>b) la priver de tout ou partie des effets de la reconnaissance pour une durée déterminée mais au minimum un an ;</p> <p>c) proposer au Grand Conseil le retrait de la reconnaissance.</p> <p>²L'avertissement contient la menace d'une des sanctions prévues aux lettres <i>b</i> et <i>c</i>.</p> <p>³L'avertissement n'est pas une condition préalable des sanctions prévues aux lettres <i>b</i> et <i>c</i>.</p>
Procédure	<p>Art. 36 ¹Préalablement à toute sanction, le Conseil d'État informe, par écrit, la communauté reconnue de la violation qui lui est reprochée et de l'ouverture d'une procédure à son encontre.</p> <p>²Le Conseil d'État invite la communauté à exercer son droit d'être entendue.</p> <p>³Le Conseil d'État peut renoncer à toute sanction si la communauté reconnue remédie sans délai au manquement constaté.</p> <p>⁴Le retrait de la reconnaissance fait l'objet d'un décret du Grand Conseil voté à la majorité de trois cinquièmes de ses membres, sur proposition du Conseil d'État.</p>
Recours	<p>Art. 37 Les décisions du Conseil d'État rendues en vertu de l'article 35, alinéa 1, lettre <i>b</i>, sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal, au sens de la LPJA.</p>
Publication	<p>Art. 38 Le décret de retrait de la reconnaissance et la décision de priver une communauté de tout ou partie des effets de la reconnaissance sont publiés dans la Feuille officielle lorsqu'ils sont devenus définitifs et exécutoires.</p>

CHAPITRE 7

Dispositions d'exécution et finales

Exécution	<p>Art. 39 ¹Le Conseil d'État arrête les dispositions d'exécution.</p> <p>²Le département désigné par le Conseil d'État est chargé de l'application de la présente loi.</p>
Émolument	<p>Art. 40 ¹Un émolument est dû par l'association pour toute décision prise en application des articles 17, alinéa 3, et 35, alinéa 1, lettres <i>a</i>, <i>b</i>, et <i>c</i>, ainsi que pour l'examen et l'instruction de la requête de reconnaissance.</p> <p>²En cas de retrait de la reconnaissance, l'instruction ayant conduit le Conseil d'État à la proposer au Grand Conseil est également soumise à émolument.</p> <p>³ Le Conseil d'État fixe les émoluments.</p>
Modification du droit en vigueur	<p>Art. 41 La modification du droit en vigueur figure en annexe.</p>

Référendum **Art. 42** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Promulgation et entrée en vigueur **Art. 43** ¹Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

²Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

ANNEXE AU PROJET DE LOI
MODIFICATION DU DROIT EN VIGUEUR

Le droit en vigueur est modifié comme suit :

1. Loi instituant un impôt sur les successions et sur les donations entre vifs (LSucc), du 1^{er} octobre 2002

Art. 10, al. 1, let. e

e) les Églises et les communautés religieuses reconnues d'intérêt public par l'État.

Art. 10, al. 2

Abrogé

2. Loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012

Art. 98, al. 2, let. c (nouvelle)

c) de rendre son préavis sur la reconnaissance d'intérêt public d'une communauté religieuse, sur son refus ou sur son retrait.

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 19 octobre 2016)

B. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION LÉGISLATIVE**Projet de loi sur la reconnaissance d'intérêt public
des communautés religieuses (LRCR)**

La commission législative,

composée de :

M. Baptiste Hunkeler, président jusqu'au 31 mai 2019

M^{me} Céline Vara, présidente du 1^{er} juin au 6 novembre 2019

(remplacée par Jean-Jacques Aubert, président dès le 21 novembre 2019)

M. Jonathan Gretilat

M^{me} Anne Bourquard Froidevaux *(remplacée par Alexandre Houlmann dès octobre 2019)*

M^{me} Corine Bolay Mercier

M. Thomas Facchinetti

M^{me} Veronika Pantillon *(remplacée par Xavier Challandes dès mai 2019)*

M^{me} Zoé Bachmann

M. Pierre-André Steiner *(remplacé par Fabio Bongiovanni dès juin 2019)*

M^{me} Béatrice Haeny

M. Michel Zurbuchen

M. Christophe Schwarb *(vice-président dès le 1^{er} juin 2019)*

M. Jean-Daniel Jeanneret-Grosjean

M. Hugues Scheurer

M^{me} Olga Barben *(remplacée par Marc Arlettaz dès mai 2019),*

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Commentaire de la commission

La commission a examiné le rapport et les projets de décret et de loi de la commission temporaire Communautés religieuses en date des 5 et 23 octobre, 14 novembre 2018, 28 août, 24 septembre, 29 octobre et du 12 décembre 2019. Elle a adopté son rapport en date du 9 janvier 2020.

M. Laurent Kurth, conseiller d'État, chef du Département des finances et de la santé, ainsi que deux juristes du service juridique de l'État, ont participé aux travaux de la commission. M. Thomas Facchinetti, membre de la commission législative et président de la commission temporaire Communautés religieuses, a apporté de précieuses explications quant à l'historique et aux réflexions menées dans cette dernière commission.

Rappelons que, suite aux premiers travaux de la commission Communautés religieuses, par courriel du 31 août 2017, le Conseil d'État avait retiré son projet de loi initial au bénéfice du projet de ladite commission, tout en maintenant son rapport.

Débat général

Lors du débat d'entrée en matière, plusieurs questions de fond se sont posées, notamment quant aux prérogatives de la commission législative suite à une proposition de rapport formulée par une autre commission. Il a alors été décidé, dans le cas présent, de limiter les travaux à la question liée au processus démocratique de reconnaissance et non au contenu complet du projet de loi. Les commissaires ont confirmé une seconde fois la limitation de leurs réflexions malgré une note du service juridique du 19 août 2019 concluant à la légitimité, pour la commission législative, de procéder aussi à un examen de fond, et non seulement de forme, d'un projet de loi qui lui serait soumis suite aux travaux d'une autre commission du Grand Conseil. Cette décision ne vaut cependant que pour le présent projet de loi, la commission législative se réservant à l'avenir la liberté d'appréciation au cas par cas. Les commissaires souhaitent toutefois ne pas se limiter à l'examen seul du décret proposé par la commission temporaire, mais étudier toutes les possibilités de mécanisme de reconnaissance avec ou sans modification de la Constitution. Celles-ci sont identifiées comme étant dans les principes au nombre de quatre :

1. Proposition de la commission Communautés religieuses (art. 13 du projet de loi) ; soit décret du Grand Conseil à la majorité des trois cinquièmes et référendum facultatif. Ceci implique une modification de la Constitution (art. 42, al. 3, let. f).
2. Proposition initiale du Conseil d'État (projet de loi 16.042, art. 14), soit décret du Grand Conseil à la majorité simple, un référendum pouvant être demandé par 30 députés (Cst, art. 42, al. 3, let. g). Cette proposition n'implique pas de modification de la Constitution.
3. Décision administrative (sans que le Grand Conseil ne soit saisi) ; ceci implique la possibilité d'un droit de recours. Cette proposition ne nécessite pas de modification de la Constitution.
4. Décision par décret du Grand Conseil (majorité simple ou qualifiée) et référendum obligatoire. Ceci implique une modification de la Constitution (art. 44, al. 1, let. d nouvelle).

Cette dernière possibilité a été soumise à un examen de faisabilité par le service juridique qui l'a validée.

Considérant l'historique du projet de loi et les possibilités limitées des mécanismes de reconnaissance, l'entrée en matière a été adoptée à l'unanimité.

Dans un premier temps, l'étude des différentes possibilités de reconnaissance n'a pas permis de trouver un consensus clair et évident quant au principe de reconnaissance. Lors de la séance du 14 novembre 2018, la commission unanime, reconnaissant le caractère sensible du projet de loi s'il devait directement faire l'objet d'un référendum et/ou indirectement en cas de modification de la Constitution, a suspendu ses travaux jusqu'au second semestre 2019 afin d'éviter toute instrumentalisation du sujet, de ménager la paix religieuse dans notre canton et favoriser la sérénité des débats.

Lors de la reprise des réflexions, les commissaires, unanimes, confirment souhaiter se concentrer uniquement sur la question du processus démocratique de reconnaissance d'une nouvelle communauté et non sur l'ensemble du projet de loi.

Lors des débats, aucune proposition ne recueille ni consensus, ni majorité évidente. Les positions semblant inconciliables, il est alors procédé à une série de votes opposant les

différentes variantes suivant une logique admise à l'unanimité des commissaires présents.

Votes

Opposition des variantes « 3. décision administrative » à « 4. référendum obligatoire » :

Vote : par 8 voix contre 6, la variante « 3. décision administrative » l'emporte.

Opposition des variantes « 3. décision administrative » à « 1. référendum facultatif (variante de la commission temporaire) » :

Vote : par 6 voix contre 5 et 3 abstentions, la variante « 1. référendum facultatif (variante de la commission temporaire) » l'emporte.

Opposition des variantes « 1. référendum facultatif (variante de la commission temporaire) » à la proposition initiale du CE « 2. référendum pouvant être demandé par 30 députés » :

Vote : par 7 voix contre 4 et 3 abstentions, la variante du projet initial du CE « 2. référendum pouvant être demandé par 30 députés » est acceptée.

Les commissaires estiment que l'article 13 (compétence et majorité requises pour la procédure de reconnaissance) et l'article 36 (procédure de retrait de la reconnaissance) du projet de loi peuvent demeurer en l'état peu importe que le plénum suive les recommandations de la commission Communautés religieuses (solution 1 avec modification de la Cst, art 42, al. 3 let. f) ou celles de la commission législative et originellement du Conseil d'État (solution 2 sans modification de la Cst).

Bien que préconisant de renoncer à une modification de la Constitution telle que proposée par la commission Communautés religieuses, la commission législative s'est penchée sur la proposition de décret modifiant l'article 42, alinéa 3, lettre f, de la Constitution. Le Conseil d'État a en effet rendu attentif la commission sur l'asymétrie de la proposition de la Commission qui soumet la reconnaissance au référendum facultatif alors que le retrait de la reconnaissance serait de la compétence du Grand Conseil, à moins que le référendum soit demandé par 30 députés. Par un avis de droit du service juridique du 25 novembre 2019, il est recommandé que le parallélisme des formes soit respecté pour l'octroi et le retrait de la reconnaissance. Si des exceptions peuvent être admises comme dans le cas de la procédure de destitution d'un Conseiller d'État élu par le peuple, mais destitué par décret du Grand Conseil, c'est en regard d'un intérêt public majeur qui ne se trouve pas justifié par une telle évidence dans le cas d'un retrait de reconnaissance d'intérêt public d'une communauté religieuse selon le service juridique. Cette appréciation ne faisant pas l'unanimité et compte tenu de la nécessité de disposer, au-delà des principes, de propositions concrètes sur lesquelles les débats du Grand Conseil pourront s'appuyer, une série d'amendements est déposée dont la rédaction est jugée, par l'ensemble de la commission, comme cohérente avec le droit. Lors des votes, ils seront cependant tous refusés avec voix prépondérante du président.

Le premier amendement propose une modification du projet de la commission Communauté religieuse pour respecter le parallélisme des formes. Le deuxième amendement propose une modification de l'article 44 de la Constitution soumettant au référendum obligatoire la reconnaissance d'intérêt public d'une communauté religieuse. Cette proposition émanant des mêmes commissaires réfutant la nécessité du parallélisme des procédures entre la reconnaissance et le retrait de celle-ci, un amendement de l'article 36 du projet de loi faisant du retrait de reconnaissance par vote du Grand Conseil une décision (au sens de l'article 3 de la loi sur la procédure et la juridiction administrative), donc non soumis à une procédure de référendum.

Projet de loi et amendements

Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) actuellement en vigueur	Projet de décret de la commission Communautés religieuses	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p>Référendum populaire facultatif</p> <p>Art. 42 ¹La faculté de demander le vote populaire appartient à 4500 électrices ou électeurs, dont les signatures doivent être réunies dans un délai de nonante jours à compter de la publication de l'acte attaqué.</p> <p>²La demande de vote populaire doit faire l'objet d'une annonce préalable dans les vingt jours à compter de la publication de l'acte attaqué; la loi règle la procédure d'annonce.</p> <p>³La demande de vote populaire peut avoir pour objet un acte du Grand Conseil parmi les suivants :</p> <p>a) les lois ;</p> <p>b) les décrets qui entraînent des dépenses ;</p> <p>c) les décrets par lesquels le Grand Conseil adresse une initiative à l'Assemblée fédérale ;</p> <p>d) les avis que le Grand Conseil donne à l'autorité fédérale au sujet de l'implantation d'une installation atomique ;</p> <p>e) les décrets d'approbation des traités internationaux ou intercantonaux dont le contenu équivaut à l'un des actes mentionnés aux lettres a et b du présent alinéa ;</p> <p>f) les décrets d'approbation des concordats conclus avec les Églises et les autres communautés religieuses reconnues ;</p> <p>g) d'autres actes du Grand Conseil, si trente de ses membres en décident ainsi.</p> <p>⁴Sont toutefois exclus du référendum le budget, les comptes, les élections, l'amnistie, la grâce, les décisions de nature juridictionnelle et les décisions de procédure.</p>	<p>Article 42, alinéa 3, lettre f</p> <p>f) les décrets de reconnaissance d'intérêt public d'autres communautés religieuses <u>ainsi que les décrets d'approbation des concordats conclus avec les Églises et les autres communautés religieuses reconnues</u> ;</p>	<p>Amendement J.-J. Aubert Article 42, alinéa 3, lettre f</p> <p>f) les décrets d'approbation des concordats conclus avec les Églises et les autres communautés religieuses reconnues <u>ainsi que les décrets de reconnaissance d'intérêt public d'autres communautés religieuses et les décrets de retrait de la reconnaissance d'intérêt public des communautés religieuses reconnues par la loi</u> ;</p> <p>Refusé par 7 voix contre 7, la voix du président étant prépondérante (art. 71 let. f OGC).</p>

Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) actuellement en vigueur	Projet de décret de la commission Communautés religieuses	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p><i>Article 44, alinéa 1</i> Référendum populaire obligatoire</p> <p>Art. 44 ¹Sont soumis de plein droit au vote populaire:</p> <p>a) les initiatives populaires que le Grand Conseil désapprouve; il peut alors leur opposer un contre-projet;</p> <p>b) les modifications du territoire cantonal;</p> <p>c) les décrets d'approbation des traités internationaux ou intercantonaux dont le contenu équivaut à une révision de la Constitution</p>	<p><i>(Pas de proposition de modification.)</i></p>	<p>Amendement du groupe LR Article 44, alinéa 1, lettre d (nouvelle)</p> <p>d) <u>Les décrets de reconnaissance d'intérêt public d'autres communautés religieuses ainsi que les décrets d'approbation des concordats conclus avec les Églises et les autres communautés religieuses reconnues.</u></p> <p>Refusé par 7 voix contre 7, la voix du président étant prépondérante (art. 71 let. f, OGC).</p>

Projet de loi de la commission Communautés religieuses	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p>Article 36 Procédure</p> <p>¹Préalablement à toute sanction, le Conseil d'État informe, par écrit, la communauté reconnue de la violation qui lui est reprochée et de l'ouverture d'une procédure à son encontre.</p> <p>²Le Conseil d'État invite la communauté à exercer son droit d'être entendue.</p> <p>³Le Conseil d'État peut renoncer à toute sanction si la communauté reconnue remédie sans délai au manquement constaté.</p> <p>⁴Le retrait de la reconnaissance fait l'objet d'un décret du Grand Conseil voté à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, sur proposition du Conseil d'État.</p>	<p>Amendement du groupe LR <i>Article 36, alinéas 5 et 6 (nouveaux)</i></p> <p><i><u>⁵Le décret du Grand Conseil prononçant le retrait de la reconnaissance vaut décision au sens de l'article 3 de la loi sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA), du 27 juin 1979.</u></i></p> <p><i><u>⁶La décision de retrait de la reconnaissance peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, conformément à la LPJA. Le recours est dépourvu d'effet suspensif.</u></i></p> <p>Refusé par 7 voix contre 7, la voix du président étant prépondérante (art. 71 let. f, OGC).</p>

Conséquences financières et sur le personnel
Conséquences sur la réforme de l'état
Répartition des tâches entre l'état et les communes

Cf. rapport du Conseil d'État 16.042, chapitres 7 et 8.

Conformité au droit supérieur et soumission au référendum

La loi ci-devant constituant la concrétisation de l'article 99 Cst.NE et la Constitution neuchâteloise ayant elle-même reçu la garantie fédérale, elle est conforme au droit supérieur. Elle est soumise au référendum facultatif, au sens de l'article 119, lettre a, de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

Vote du Grand Conseil

La loi ci-devant n'entraînant ni dépense nouvelle unique de plus de 7 millions de francs, ni dépense nouvelle renouvelable de plus de 700'000 francs par année, ni incidences sur les recettes fiscales, le vote du Grand Conseil est à la majorité simple.

Vote final et conclusion

Au vote final, par 8 voix contre 6 et 1 abstention, la commission recommande au Grand Conseil :

- de refuser l'entrée en matière du décret constitutionnel ci-devant ;
- d'adopter le projet de loi ci-devant, tel qu'il est présenté par la commission Communautés religieuses.

La commission fait sienne la proposition du Conseil d'État qu'en cas d'acceptation par le plénum d'une modification de la Constitution en vue de la reconnaissance de l'intérêt public d'une communauté religieuse, le projet de loi y relatif soit renvoyé en commission dans l'attente d'une décision populaire. Ceci permettrait de traiter certains éléments secondaires dans le but de rendre plus cohérentes les procédures si la Constitution devait être modifiée, d'une part, et de débattre du projet de loi (devant le Grand Conseil comme devant le peuple en cas de référendum) dans un contexte constitutionnel.

La commission a adopté le présent rapport sans opposition par voie électronique.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

À l'unanimité, la commission propose que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Neuchâtel, le 9 janvier 2020

Au nom de la commission législative :

Le président

J.-J. AUBERT

Le rapporteur,

J.-D. JEANNERET-GROSJEAN