

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil (avant-projet)
à l'appui
d'un projet de loi sur la reconnaissance des communautés
religieuses**

(Du 16 mars 2016)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Les Eglises réformée évangélique, catholique romaine et catholique chrétienne du canton de Neuchâtel sont reconnues comme des institutions d'intérêt public par la constitution. Le présent document constitue un rapport du Conseil d'État au Grand Conseil en vue de concrétiser le mandat constitutionnel relatif à la reconnaissance d'autres communautés religieuses.

Le Conseil d'État y présente les conditions requises des communautés religieuses afin d'accéder à la reconnaissance par l'État ainsi que les effets découlant de la reconnaissance.

Les grands principes de la procédure de reconnaissance y sont également présentés.

Ce rapport est le résultat d'un travail mené en interne par l'administration cantonale. Il retranscrit également les éléments qu'ont permis de mettre en lumière les discussions menées au sein d'une commission consultative créée dans ce but et constituée de représentants des trois Églises reconnues, ainsi que des partis politiques représentés au Grand Conseil.

1. INTRODUCTION

1.1 Evolution des relations entre l'État et les communautés religieuses reconnues et non reconnues

Dès le XIXe siècle, les sociétés occidentales ont entamé progressivement leur processus de sécularisation et c'est tout naturellement que la Suisse s'est détachée de la religion en marquant la séparation de l'État et des Eglises dans sa Constitution de 1848. Jusqu'à cette date, la relation entre les autorités religieuses et les autorités politiques était très étroite dans les différents cantons et les Eglises catholique et évangélique réformée y étaient Eglises d'État.

Au niveau fédéral, la Suisse se définit comme un État séculaire. La Confédération insiste

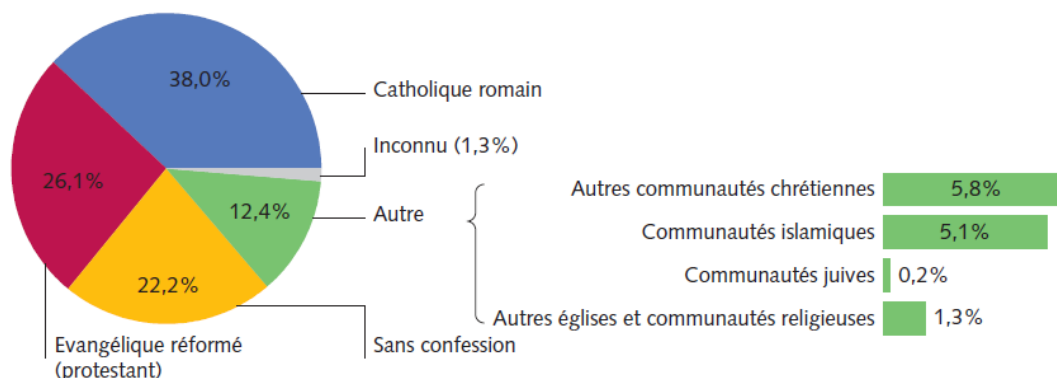
sur le fait qu'il incombe à tous les niveaux étatiques et à tous les croyants, qu'ils appartiennent à une religion ancienne ou nouvelle, de permettre une pratique non discriminatoire de leur foi¹. Néanmoins, l'autorité fédérale n'entretient pas de relations institutionnelles avec les communautés religieuses, quelles qu'elles soient.

La Suisse a dû progressivement se doter de plusieurs dispositions constitutionnelles et pénales pour la protection de la liberté de religion et de croyance, ainsi que pour la lutte contre la discrimination et l'intolérance sur la base de la religion².

C'est en assurant les libertés fondamentales aux individus, dont celle de croyance, que l'État fédéral helvétique permet l'émergence et le respect de la diversité de son paysage religieux. En effet, même si elle reste très majoritairement chrétienne, la Suisse compose depuis plusieurs décennies avec un pluralisme religieux croissant, représentatif de sa population.

Comme le montre le graphique 1, à l'échelle nationale, les groupes confessionnels les plus représentés fin 2013 parmi la population résidente permanente âgée de 15 ans ou plus sont l'Eglise catholique romaine (38,0%) et l'Eglise réformée évangélique (26,1%). 5,1% des résidents permanents font partie des communautés islamiques et 0,2% des communautés juives. La part des personnes sans appartenance religieuse atteint 22,2%.

Graphique 1 Religions dans la population résidente âgée de 15 ans et plus en 2013 (source : Office fédéral de la statistique)

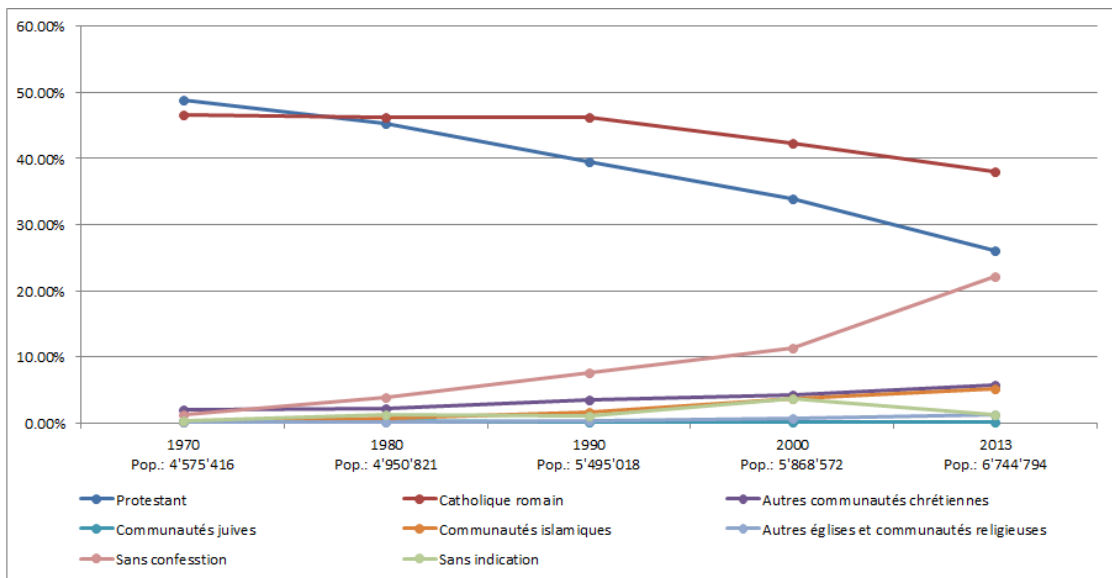


D'un point de vue évolutif, comme le montre le graphique 2, il est intéressant de souligner que la part des communautés réformées évangéliques, catholiques romaines et juives a diminué depuis 1970 (respectivement de 8.7, 22.7 et de 0.2 points), à l'inverse de celle des communautés islamiques (+ 4,9 point), des autres communautés chrétiennes (+ 3.8 points) et des autres communautés religieuses (+1.2 points) qui ont connu une évolution numérique à la hausse. Le nombre de personnes sans confession a connu la progression la plus importante avec 21 points.

Graphique 2 Population résidente de 15 ans ou plus selon l'appartenance religieuse, de 1970 à 2013 (Sources : RFP, RS)

¹ Voir notamment le rapport du DFJP *Dialogue avec la population musulmane 2010*.

² Notamment : Constitution suisse, articles 8, al. 2 (Egalité), 15 (Liberté de conscience et de croyance), 35 (Réalisation des droits fondamentaux), 36 (Restriction des droits fondamentaux), 72 (Eglise et Etat); Code Pénal suisse, articles 261 (Atteinte à la liberté de croyance et des cultes), 261 bis (Discrimination raciale).



La question de la place accordée à chacune des communautés religieuses et aux personnes qui les constituent se pose en lien direct avec cette diversité croissante.

La relation avec les communautés religieuses relève de la compétence des cantons³, qui disposent d'un degré élevé d'autonomie en la matière. Les spécificités cantonales s'articulent entre une volonté de reconnaître de nouvelles communautés (Bâle et Vaud) et un refus du métissage religieux (Valais) ou, encore, entre une séparation complète entre l'Eglise et l'État (Genève) et l'existence d'une Eglise d'État (Zurich). 24 cantons reconnaissent l'Église catholique romaine et l'Église protestante, 9 reconnaissent l'Église catholique chrétienne, 6 les communautés juives locales et 1 les Alévis, les anthroposophes et l'Eglise néo-apostolique.⁴

1.2 Evolution des relations entre l'État et les trois Eglises reconnues dans le canton de Neuchâtel

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la Constitution neuchâteloise de 1848, les Eglises protestantes et catholiques étaient indépendantes dans l'exercice de leurs pouvoirs et tiraient leurs ressources financières du revenu de leurs biens et des dons.

Après l'instauration de la République, leurs biens sont confisqués et elles deviennent des organes dépendant directement de l'État, tout en restant indépendantes dans la nomination de leurs ministres du culte. Cette situation dure jusqu'en 1873, année de l'acceptation par le Grand Conseil de la loi sur la réorganisation de l'Eglise, qui consacrait la séparation de l'Église et de l'État et l'incamération des biens du Clergé. S'ensuit un schisme de l'Eglise protestante qui, après une période de 70 ans et plusieurs tentatives de rapprochement avortées, se résout en 1941 par l'adoption de dispositions constitutionnelles entérinant la fusion des deux Eglises protestantes et consacrant la séparation des Eglises (protestante, catholique romaine et catholique chrétienne) et de l'État, ce dernier les reconnaissant dès lors comme : "institutions d'intérêt public représentant les traditions chrétiennes du pays et travaillant à son développement religieux". Autre conséquence directe de cette fusion : l'Eglise Réformée évangélique Neuchâteloise (EREN) est inaugurée le 3 juin 1943.

³ Art 72, Constitution suisse.

⁴ Cf. annexe : tableau comparatif des critères de reconnaissance des communautés religieuses dans les cantons romands et trois cantons alémaniques.

En application des nouvelles dispositions constitutionnelles, l'État passa avec chacune des trois Eglises un concordat au terme duquel était réparti entre elles un subside d'un montant total de CHF 200'000.- par lequel l'État s'engageait à percevoir pour leur compte un impôt ecclésiastique facultatif. Les trois concordats précités prévoyaient en outre qu'un enseignement religieux facultatif puisse être donné librement par les Eglises reconnues, que les locaux scolaires soient fournis gratuitement à cette fin par les communes et des heures favorables réservées.

Finalement, un arrêté de 1943 fixant les prestations des communes en faveur de l'Eglise réformée évangélique, des paroisses catholiques romaines et de la paroisse catholique chrétienne, établissait la liste des prestations en faveur des Eglises auxquelles les communes sont astreintes. Cet arrêté venait compléter la Constitution et les trois concordats⁵.

1.2.3 SITUATION ACTUELLE

La question des relations entre l'État et les trois Eglises reconnues, et plus largement "les autres communautés religieuses" est régie par le titre VI de la Constitution du 24 septembre 2000.

L'article 97 prévoit que l'État doit tenir compte de la dimension spirituelle de l'être humain et de son importance pour la communauté. Il prévoit la séparation entre l'État et les Eglises ainsi que l'indépendance de ces dernières.

L'article 98 reconnaît l'Eglise réformée évangélique, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne comme institutions d'intérêt public exemptes d'impôt sur les biens affectés à leurs activités religieuses et aux services qu'elles rendent à la collectivité. L'article prévoit aussi que l'État perçoit gratuitement la contribution ecclésiastique.

Ce dernier verse aussi une participation financière non définie dans la Constitution, en contrepartie des services que les Eglises reconnues rendent à la collectivité. Finalement, l'État a la possibilité de passer des concordats avec les Eglises reconnues. Cette disposition a été mise en œuvre par la conclusion d'un concordat entre l'État d'une part et, d'autre part, les trois Eglises reconnues. Ce concordat du 2 mai 2001, qui remplace ceux de 1942, a notamment pour objet la participation de l'État au financement des trois Eglises, la perception par ce dernier de la contribution ecclésiastique volontaire, les obligations des communes à l'égard des trois Eglises, l'enseignement religieux ainsi que la participation des Eglises à la vie publique.

Enfin, l'article 99 donne à l'État la possibilité de reconnaître d'autres communautés religieuses aux conditions posées par la loi qui fait l'objet du présent rapport.

1.3 Évolution des relations entre l'État et les autres communautés religieuses dans le canton de Neuchâtel

Conformément à l'évolution observée en Suisse et plus généralement en Europe ces dernières années, le pluralisme religieux et confessionnel s'est également fortement accru dans le canton de Neuchâtel. En plus des religions chrétiennes, encore largement majoritaires, et juive, implantée de longue date (des mentions attestent notamment de la présence d'une communauté juive dès le XIII^e siècle), de nouvelles religions ou

⁵ Rapport 01.024 du Conseil d'Etat au Grand Conseil au sujet du Concordat entre l'État de Neuchâtel et les Églises, du 9 mai 2001.

Noëlle-Laetitia Perret, *À la recherche d'un compromis...la douloureuse négociation du statut des Eglises issues de la Réforme à Neuchâtel (1918-1943)*, in Cinq siècles d'histoire religieuse neuchâteloise : approches d'une tradition protestante, Actes du colloque de Neuchâtel (22-24 avril 2004).

confessions sont apparues dans le canton. La principale est l'islam dont la présence s'est fortement accentuée depuis le milieu des années 1970 avec l'immigration de ressortissants d'ex-Yougoslavie et de Turquie. Il convient de mentionner également l'augmentation du nombre de bouddhistes, d'hindouistes et de chrétiens orthodoxes.

Le tableau 1 illustre la répartition des adhérents aux divers groupes confessionnels dans le canton de Neuchâtel en 1990 et 2000, selon la nationalité.

Tableau 1 Population résidente selon la religion et la nationalité en 1990 et 2000 dans le canton de Neuchâtel

Population résidente selon la religion et la nationalité, en nombres absolus, en 1990 et en 2000 – Canton de Neuchâtel

	RECENSEMENT 1990						RECENSEMENT 2000								
	Total		Suisse, Suissesses		Etrangers, étrangères		Total		Suisse, Suissesses		Etrangers, étrangères				
	En nombres absolus	En %	En nombres absolus	En %	En nombres absolus	En %	En nombres absolus	En %	Variation par rapport à 1990	En nombres absolus	En %	Variation par rapport à 1990	En nombres absolus	En %	Variation par rapport à 1990
Eglise évangélique réformée	71.265	43,5	69.880	54,9	1.385	3,8	59.000	35,1	-17,2	57.726	44,6	-17,4	1.274	3,3	-8,0
Eglises évangéliques libres et autres communautés protestantes	3.096	1,9	2.611	2,1	485	1,3	4.974	3,0	60,7	4336	3,4	66,1	638	1,7	31,5
Eglise catholique romaine	59.683	36,4	34.210	26,9	25.473	69,4	51.257	30,5	-14,1	32.917	25,4	-3,8	18.340	47,5	-28,0
Eglise catholique-chrétienne	159	0,1	139	0,1	20	0,1	559	0,3	251,6	517	0,4	271,9	42	0,1	110,0
Eglise chrétiennes-orthodoxes	414	0,3	119	0,1	295	0,8	1.102	0,7	166,2	372	0,3	212,6	730	1,9	147,5
Autres communautés chrétiennes	277	0,2	215	0,2	62	0,2	224	0,1	-19,1	149	0,1	-30,7	75	0,2	21,0
Communauté de confession juive	261	0,2	175	0,1	86	0,2	266	0,2	1,9	207	0,2	18,3	59	0,2	-31,4
Communautés islamiques	1.716	1,0	223	0,2	1.493	4,1	5.056	3,0	194,6	921	0,7	313,0	4.135	10,7	177,0
Autres Eglises et communautés religieuses	362	0,2	131	0,1	231	0,6	779	0,5	115,2	398	0,3	203,8	381	1,0	64,9
Aucune appartenance	24.329	14,8	17.656	13,9	6.673	18,2	36.582	21,8	50,4	26.542	20,5	50,3	10.040	26,0	50,5
Sans indication	2.423	1,5	1.900	1,5	523	1,4	8.150	4,9	236,4	5.291	4,1	178,5	2.859	7,4	446,7
Total	163.985	100,0	127.259	100,0	36.726	100,0	167.949	100,0	2,4	129.376	100,0	1,7	38.573	100,0	5,0

Les rapports de l'État avec ces différents groupes religieux sont identiques et garantis par une neutralité telle qu'exprimée dans l'article premier de la Constitution, qui stipule que le canton de Neuchâtel est une "République démocratique, laïque, sociale et garante des droits fondamentaux".

Neuchâtel a opté pour un modèle de laïcité par intégration. Dans ce modèle, la laïcité assure une fonction de régulation coopérative de la pluralité des expressions de la liberté religieuse au sein de l'espace public. L'État est laïc non pas parce qu'il interdit dans l'espace public les expressions de la liberté religieuse, mais parce qu'il les tolère et les circonscrit, dans des limites fixées, en veillant à l'ordre public, à la paix confessionnelle et au respect de la pluralité religieuse. C'est l'État, en tant que structure d'organisation politique, qui est soumis au principe de la laïcité et c'est lui, par son administration et dans l'exercice de tâches publiques de ses fonctionnaires, qui doit en assurer l'application. Par contre, les personnes qui vivent sur un territoire où s'exerce la souveraineté d'un État laïc ne sont pas soumises, dans leurs relations aux pouvoirs publics, aux règles de la laïcité.

La neutralité de l'État envers les communautés religieuses implique que celui-ci ne s'identifie pas à une religion spécifique et ne s'ingère pas dans les affaires internes des Églises et des communautés religieuses. Si l'État voue une attention particulière à certaines institutions religieuses pour des raisons historiques et sociales (voir point 1.2), il ne doit cependant pas discriminer les autres. La laïcité est donc un outil pour garantir la neutralité de l'État et régir la diversité religieuse, pas pour l'empêcher ou l'interdire. Tout

individu a ainsi le droit d'avoir une certaine croyance ou une certaine conception du monde et des rapports de l'humain avec la divinité, sans ingérence de la part de l'État.

Ces libertés individuelles sont garanties par un certain nombre de dispositions constitutionnelles⁶ qui marquent l'attitude d'ouverture et de tolérance prônée par l'État neuchâtelois dans ses interactions avec les individus et les communautés religieuses.

Le principe de la liberté religieuse et le devoir de neutralité confessionnelle, c'est-à-dire une obligation d'ouverture des pouvoirs publics à l'égard de toutes les convictions religieuses et philosophiques, n'obligent cependant pas l'État à ignorer tout aspect religieux. Il peut ainsi privilégier certaines communautés religieuses, en leur accordant une reconnaissance particulière, sans pour autant porter atteinte à la liberté religieuse. C'est ce qu'a fait le canton de Neuchâtel en reconnaissant à trois Eglises chrétiennes (voir point 1.2.) le statut d'institutions d'intérêt public. Cela n'entrave en rien la laïcité de l'État qui demeure séparé des communautés religieuses, qui sont elles-mêmes indépendantes. Cette différence de traitement, inhérente à tout statut privilégié, s'explique à la fois par le poids de la démographie et par l'histoire (la majorité de la population et la culture dominante du canton demeurent chrétienne). Mais la Constitution cantonale prévoit la possibilité d'étendre cette reconnaissance d'intérêt public à d'autres communautés religieuses qui la demandent. En effet, la révision de la Constitution neuchâteloise de 2000 offre, avec l'introduction de l'article 99, la possibilité de réexaminer le rapport entre les communautés religieuses et l'État. Cette disposition découle de la volonté de s'interroger sur la place, le rôle et le statut social que doivent avoir les communautés religieuses nouvellement établies, ainsi que sur l'égalité de traitement avec les Eglises historiquement reconnues. Par cet article, le canton de Neuchâtel s'offre la possibilité d'organiser au mieux les relations sociales au sein de sa population, son évolution et son aspect multiconfessionnel croissant, car de chrétien, le paysage cantonal est devenu pluri-religieux, mixte et séculier.

D'autres dispositifs ont également intégré la dimension religieuse, reflétant ainsi la diversité de la société. L'appartenance à une communauté religieuse est notamment prise en compte lors de l'installation d'une personne dans une commune neuchâteloise⁷, dans le milieu carcéral⁸ et hospitalier, pour des questions d'aumônerie et d'alimentation, ou encore lors des inhumations, grâce notamment à l'introduction d'un nouvel article dans la loi sur les sépultures (inhumation gratuite), du 10 juillet 1894, qui a permis la création de carrés d'inhumation multiconfessionnels⁹.

L'État de Neuchâtel a toujours entretenu de bonnes relations avec les représentants religieux des diverses communautés. Malgré l'absence de reconnaissance officielle, ceux-ci sont conviés à certaines manifestations et intégrés dans des débats en lien avec la religion ou avec l'activité du canton, tandis que les autorités, tant communales que cantonales, accordent une attention particulière aux activités des différentes communautés qui les sollicitent en y participant. Par ailleurs, trois projets en faveur du dialogue interreligieux ont été soutenus dans le cadre du prix "Salut l'étranger!". Ce prix, institué par le Conseil d'État en 1995, récompense chaque année une personne ou un groupe de personnes de tous âges et de toutes nationalités, domiciliée dans le canton, qui œuvre en faveur du respect de l'autre, de la diversité, de la tolérance ou encore de la

⁶ Constitution neuchâteloise : articles 16 (Liberté religieuse), 17 (Libertés de communication et d'information)

⁷ art. 18, al. 1 du règlement d'exécution de la loi sur l'harmonisation des registres officiels de personnes et le contrôle des habitants (RHRCH), du 2 juin 2010

⁸ art. 6 al. 1, art. 36 al. 1 et art. 39 de la loi sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures pour les personnes adultes (LPMPA), du 27 janvier 2010

⁹ Loi sur les sépultures, art. 25a

¹ D'entente avec la commune concernée, le Conseil d'Etat peut autoriser la constitution, dans l'enceinte des cimetières, de quartiers destinés à des inhumations répondant à d'autres modalités de sépulture que celles prescrites par la présente loi, notamment pour des communautés religieuses.

² Les quartiers mentionnés à l'alinéa 1 sont multiconfessionnels.

³ L'ordre public et la paix des morts ne doivent pas être perturbés par des coutumes ou des usages particuliers.

prévention des discriminations basées sur l'appartenance à une ethnie, une religion ou une nationalité.

Les espaces de dialogue entre l'État et les communautés religieuses non reconnues ne sont toutefois pas institués, à l'exception du dialogue avec les communautés musulmanes. Le Conseil d'État neuchâtelois a créé en 1991 la "Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM)", commission consultative, neutre sur le plan religieux et politique¹⁰, qui réunit plus de 40 représentants des communautés migrantes, des autorités communales et cantonales, des milieux économiques, des œuvres d'entraide et de divers partenaires en lien avec la migration. Sous l'impulsion de la CICM s'est créé en 1996 le "Groupe de contacts Musulmans" afin de favoriser le dialogue entre les représentants de l'administration cantonale et les représentants des communautés musulmanes.

Les communautés religieuses ont créé en 2003 le Groupe cantonal de dialogue interreligieux, avec lequel l'État collabore. Né dans l'élan d'une série de rencontres et d'événements en faveur de la paix entre les religions, ce groupe comble une lacune dans la vie sociale et religieuse du canton.

L'école neuchâteloise met par ailleurs tout en œuvre pour favoriser la compréhension mutuelle entre les différentes religions que compte le canton. La laïcité de la République et Canton de Neuchâtel implique qu'il n'existe pas d'instruction religieuse donnée par l'État, que l'enseignement soit laïc et qu'il soit donné dans le respect des appartenances religieuses¹¹. Toutefois, dans le but de donner aux élèves une approche objective des grandes religions, un module d'enseignement des cultures religieuses et humanistes (ECRH) a été introduit en 2003 dans le cadre des cours d'histoire dès le degré 6 HarmoS. A cet effet, des manuels scolaires sont distribués traitant du judaïsme, de la naissance du christianisme, des religions orientales, de l'histoire des Hébreux dans l'Antiquité, du monde musulman, des réformes religieuses ou encore de la pluralité des systèmes de valeur. L'École publique assume ainsi sa mission de formation, de socialisation et de gestion de la diversité en prenant en compte et en rendant accessible la connaissance des fondements culturels, historiques et sociaux, y compris des cultures religieuses, afin de permettre à l'élève de comprendre sa propre origine et celle des autres.

Cette volonté partagée de vivre en bonne intelligence est certainement une caractéristique de la politique neuchâteloise, consciente que les diverses appartenances religieuses sont constitutives du paysage neuchâtelois. Leur reconnaissance, par un statut, une loi ou une action, sont autant de bases nécessaires pour une cohabitation harmonieuse et impliquent, pour les individus, la reconnaissance de leurs identités et appartenances multiples. L'ouverture, le respect et le dialogue sont des valeurs fondamentales qui permettent d'assurer la cohésion sociale au sein des sociétés diverses.

2. LE MANDAT CONSTITUTIONNEL

2.1 Origine de la disposition constitutionnelle

Suite à la décision du Grand Conseil (approuvée en votation populaire), en 1995, de procéder à une révision totale de la Constitution cantonale, le Grand Conseil a nommé une commission ad hoc chargée d'élaborer un projet. Après plusieurs années de travaux et une large consultation, un projet a été présenté au Grand Conseil, qui en a débattu lors de sa session de mars 2000 (BGC 2000 tome III (165), pp. 2590ss, spéc. pp. 2596, 2605, 2688-89 et 2880ss). Parmi les principales innovations proposées par la

¹⁰ art. 5 de la loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle, du 26 août 1996.

¹¹ art. 5 de la loi sur l'organisation scolaire (LOS), du 28 mars 1984.

commission précitée par rapport à la Constitution de 1858 alors en vigueur, figurait l'affirmation expresse de la laïcité de la République et canton de Neuchâtel (art. premier) et la séparation entre l'État, les Eglises et les autres communautés religieuses (art. 97, al. 2). Une autre innovation consistait à prévoir que la loi pouvait reconnaître comme d'intérêt public d'autres communautés religieuses que les trois Eglises déjà inscrites constitutionnellement (art. 99).

La commission relevait notamment que Neuchâtel était, avec Genève, l'un des cantons les plus laïcs du pays. Il avait notamment rompu, il y a plus de cinquante ans, le lien qui l'attachait à l'Eglise nationale – chrétienne et protestante. Mais, dans le même temps où il renonçait à entretenir une Eglise nationale, il montrait qu'il n'était pas totalement laïc en reconnaissant à trois Eglises chrétiennes le caractère d'"institutions d'intérêt public", auxquelles il s'engageait à fournir certaines prestations. C'était cette double réalité qu'exprimait l'article 97, alinéa 2 : l'État de Neuchâtel se tenait séparé de toutes les communautés religieuses, mais il pouvait accorder à certaines d'entre elles une reconnaissance juridique particulière, génératrice d'un statut privilégié. La reconnaissance pouvait être inscrite dans la Constitution même (voir l'article 98 pour les Eglises réformée évangélique, catholique romaine et catholique chrétienne) ou résulter d'une procédure légale prévue par la Constitution (voir l'article 99 pour d'autres communautés religieuses). La consultation avait montré que certains milieux souhaitaient que le projet abandonne le régime de la reconnaissance pour réaliser une conception tout à fait rigoureuse de la laïcité. Mais la commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu de remettre en cause une réglementation qui rencontrait depuis des décennies l'agrément tacite de la population et qui s'expliquait par la démographie et les racines historiques, comme cela a déjà été exposé ci-dessus.

S'agissant plus particulièrement de l'article 99, la commission précisait que les conditions et la procédure de la reconnaissance de communautés religieuses (chrétiennes ou non) devaient être fixées par la loi, qui devrait notamment décider si l'acte de reconnaissance sera de la compétence du Grand Conseil (avec ou sans référendum) ou du Conseil d'État. Les effets de la reconnaissance ne seraient pas nécessairement identiques à ceux qui s'attachaient aux Eglises reconnues. Ils seraient fixés par la loi ou par des concordats.

Lors des débats, le Grand Conseil a refusé deux amendements, l'un prévoyant de soumettre formellement au référendum facultatif les décrets reconnaissant d'intérêt public une communauté religieuse, l'autre prévoyant de donner expressément au Grand Conseil la compétence de reconnaître d'intérêt public des communautés religieuses au sens de l'article 99. Cette dernière disposition a dès lors été adoptée sans modification et a la teneur suivante :

Art. 99 D'autres communautés religieuses peuvent demander à être reconnues d'intérêt public. La loi fixe les conditions et la procédure de la reconnaissance. Elle en règle également les effets, à moins que ceux-ci ne fassent l'objet d'un concordat.

2.2 Périmètre du mandat

La loi que présente ce rapport concrétise le mandat donné aux autorités par l'article 99 de la Constitution neuchâteloise. Elle n'a pas pour objectif de reconnaître le caractère d'intérêt public de certaines des prestations des Églises, en lien avec leur financement.

On peut mentionner les objectifs suivants :

- Fixer des critères de reconnaissance en tenant compte des travaux préalablement conduits avec les Églises reconnues, notamment du rapport remis par ces dernières au Conseil d'État en 2011.

- Prendre en compte dans les réflexions le caractère intégratif de la procédure de reconnaissance des communautés religieuses pour ses membres vis-à-vis de la société civile neuchâteloise.
- Se référer aux travaux d'autres cantons.
- Favoriser un large échange en vue de la fixation de principes dans la loi en ayant notamment recours à une commission consultative réunissant les principaux acteurs concernés et des représentants des partis politiques.
- Finaliser un projet de loi et le soumettre à l'autorité législative avant la fin de la législature 2014-17.

2.3 Exposé des travaux

Le mandat donné par la Constitution aux autorités de fixer dans une loi les conditions et la procédure de la reconnaissance d'autres communautés religieuses est inscrit au programme de la législature précédente et à celui de la présente législature. En 2011, les Églises reconnues ont remis au Conseil d'État un rapport dans lequel elles proposent un certain nombre de critères de reconnaissance et évoquent les effets ainsi que la procédure de reconnaissance. Ce dossier ne connaît pas de développement en 2012. Il est relancé par le Conseil d'État en mars 2014.

Un groupe de projet regroupant des représentants de divers services de l'administration cantonale neuchâteloise a réfléchi aux critères à examiner lors de demandes, aux effets ainsi qu'aux questions liées à la procédure de reconnaissance. Il s'est appuyé sur la documentation interne existante et sur une sélection d'articles externes. Il a également tenu compte des dispositions légales en vigueur et a largement tiré parti de l'expérience du canton de Vaud qui a adopté en septembre 2014 le règlement d'application de la loi vaudoise sur la reconnaissance des communautés religieuses entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Ces travaux ont été menés sous l'égide du département des finances et de la santé (DFS), dont le chef préside le comité de pilotage aux côtés du chef du département de l'économie et de l'action sociale (DEAS).

Dans une deuxième phase, un avant-projet de loi et de rapport a été discuté au sein d'une commission consultative constituée de représentants des trois Églises reconnues et des partis représentés au sein du Grand Conseil et accompagnée par la directrice du Centre intercantonal d'information sur les croyances, Mme Brigitte Knöbel, agissant en qualité d'experte. Cette phase consultative a permis d'enrichir le travail précédemment accompli, de l'affiner et de le préciser.

Ces travaux sont aujourd'hui soumis à l'examen d'un public plus large dans le cadre d'une consultation, soit les partis politiques, les communes, les Églises reconnues, ainsi que les institutions et services de l'État concernés. Les communautés non reconnues sont également invitées à faire part de leur position.

2.4 Situation dans d'autres cantons

Le tableau annexé retranscrit les différents régimes en vigueur dans d'autres cantons suisses. Il témoigne de la grande diversité des approches, résultant de la délégation complète aux cantons des compétences en la matière¹².

¹² Annexe 3

3. CONDITIONS DE RECONNAISSANCE

Dans ses réflexions, le Conseil d'État a adopté une approche pragmatique pour dresser le catalogue des conditions auxquelles il envisage de soumettre la reconnaissance des communautés religieuses. Il a cherché à définir un système de reconnaissance permettant de générer un bénéfice partagé entre toutes les parties, soit, en premier lieu, la communauté religieuse candidate à la reconnaissance et la communauté citoyenne dans sa globalité, mais également, notamment, les institutions étatiques et paraétatiques, les autres communautés religieuses et les associations privées actives dans la société.

Les conditions retenues se réfèrent aux principes identifiés par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population dans son étude de 2003¹³. Ils sont notamment liés à la durabilité de l'établissement de la communauté dans le canton de Neuchâtel, à son respect des fondements de l'État de droit démocratique, à son organisation interne et à sa forme juridique.

Les réflexions du Conseil d'État tiennent compte des dispositions constitutionnelles relatives aux Églises reconnues, du concordat du 2 mai 2001 passé avec ces dernières, ainsi que de la récente loi vaudoise.

3.1 Conditions retenues par le Conseil d'État

Le Conseil d'État propose que la loi pose les conditions suivantes à la reconnaissance des communautés religieuses. Elles sont également exposées en détail dans le commentaire article par article de la loi.

Condition No 1 : forme juridique

La communauté candidate à la reconnaissance doit revêtir la forme d'une association au sens du Code Civil suisse¹⁴ et avoir son siège dans le canton de Neuchâtel. L'association est l'une des formes juridiques généralement revêtues par les personnes morales à but non-lucratif. La communauté doit être constituée en association dès le début de la procédure de reconnaissance.

La forme juridique de l'association garantit notamment le caractère non lucratif de son activité, la présence d'organes élus démocratiquement par une assemblée universelle (assemblée générale), l'existence de statuts définissant ses buts, ses ressources financières et son organisation ainsi que le respect de certaines règles en matière de tenue d'une comptabilité.

Il convient de préciser que la forme juridique de la fondation a été exclue après examen car elle ne remplit pas le critère de participation de ses membres au processus décisionnel, puisqu'elle ne dispose pas obligatoirement d'un organe comparable à l'assemblée générale¹⁵.

Condition No 2 : ordre juridique suisse

La communauté doit reconnaître le caractère contraignant de l'ordre juridique suisse.

¹³ *Etat et religions en Suisse*, Cattacin, Cla, Famos, Duttwiler, Mahnig, septembre 2003.

¹⁴ Code Civil suisse, art. 60 ss.

¹⁵ Commentaire romand du Code civil suisse, 2010, ad. 83 CC.

Cette condition est jugée particulièrement adéquate car elle permet de garantir notamment le respect des articles relatifs à la liberté de conscience et de croyance et à la liberté d'opinion de la Constitution suisse¹⁶. De la même manière, elle permet de garantir le respect de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950, dont la Suisse est signataire.

Condition No 3 : droits constitutionnels des membres

Il a été jugé utile de mettre en évidence les droits constitutionnels des membres, afin de souligner leur caractère prépondérant sur toute autre règle de l'association.

Condition No 4 : paix religieuse

La communauté doit respecter la paix religieuse.

Cette condition vise à garantir l'absence de dénigrement d'autres religions et le respect des convictions d'autrui tout en bannissant toute forme abusive de prosélytisme. Au regard de la difficulté à instaurer un contrôle systématique de l'application d'une telle disposition, elle ne vise que le discours tenu par les représentants de la communauté

En cas de comportements inadéquats graves et répétés de ses membres, il est attendu de la communauté qu'elle agisse positivement afin de mettre fin à ces comportements, voire d'exclure les membres en question.

Dans son avant-projet, le Conseil d'État propose d'intégrer cette condition à la loi de reconnaissance. Néanmoins, bien conscient des limites des moyens de contrôle à sa disposition, il reste ouvert à régler cet aspect hors du cadre de la loi, par exemple par le biais d'une déclaration liminaire signée par la communauté.

Condition No 5 : transparence

Cette condition, en complément des règles sur l'association, vise à s'assurer que la communauté remplit effectivement les exigences posées par sa forme juridique. Ces exigences se rapprochent de celles imposées aux partis politiques.

Le Conseil d'État a également évalué la possibilité d'intégrer une exigence portant sur la provenance géographique des moyens financiers de l'association, mais y a finalement renoncé au motif qu'une telle disposition, outre son caractère suspicieux, pourrait aisément être contournée. Cette exigence ne pourrait pas non plus s'appliquer aux Eglises reconnues.

Condition No 6 : durabilité

Afin de pouvoir prétendre à la reconnaissance d'intérêt public, la communauté doit démontrer une implantation à la fois significative et durable dans le canton de Neuchâtel. Il est donc proposé de fixer des seuils en termes de durée d'établissement et de nombre d'adhérents. Les modalités exactes de cette condition feront l'objet d'une définition plus précise dans le règlement d'application de la loi.

Condition No 7 : rôle social et culturel

Il est demandé à la communauté de jouer un rôle social et culturel dépassant sa vocation culturelle. Par le biais de la reconnaissance, la communauté, dont les représentant-e-s

¹⁶ Constitution Suisse, art. 15 et 16.

sont légitimé-e-s par l'État, peut en effet être amenée à jouer un rôle de passerelle entre ses membres et les instances publiques relevant, par exemple, des domaines de l'enseignement, de l'intégration socio-professionnelle ou de l'exercice de la citoyenneté.

Condition No 8 : activité culturelle

Il est demandé à la communauté d'exercer une activité culturelle régulière dans au moins un endroit du canton. Le Conseil d'État a renoncé à étendre cette exigence à tout le territoire cantonal, comme l'a fait le canton de Vaud. Il juge que cette exigence ne peut pas s'appliquer au canton de Neuchâtel en raison de sa petite taille et vu les nombreux projets en cours consistant à le faire vivre comme un seul espace.

Condition No 9 : maîtrise du français

Il est demandé que les responsables religieux permanents ainsi que les responsables administratifs de la communauté maîtrisent la langue française de manière à pouvoir dialoguer avec les autorités.

Le Conseil d'État renonce à imposer cette condition pour les intervenants religieux provenant d'autres pays, invités de manière temporaire.

Condition No 10 : droit de sortie

La communauté doit impérativement garantir, par ses statuts, le droit de ses membres de la quitter. Les statuts doivent également exposer les principes définissant l'adhésion et l'exclusion des membres.

3.2 Conditions non retenues par le Conseil d'État

Le Conseil d'État a également examiné les conditions suivantes, sans les retenir :

- Respect des principes démocratiques : le Conseil d'État a jugé que ce critère est garanti par la condition fixée au sujet de la forme juridique de l'association et par celle du respect de l'ordre juridique suisse.
- Respect de la paix sociale : le Conseil d'État juge cette condition redondante avec les conditions se référant à l'ordre juridique suisse et à la paix religieuse.

4. PROCEDURE DE RECONNAISSANCE

La procédure de reconnaissance des communautés comporte un certain nombre d'étapes au terme desquelles la communauté candidate accède à la reconnaissance de son statut d'utilité publique. Il s'agit d'une démarche structurée, encadrée par l'État, dans laquelle la communauté s'engage afin d'exprimer son sentiment d'appartenance à la société et de se faire connaître en son sein. Une fois obtenue, la reconnaissance permet à la communauté de bénéficier de certains effets détaillés au chapitre suivant.

Le premier objectif de la procédure de reconnaissance est de donner l'opportunité, au besoin, aux communautés candidates d'adapter leur structure et leur fonctionnement dans le but de satisfaire aux critères définis par la loi de reconnaissance.

La procédure de reconnaissance vise également à augmenter la visibilité et l'acceptation de la communauté dans la population. Ainsi, l'État peut demander à la communauté d'organiser diverses manifestations visant à se faire connaître auprès de la population comme par exemple des journées portes-ouvertes, des conférences, ou des stands

d'information destinés à la population. En ce sens, la procédure de reconnaissance est un projet qui permet aux communautés – du moins pour les plus discrètes d'entre elles – de mettre en place des actions propres à progressivement faire accepter leur présence dans le paysage sociétal.

En conséquence, la procédure de reconnaissance peut se dérouler sur une période relativement longue. À titre d'exemple, le canton de Vaud prévoit un délai de 5 ans pour traiter une demande de reconnaissance. Cette période est envisagée comme une préparation tant de la communauté que des autorités politiques et de la population à l'idée de la reconnaissance.

Lorsque toutes les conditions posées à la reconnaissance sont remplies par une communauté religieuse, le Conseil d'État propose au Grand Conseil de sanctionner, par décret, la reconnaissance. La Constitution neuchâteloise prévoit les conditions auxquelles il est possible d'assortir tout décret du Grand Conseil de la clause référendaire¹⁷.

De la même manière, le Grand Conseil peut, sur proposition du Conseil d'État, retirer la reconnaissance à une communauté qui n'en remplirait plus les conditions. Ces dispositions sont similaires à celles adoptées par le canton de Vaud.

Enfin, il est souligné que les communautés bénéficiant déjà d'une reconnaissance ainsi que les trois Églises reconnues seront consultées dans le cadre de la procédure en vue de la reconnaissance d'une nouvelle communauté. L'autorité compétente pourra par ailleurs disposer d'un droit de regard sur la formation des responsables religieux de la communauté candidate dans le cadre des articles 26 et 27 du projet de loi.

En résumé, on peut structurer la procédure de reconnaissance en trois étapes distinctes :

1. Dépôt de la demande de reconnaissance
2. Examen de la demande de reconnaissance
3. Sanction du Grand Conseil

Il est prévu de décrire de manière détaillée les étapes de la procédure dans le règlement d'application de la loi.

5. EFFETS DE LA RECONNAISSANCE

Dans sa réflexion au sujet des effets de la reconnaissance, le Conseil d'État a tenu compte des prérogatives accordées aux trois Eglises reconnues dans le canton de Neuchâtel, de celles considérées par le canton de Vaud dans sa loi de reconnaissance et des prérogatives envisagées de manière théorique par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population. De manière plus générale, le Conseil d'État a veillé à rapprocher le traitement des communautés reconnues de par la loi avec celui des trois Eglises reconnues par la Constitution.

5.1 Effets reconnus par le Conseil d'État

Le Conseil d'État a retenu les effets suivants :

Effet No 1 : contribution volontaire

Il est proposé d'accorder aux communautés religieuses reconnues le privilège que l'État perçoit en leur nom et pour leur compte une contribution volontaire de leurs membres,

¹⁷ Constitution neuchâteloise, art. 42 al. 3, let. G

au même titre que la contribution ecclésiastique pour les trois Églises reconnues¹⁸. Il est également proposé d'ajouter dans la loi sur les contributions directes cette nouvelle dénomination à la suite de la contribution ecclésiastique. Les taux et les modalités de perception appliqués sont identiques à ceux fixés pour les trois Églises reconnues. Des exceptions sont possibles, sous réserve de l'accord de l'Etat. Cas échéant, leur mise en œuvre est à la charge des communautés qui les demandent.

Pour ce qui concerne le produit de la contribution volontaire des personnes morales, le Conseil d'Etat n'a pas souhaité revoir son mode de répartition à ce stade et propose donc que seules les trois Eglises reconnues par la Constitution continuent d'en bénéficier.

Effet No 2 : exonération fiscale

L'exonération fiscale est une conséquence automatique pour toute personne morale dont les buts sont avérés comme étant culturels ou d'utilité publique¹⁹. Il est néanmoins proposé de nommer expressément cet effet dans la loi de reconnaissance pour éviter d'avoir à recourir à une procédure distincte de reconnaissance d'utilité publique dans le but, précisément, d'accorder l'exonération fiscale.

Effet No 3 : enseignement religieux et aumônerie

Le Conseil d'État juge que les communautés au bénéfice de la reconnaissance d'intérêt public doivent se voir octroyer les mêmes droits que les trois Églises reconnues en matière d'enseignement religieux ainsi que d'aumônerie dans les hôpitaux, les établissements pénitentiaires et les écoles²⁰. Ces dernières doivent notamment mettre à disposition des locaux aux mêmes conditions que pour les trois Églises reconnues.

Effet No 4 : participation aux débats sur les questions spirituelles

La reconnaissance d'une communauté religieuse signifie aussi qu'elle est reconnue comme un contributeur important aux débats relatifs à la spiritualité. Le Conseil d'État estime dès lors que les communautés reconnues doivent répondre favorablement aux demandes émanant de l'État et de ses services de participer à de tels débats. Cette disposition est identique à celle qui est applicable aux trois Églises reconnues²¹.

Effet No 5 : consultation par l'État

Une fois reconnue, une communauté religieuse pourra être sollicitée par l'État pour exprimer sa position sur un sujet la concernant directement ou indirectement, ou pour un projet relevant de sa sphère d'activité. Bien qu'il ne nécessite pas de disposition légale particulière, cet effet découle directement de la reconnaissance d'une communauté.

5.2 Effets non retenus par le Conseil d'État

Après les avoir examinés dans ses réflexions, le Conseil d'État n'a pas retenu les effets suivants :

- Demande de subvention : le Conseil d'État a décidé de séparer la question du subventionnement des communautés religieuses de celle de leur reconnaissance.

¹⁸ Concordat entre l'Etat de Neuchâtel et l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel, l'Eglise catholique romaine, l'Eglise catholique chrétienne du 2 mai 2001, art. 7 et 8.

¹⁹ LDir art. 81, let. f et g.

²⁰ Concordat entre l'Etat de Neuchâtel et l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel, l'Eglise catholique romaine, l'Eglise catholique chrétienne du 2 mai 2001, art. 13 et 14.

²¹ Concordat entre l'Etat de Neuchâtel et l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel, l'Eglise catholique romaine, l'Eglise catholique chrétienne du 2 mai 2001, art. 15.

Il juge en effet que toute demande de subventionnement relève du cadre fixé dans la loi sur les subventions, qu'il soit émis par une communauté religieuse reconnue ou par toute autre entité disposant d'un statut juridique. Le cas de la subvention annuelle globale octroyée aux trois Églises reconnues²² constitue à cet égard une notable exception qui s'explique par des raisons historiques.

L'octroi d'une subvention ne peut donc pas découler automatiquement de l'aboutissement favorable d'une procédure de reconnaissance. Le projet de loi de reconnaissance y fait néanmoins explicitement référence pour préciser qu'une communauté reconnue peut faire une demande de subvention, que toute subvention forfaitaire doit faire l'objet d'un concordat et que toute subvention octroyée en échange de prestations clairement définies doit faire l'objet d'un contrat, conformément à la loi sur les subventions.

- Mise à disposition des lieux de culte : pour des raisons historiques et patrimoniales, les communes propriétaires des lieux de cultes des trois Églises reconnues sont tenues de les mettre gratuitement à disposition des trois Églises reconnues et d'assurer leur entretien et leur réparation²³. Selon la même disposition, elles sont tenues de rétribuer les organistes. Le Conseil d'État considère que ces dispositions ne sont pas applicables aux communautés nouvellement reconnues, pour lesquelles les mêmes raisons historiques et patrimoniales ne s'appliquent pas.
- Tranquillité aux abords des lieux de culte : cette prérogative est accordée aux Eglises reconnues²⁴. Le Conseil d'État ne juge néanmoins pas utile d'en faire un effet de la reconnaissance d'utilité publique car les dispositions générales relatives à la sécurité suffisent à régler cette question.
- Participation à un organisme interreligieux : après avoir examiné cet effet, le Conseil d'État est d'avis qu'il ne convient pas de le retenir au motif qu'une telle participation ne saurait être imposée.
- Carrés confessionnels : le Conseil d'État renonce à élaborer une disposition particulière à cet égard car le droit cantonal règle la question par la loi sur les sépultures qui attribue la compétence aux communes.

6. COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI ARTICLE PAR ARTICLE

Article premier (but et champ d'application)

Cette disposition expose que la présente loi accomplit le mandat donné par l'article 99 Cst NE au législateur

Article 2 (principe)

Toute communauté religieuse qui se conforme aux exigences de la présente loi est autorisée à se porter candidate à la reconnaissance d'intérêt public. La forme potestative ("peut" être reconnue...) exprime le pouvoir d'appréciation politique du Grand Conseil, lequel est chargé par l'article 14 de prendre un décret reconnaissant – ou refusant de reconnaître – d'intérêt public la communauté candidate. En d'autres termes, quand bien

²² Concordat entre l'Etat de Neuchâtel et l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel, l'Eglise catholique romaine, l'Eglise catholique chrétienne du 2 mai 2001, art. 4.

²³ Concordat entre l'Etat de Neuchâtel et l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel, l'Eglise catholique romaine, l'Eglise catholique chrétienne du 2 mai 2001, art. 9 et 10.

²⁴ Concordat entre l'Etat de Neuchâtel et l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel, l'Eglise catholique romaine, l'Eglise catholique chrétienne du 2 mai 2001, art. 12.

même elle remplit toutes les conditions prévues par la loi, la communauté candidate n'a pas un droit à bénéficier de la reconnaissance d'intérêt public.

Article 3 (autonomie)

Cette disposition réaffirme ce que dit l'article 97, alinéa 2, première phrase Cst NE : l'État est séparé des Eglises et des autres communautés religieuses. Cela découle du principe de la laïcité inscrit à l'article premier Cst NE. Dès lors, tant que les communautés religieuses respectent l'ordre juridique suisse, l'État et les communes n'ont pas à interférer dans leur organisation et leur fonctionnement.

Article 4 (recevabilité de la demande)

Alinéa 1

La condition *sine qua non* pour pouvoir déposer une demande de reconnaissance est que la communauté soit constituée en association de droit suisse avec un siège dans le canton. Sur ce point, il convient de se référer au commentaire général sur les conditions de reconnaissance (ch. 3.1 ci-dessus). L'on ajoutera encore que selon l'article 69 du Code civil suisse, les comptes doivent être tenus conformément aux dispositions *ad hoc* du Code des obligations ; ce point est important pour permettre à l'autorité de vérifier que la condition de la transparence, prévue à l'article 13 de la présente loi, est bien remplie.

Alinéa 2

Dès lors qu'un nombre minimal de membres est exigé (art. 12 de la présente loi), certaines associations de moindre envergure pourraient se fédérer afin de réunir un nombre de fidèles suffisants pour voir leur demande de reconnaissance prise en compte. Ce procédé est admissible mais chaque association doit respecter toutes les autres exigences de la présente loi, afin d'éviter que des communautés issues de courants plus radicalistes soient en quelque sorte "couvertes" par leur rapprochement avec d'autres communautés modérées.

Article 5 (statuts)

Les statuts doivent être déposés avec la requête de reconnaissance (art. 15) et permettent à l'autorité chargée de l'examiner de vérifier le respect par la communauté de l'ordre juridique suisse et de détecter une éventuelle tendance extrémiste ou sectaire. L'on peut penser, par exemple, à une admission conditionnée à la remise de biens personnels ou au dépôt d'une somme d'argent, ou encore à un motif d'exclusion fondé sur l'exercice, par le fidèle concerné, de ses droits fondamentaux.

Articles 6-8 (ordre juridique suisse)

Une communauté candidate à la reconnaissance d'intérêt public doit à l'évidence respecter les règles de l'État dont elle attend ladite reconnaissance. Plutôt que de dresser une liste de ces règles, il a paru préférable d'énoncer de manière générale que l'ordre juridique suisse et le droit international public relatif aux droits de l'homme devaient être respectés (art. 6) et de préciser ensuite les devoirs de la communauté envers ses membres (art. 7) et à l'égard d'autrui (art. 8). La règle générale recouvre, notamment, le respect de la dignité humaine (art. 7 Cst. féd.), l'égalité entre hommes et femmes (art. 8, al. 3 Cst. féd.), l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (art. 8, al. 4 Cst. féd.), la liberté personnelle (art. 10 Cst. féd.), le droit au mariage (art. 14 Cst. féd. qui implique l'interdiction du mariage forcé), la liberté de conscience et de croyance (art. 15 Cst. féd.) ou la liberté d'information (art. 16 Cst. féd.).

L'un-e des membres de la commission a émis le souhait que soit mis en avant le respect de l'égalité entre hommes et femmes, en raison du fait qu'il constitue une attente en termes d'intégration. La commission, considérant que tous les droits fondamentaux avaient la même valeur, n'a pas retenu cette solution, tout en admettant la pertinence du respect de l'égalité entre homme et femme comme critère d'intégration.

L'énoncé de ces divers droits et libertés sera repris dans la déclaration d'engagement que devra signer la communauté au moment du dépôt de sa requête (cf. art. 15 du projet de loi).

L'on relèvera encore que l'article 7, alinéa 2 du projet de loi a pour but d'éviter les pratiques visant à empêcher un fidèle de quitter librement sa communauté. Quant à l'article 8, le terme de "croyance" recouvre non seulement les autres confessions ou religions, mais aussi les diverses formes d'agnosticisme et d'athéisme.

Article 9 (rôle social et culturel)

Cette disposition est déjà commentée au chiffre 3 ci-dessus.

Article 10 (activité culturelle)

Comme il s'agit d'une reconnaissance par la République et canton de Neuchâtel, et non sur le plan suisse, il est normal que la communauté candidate pratique ses activités religieuses sur le territoire cantonal. Point n'est besoin qu'elle soit présente dans les diverses régions du canton, un lieu de culte suffit. Par ailleurs, l'activité culturelle doit être régulière, en ce sens qu'elle représente un aspect important de la vie de la communauté.

Article 11 (langue)

L'intégration de la communauté dans le canton de Neuchâtel suppose bien évidemment que ses responsables, religieux ou administratifs, en comprennent et parlent la langue officielle. Cette exigence est par ailleurs réglée, pour les dignitaires religieux, par les conventions d'intégration exigées par la Confédération en cas d'octroi d'un permis de séjour à ceux qui n'auraient pas un niveau suffisant de français. Elle permet non seulement aux responsables précités de communiquer avec les autorités, mais aussi à ces dernières de vérifier le respect de l'ordre juridique suisse.

Article 12 (nombre de membres et durée d'établissement)

Cette disposition signifie que pour être reconnue d'intérêt public, une communauté religieuse ne doit pas être un groupuscule de quelques personnes récemment créé. La reconnaissance étant indissociable d'une certaine intégration dans le canton, une présence remontant à plusieurs années et un certain nombre de membres sont exigés. Toutefois, ces critères doivent être pondérés. En effet, il existe des communautés religieuses établies dans le canton depuis très longtemps mais qui comptent un nombre restreint de membres ; à l'inverse, certaines communautés sont récentes mais comptent beaucoup de fidèles. Afin de conserver une certaine souplesse, il est donc proposé que le Grand Conseil délègue au Conseil d'État la compétence de fixer le nombre minimal de membres et la durée minimale d'établissement dans le canton, avec l'idée que plus une communauté est ancienne dans le canton, moins l'on exigera un nombre important de fidèles. Le Grand Conseil aura de toute manière le dernier mot puisque c'est à lui que revient la compétence d'accorder ou de refuser la reconnaissance. L'on relèvera encore que dans le cas des fédérations d'associations, c'est le nombre cumulé de membres qui sera pris en compte.

Face à la difficulté de trouver une source univoque, respectivement des critères précis de détermination du nombre de membres, la commission consultative a estimé qu'il était opportun de laisser au Conseil d'État la compétence de déterminer cette méthode et de l'adapter au gré des expériences. En effet, si l'on se base sur les chiffres de l'Office fédéral de la statistique, certaines communautés établies de longue date dans le canton seraient inexistantes, alors qu'elles comportent plusieurs centaines de membres. Par ailleurs, il est problématique de se fier aux seules données du contrôle des habitants ou aux déclarations d'impôt dès lors que le libre choix de la religion n'est reconnu que dès l'âge de 16 ans, au sens de l'article 303, alinéa 3 du Code civil suisse, respectivement que ce critère n'est pas déterminant dans beaucoup de communautés. Enfin, il paraît également problématique de demander à la communauté requérante une liste de ses membres ; en effet, les opinions ou les activités religieuses sont des données sensibles

au sens de l'article 14, lettre b de la Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE), du 9 mai 2012.

Article 13 (transparence)

La remise, chaque année et en français, des comptes et d'un rapport d'activités de la communauté permet à l'autorité de vérifier si les conditions de la reconnaissance sont (toujours) remplies.

Article 14 (compétence)

Dans son projet de Constitution, la commission *ad hoc* partait de l'idée que l'autorité chargée de reconnaître une communauté d'intérêt public serait désignée dans la loi mentionnée à l'article 99 et qu'il pourrait s'agir soit du Conseil d'État, soit du Grand Conseil, soit encore d'une autre autorité. Lors des débats, un amendement a été déposé afin que la Constitution désigne expressément le Grand Conseil comme autorité de reconnaissance. Cet amendement a été rejeté et l'article 99 dans sa teneur actuelle, telle que proposée par la commission, a été adopté. Il ressort toutefois des débats que pour plusieurs députés, un acte d'une telle importance devait être de la compétence du Grand Conseil (BGC 2000 vol. III, pp. 2882ss). Dans la loi qui est proposée aujourd'hui, cette solution a été retenue, eu égard au caractère éminemment politique de la reconnaissance d'intérêt public d'autres communautés religieuses, et également parce que les trois Eglises figurant à l'article 97 Cst NE ont aussi été reconnues d'intérêt public par le Grand Conseil (certes, en sa qualité de Constituant).

Par ailleurs, il ressort des débats parlementaires (BGC 2000 vol. III, pp. 2882ss) que le Grand Conseil a refusé un amendement tendant à soumettre formellement au référendum facultatif les décrets reconnaissant d'intérêt public une communauté religieuse. Cela signifie que l'article 42 Cst NE, tel qu'il a été adopté, ne permet pas de soumettre de manière automatique au référendum facultatif le décret accordant ou refusant la reconnaissance d'une communauté religieuse. Seule existe la possibilité pour 35 députés de demander que le décret soit assorti de la clause référendaire (art. 42, al. 3, let. g Cst NE).

Article 15 (forme et contenu de la requête)

Le dépôt de la requête auprès de l'autorité désignée par le Conseil d'État marque le début de la procédure de reconnaissance. Ladite autorité aura pour tâche d'instruire le dossier, autrement dit de vérifier que les conditions de reconnaissance sont remplies.

Le dépôt d'une requête, accompagnée d'une déclaration d'engagement, des statuts et d'éventuelles autres pièces requises par le Conseil d'État sont des conditions de recevabilité de la requête : si ces exigences ne sont pas respectées, la requête ne sera pas examinée.

La déclaration d'engagement a pour but d'informer clairement la communauté requérante souhaitant être reconnue par l'État des implications de cette reconnaissance. Par sa signature, la communauté reconnaît devoir respecter certains principes essentiels (tels que mentionnés notamment aux articles 6 à 8). Pour les mêmes motifs que ceux évoqués dans le commentaire de l'article 4, alinéa 2 ci-dessus, dite déclaration doit être signée par chaque association membre de la fédération requérante, cas échéant. Au surplus, la communauté qui adhère à une fédération déjà reconnue doit, elle aussi, signer la déclaration d'engagement.

Le dépôt des statuts a pour but de permettre à l'autorité de vérifier que la communauté est bel et bien constituée en association de droit suisse et qu'elle a son siège en Suisse (art. 4), mais également de vérifier que lesdits statuts respectent les conditions de reconnaissance, telles le respect de l'ordre juridique suisse et la liberté de ses membres de sortir de l'association en tout temps et sans condition (art. 5 et 7, al. 2).

Le Conseil d'État peut, par règlement, prévoir le dépôt de pièces supplémentaires. Cette disposition a pour but de permettre au Conseil d'État de compléter lui-même les moyens à disposition de l'autorité pour vérifier la recevabilité de la requête, respectivement le respect des conditions de la reconnaissance, sans devoir proposer une modification de la loi. Il peut s'agir par exemple des comptes de l'association pour le dernier exercice comptable, précédant le dépôt de la requête, l'adresse du ou des lieux de culte, le nombre de membres dans le canton, la liste des responsables de la communauté et de ses "guides spirituels" ainsi que leur curriculum vitae.

Article 16 (Examen formel de la requête)

Cette disposition reprend une petite partie de la procédure prévue en droit des constructions : la communauté qui aurait omis, par négligence ou ignorance (et non par refus de remplir les conditions), de produire l'un ou l'autre des documents exigé à l'article 15, se voit ainsi impartir un délai pour y remédier. À défaut de suite apportée dans le délai ainsi donné, la communauté est présumée ne pas remplir les conditions d'une reconnaissance, respectivement retirer sa requête. Cette dernière est donc déclarée irrecevable par décision de l'autorité. Comme toute décision, cette dernière doit pouvoir faire l'objet d'un recours. Dès lors que ladite décision est rendue par l'autorité sur délégation du Conseil d'État, ce dernier ne saurait être lui-même l'autorité de recours, de sorte que c'est le Tribunal cantonal qui pourra être saisi.

Article 17 (Instruction de la requête)

Il incombe à l'autorité désignée par le Conseil d'État d'instruire la requête, c'est-à-dire de vérifier que la communauté requérante remplit bien toutes les conditions pour pouvoir être reconnue d'utilité publique par le Grand Conseil. Cette phase a donc pour but de s'assurer que la communauté, respectivement ses membres, remplissent les conditions des articles 6 à 13 et les respectent dans les faits. Ces conditions doivent être respectées dès le dépôt de la requête, en particulier celle relative à la tenue d'une comptabilité conformément au Code des obligations.

L'obligation de consulter les trois Eglises (déjà reconnues par la Constitution) et les autres communautés religieuses reconnues tend à favoriser la paix religieuse et le dialogue interconfessionnel, respectivement interreligieux.

Le projet de loi prévoit que la phase d'instruction dure au maximum 5 ans. L'indication d'un maximum signifie que le Conseil d'État peut proposer au Grand Conseil, après une courte instruction, de reconnaître d'utilité publique une communauté établie de longue date dans le canton et dont il s'avère pratiquement d'emblée qu'elle remplit les conditions d'une reconnaissance.

Au terme de son instruction, l'autorité prépare un projet de rapport du Conseil d'État au Grand Conseil proposant à ce dernier d'accorder la reconnaissance ou de la refuser. Dès lors que les représentants de la communauté n'auront en principe pas l'opportunité d'être entendus par le Grand Conseil ou l'une de ses commissions (à moins que ces derniers en décident autrement, mais ils ne sauraient y être contraints), ils ont la possibilité de se prononcer sur le projet de rapport au Grand Conseil.

Art 18 (Rapport du Conseil d'État)

Cette disposition réalise le droit d'être entendu de la communauté requérante, en prévoyant que ses observations sur le contenu du rapport du Grand Conseil seront jointes à ce dernier.

Pour le surplus, cette disposition prévoit que la suite de la procédure se déroule de manière identique à celle de l'adoption d'un décret proposé au Grand Conseil par le Conseil d'État.

Art 19 (Subventions)

La reconnaissance du caractère d'utilité publique d'une communauté religieuse n'a pas pour corollaire son financement par l'État. Ainsi, cette disposition ne donne pas de droit à des subventions ; elle permet seulement à l'État d'en accorder, si par ailleurs les

conditions posées par la loi sur les subventions sont remplies. Dans le cas où la subvention prendrait la forme d'une subvention forfaitaire annuelle et ne serait ainsi pas la contre-prestation de prestations déterminées et quantifiables de la part de la communauté requérante, elle peut faire l'objet d'un concordat, sur le modèle qui prévaut actuellement avec les Églises catholiques (romaine et chrétienne) et réformée.

Art 20 (exonération fiscale)

Les communautés religieuses reconnues d'utilité publique sont exonérées de l'impôt au même titre que les Églises reconnues constitutionnellement. Elles bénéficient ainsi de l'égalité de traitement sur ce point.

Art 21 et 22 (contribution volontaire des membres : principe et perception)

Accordant sur ce point l'égalité de traitement avec les trois Églises reconnues constitutionnellement, la loi prévoit la possibilité, pour la communauté reconnue, de percevoir une contribution volontaire auprès de ses membres, dont elle fixe librement le taux et les modalités. Tout comme les trois Eglises précitées, la communauté reconnue peut bénéficier des services de l'État pour la perception gratuite de cette contribution mais à la condition qu'elle accepte d'appliquer le même taux et les mêmes modalités que les trois Eglises précitées. Cette exigence se légitime par le fait qu'il s'agit d'une prestation gratuite et que cette dernière ne doit constituer qu'une charge supplémentaire très limitée pour l'État. Par voie de conséquence, si une communauté reconnue demande une prestation particulière, par exemple un taux différent, d'une part l'État n'est pas tenu d'accepter d'effectuer cette prestation et d'autre part, s'il l'accepte, la communauté doit prendre en charge les coûts y relatifs.

Le service des contributions informe la communauté reconnue, au moment du dépôt de sa requête, des modalités pratiques de la perception.

En revanche, à la différence des trois Églises reconnues constitutionnellement, il n'est pas prévu que la communauté reconnue puisse faire prélever par l'Etat une contribution volontaire auprès des personnes morales (cf. ch. 5.1 ci-dessus).

L'article 22, alinéa 3 reprend une disposition identique du concordat passé avec les trois Églises.

Art 23 (participation à la vie publique)

Par cette disposition, le projet de loi exprime les attentes de l'État à l'égard d'une communauté religieuse reconnue d'utilité publique en termes de participation aux débats publics et politiques touchant aux questions qui la concernent. Elle valorise l'acceptation, dans le canton et sa vie publique, de la communauté reconnue.

Une disposition identique figure dans le concordat passé par l'État avec les trois Eglises reconnues constitutionnellement.

Art 24 (Enseignement religieux dans les écoles)

De la même manière que les Églises reconnues peuvent disposer de locaux dans les établissements scolaires pour diffuser un enseignement religieux auprès de leurs membres hors des horaires scolaires, cette faculté doit être accordée aux autres communautés religieuses reconnues. Cet enseignement religieux est soumis aux mêmes contraintes, à savoir qu'il doit clairement se distinguer, aux yeux de ceux et celles qui le suivent, du programme scolaire obligatoire, et ne saurait revêtir un caractère obligatoire pour les membres de la communauté en question.

Art 25 (aumônerie dans les établissements de détention et de soin)

Les communautés reconnues pourront, au même titre que les trois Eglises reconnues constitutionnellement, participer au service d'aumônerie dans les établissements précités,

conformément à la loi sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures pour les personnes adultes (LPMPA), du 27 janvier 2010.

Cette disposition ne fonde aucun droit à l'octroi de subvention.

Art 26 (respect des conditions de la reconnaissance)

Cet article pose le principe selon lequel les conditions de la reconnaissance doivent être respectées au-delà du prononcé de cette dernière par le Grand Conseil. À défaut, la reconnaissance pourrait être retirée (cf. plus bas, article 29).

Art 27 (devoir d'information de la communauté)

Cette disposition met en œuvre le principe exposé à l'article précédent, à savoir comment l'autorité compétente peut, entre autres, s'assurer que la communauté remplit toujours les conditions de la reconnaissance. La violation de l'obligation d'informer pourrait elle-même donner lieu aux sanctions prévues dans la loi.

L'alinéa 2 vise à éviter qu'une communauté religieuse extrémiste bénéficie de la reconnaissance accordée à une fédération d'associations modérées, en adhérant simplement à cette dernière, sans remplir par ailleurs les conditions mentionnées aux articles 5 à 13 du projet de loi. C'est dans cette perspective qu'elle doit aussi signer la déclaration d'engagement (cf. art. 15, al. 2).

Par ailleurs, l'autorité ne peut pas empêcher en soi une association d'entrer dans une fédération reconnue, en vertu de la liberté d'association. Mais l'alinéa 3 lui permet d'avertir une fédération que l'association nouvelle-venue risque de remettre en cause la reconnaissance dont elle bénéficie.

Art 28 (statistiques)

Cette disposition a pour but de vérifier l'accomplissement, au-delà de la reconnaissance, de la condition relative aux nombres de membres.

Toutefois, le seul fait que le nombre des membres de la communauté soit passé en dessous du nombre minimal pour que la communauté soit reconnue ne devrait pas en lui-même entraîner un retrait de la reconnaissance, si les autres conditions de son maintien sont par ailleurs remplies.

Art 29 (nature des sanctions)

Cette disposition prévoit trois types de sanctions, dont l'application dépendra de la gravité de la violation d'une condition de reconnaissance et de la possibilité ou non pour la communauté d'y remédier. Il est fait application du principe de proportionnalité.

Art 30 (procédure)

Cette disposition concrétise le droit d'être entendu de la communauté avant qu'une éventuelle sanction ne soit prise à son égard.

Afin d'éviter des sanctions disproportionnées, le Conseil d'État peut renoncer à toute sanction si la communauté remédie d'elle-même à son manquement.

La reconnaissance étant de la compétence du Grand Conseil, ainsi en va-t-il de son retrait, sur proposition du Conseil d'État.

Art 31 (recours)

L'acte par lequel le Conseil d'État prive la communauté de tout ou partie des effets de la reconnaissance (art. 29, al. 1, let. b) constitue une décision au sens de l'article 3 LPJA, de sorte qu'elle doit pouvoir faire l'objet d'un recours. En vertu de l'article 28 LPJA, les décisions du Conseil d'État ne peuvent faire l'objet d'un recours auprès d'une instance cantonale que dans les cas prévus par la loi. Dès lors, il y a lieu d'inscrire expressément une voie de recours au Tribunal cantonal dans la présente loi.

En revanche, l'avertissement au sens de l'article 29, alinéa 1, lettre a ne constitue pas un préalable obligatoire aux autres sanctions, de sorte qu'il n'est pas susceptible de recours (ATF 125 I 119, consid. 2a).

Art. 33 (émolument)

Si sa demande est recevable (cf. art. 15-16), la communauté devra s'acquitter d'un émolument destiné à couvrir les frais d'instruction.

7. CONSEQUENCES FINANCIERES SUR LE PERSONNEL ET LA REFORME DE L'ÉTAT

Les besoins de personnel supplémentaire pour l'examen des demandes et le suivi des communautés reconnues (examen des documents remis annuellement par exemple) restent à évaluer, de même que pour la perception de la contribution volontaire des membres des communautés reconnues. A ce stade, les conséquences prévisibles ne semblent toutefois pas devoir générer des besoins très lourds.

8. RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Les communes devront transmettre annuellement à l'autorité compétente les statistiques concernant la religion déclarée par les personnes résidant sur leur territoire.

9. CONFORMITE AU DROIT SUPERIEUR

La présente loi 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.

10. SOUMISSION AU REFERENDUM

La présente loi 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.

11. VOTE DU GRAND CONSEIL

La présente loi 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.

12. CONCLUSION

Nous vous proposons de prendre en considération le présent rapport et d'adopter ce projet de loi.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 20..

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
NOM DU PRESIDENT

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi

sur la reconnaissance des communautés religieuses

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu l'article 99 de la de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel
(Cst. NE), du 24 septembre 2000 ;
sur la proposition du Conseil d'État, du date,
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'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 ¹ Une 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. ² Si la communauté est organisée en fédération d'associations, chacune de ces dernières doit remplir les conditions prévues par la présente loi, à l'exception de celle relative au nombre minimal de ses membres. ³ La fédération elle-même doit remplir les conditions prévues par la présente loi.
Statuts	Art. 5 ¹ Les statuts de l'association précisent les conditions d'admission et d'exclusion des membres. ² Ils 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	<p>Art. 7 ¹La communauté respecte les droits constitutionnels de ses membres, notamment la liberté de conscience et de croyance.</p> <p>²En particulier, elle respecte le droit de ses membres de la quitter en tout temps et sans condition.</p>
c) respect des croyances d'autrui	<p>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.</p>
Rôle social et culturel	<p>Art. 9 La communauté joue auprès de ses membres un rôle social et culturel, au-delà de la seule activité culturelle.</p>
Activité culturelle	<p>Art. 10 La communauté exerce une activité culturelle régulière sur le territoire cantonal.</p>
Langue	<p>Art. 11 ¹Les responsables religieux et administratifs de la communauté doivent être capables de communiquer en français avec les autorités.</p> <p>²Les documents visés aux articles 5, 13 et 15 doivent être rédigés en français.</p>
Nombre de membres et durée d'établissement	<p>Art. 12 ¹La communauté doit remplir des conditions relatives au nombre de ses membres et à sa durée d'établissement dans le canton.</p> <p>²Si la communauté est organisée dans le canton en fédération d'associations, le nombre cumulé de leurs membres est déterminant.</p> <p>³Le Conseil d'État fixe dans un règlement d'exécution la durée d'établissement requise et le nombre minimum de membres, en veillant à ce que ce dernier soit d'autant plus important que la durée d'établissement est courte, et inversement.</p> <p>⁴Le Conseil d'État fixe la méthode de calcul du nombre des membres de la communauté.</p>
Transparence	<p>Art. 13 ¹La communauté remet à l'autorité désignée par le Conseil d'État (ci-après : 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.</p> <p>²À la même échéance, la communauté remet à l'autorité un rapport annuel d'activités, contenant au minimum les informations suivantes :</p> <p>a) l'emplacement du ou des lieux de culte et la fréquence des services religieux;</p> <p>b) les activités sociales et culturelles de la communauté ;</p> <p>c) le nombre des membres de la communauté au 31 décembre de l'année précédente.</p>

CHAPITRE 3

Procédure de reconnaissance

Compétence	<p>Art. 14 ¹La reconnaissance d'une communauté est de la compétence du Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'État.</p> <p>²La reconnaissance ou son refus font l'objet d'un décret du Grand Conseil.</p>
------------	---

Forme et contenu de la requête	<p>Art. 15 ¹La requête de reconnaissance est déposée par les représentants de l'association auprès de l'autorité.</p> <p>²Si la communauté est organisée en fédération d'associations, chacune d'elles doit signer la requête. Cette exigence est également valable pour la communauté qui adhère à une fédération déjà reconnue.</p> <p>³La requête contient une déclaration d'engagement relative au respect des conditions de reconnaissance. Le Conseil d'État fixe le contenu de cette déclaration.</p> <p>⁴La requête est accompagnée des statuts de l'association.</p> <p>⁵Le Conseil d'État peut prévoir le dépôt de pièces supplémentaires.</p>
Examen formel de la requête	<p>Art. 16 ¹Si l'autorité constate d'emblée que la requête ne satisfait pas aux exigences des articles 4, 5 et 15 de la présente loi, il impartit un délai raisonnable à la communauté pour y remédier.</p> <p>²Si, à l'expiration du délai raisonnable, la communauté n'a donné aucune suite, elle est réputée retirer sa requête.</p> <p>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.</p>
Instruction de la requête	<p>Art. 17 ¹L'autorité instruit la requête.</p> <p>²L'instruction de la requête dure au maximum cinq ans, pendant lesquels est examiné le respect des conditions de reconnaissance énoncées aux articles 6 à 13 de la présente loi.</p> <p>³L'autorité peut procéder à des mesures d'instruction complémentaires, et ainsi notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> 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, entité parapublique ou privée. <p>⁴L'autorité est tenue de consulter les trois Eglises reconnues constitutionnellement et les autres communautés religieuses reconnues ; elle consigne le résultat de cette consultation dans le projet de rapport du Conseil d'État.</p> <p>⁵À 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.</p>
Rapport du Conseil d'État	<p>Art. 18 ¹Après avoir adopté le rapport à l'appui d'un projet de décret prononçant ou refusant la reconnaissance de la communauté requérante, le Conseil d'État l'adresse au Grand Conseil, accompagné des déterminations de la communauté requérante.</p> <p>²Pour le surplus, la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012, est applicable.</p>

CHAPITRE 4

Effets de la reconnaissance

- Subventions **Art. 19** 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. 20** Les communautés reconnues sont exonérées de l'impôt conformément à l'article 81, alinéa 1, lettres f et g de la loi sur les contributions directes (LCDir), du 21 mars 2000.
- Contribution volontaire des membres
- a) perception par la communauté **Art. 21** Les communautés reconnues peuvent percevoir auprès de leurs membres une contribution volontaire.
- ²Elles en fixent librement le taux et les modalités.
- b) perception par l'État **Art. 22** 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 Eglises 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. 23** 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 sa valeur pour la vie sociale.
- ²Elles peuvent être sollicitées notamment pour des commissions, groupes de travail et de réflexion, manifestations, cérémonies.
- Enseignement religieux dans les écoles **Art. 24** 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 dans les établissements de détention et de soins **Art. 25** Les communautés reconnues peuvent participer au service d'aumônerie dans les établissements de détention et de soins, au même titre que les trois Eglises reconnues constitutionnellement.

CHAPITRE 5

Contrôle du maintien des conditions de la reconnaissance

- Respect des conditions de la reconnaissance
- a) principe **Art. 26** L'autorité s'assure que la communauté reconnue respecte les conditions de la reconnaissance.

b) devoir d'information de la communauté **Art. 27** 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. 28** 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 **Art. 29** ¹En cas de violation de l'une des conditions de la reconnaissance ou de non respect de l'article 27 de la présente loi, le Conseil d'État peut prendre les sanctions suivantes à l'égard d'une communauté reconnue :

- a) lui adresser un avertissement ;
- b) la priver de tout ou partie des effets de la reconnaissance pour une durée déterminée mais au minimum un an ;
- c) proposer au Grand Conseil le retrait de la reconnaissance.

²L'avertissement contient la menace d'une des sanctions prévues aux lettres b et c.

Procédure **Art. 30** 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.

²Le Conseil d'État invite la communauté à exercer son droit d'être entendue.

³Le Conseil d'État peut renoncer à toute sanction si la communauté reconnue remédie sans délai au manquement constaté.

⁴Le retrait de la reconnaissance fait l'objet d'un décret du Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'État.

Recours **Art. 31** Les décisions du Conseil d'État rendues en vertu de l'article 29, alinéa 1, lettre b sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal, au sens de la LPJA.

CHAPITRE 7

Dispositions d'exécution et finales

Exécution **Art. 32** ¹Le Conseil d'État arrête les dispositions d'exécution.

²Le département désigné par le Conseil d'État est chargé de l'application de la présente loi.

Emolument **Art. 33** Le Conseil d'État fixe les émoluments dus par la communauté pour l'examen de sa requête de reconnaissance.

Modification du droit en vigueur **Art. 34** La modification du droit en vigueur figure en annexe.

Référendum **Art. 35** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Promulgation et entrée en vigueur **Art. 36** 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,

MODIFICATION DU DROIT EN VIGUEUR

Le droit en vigueur est modifié comme suit :

1. Loi sur les contributions directes (LCDir), du 21 mars 2000

Art. 85, let. a

- a) les impôts fédéraux, cantonaux et communaux, ainsi que les contributions ecclésiastiques des Eglises reconnues par l'État et les contributions volontaires des membres d'autres communautés religieuses reconnues par l'État, mais non les amendes fiscales ;

2. 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

- d) les Eglises et les communautés religieuses reconnues par l'État.

EXTRAITS DE LA CONSTITUTION CANTONALE

Article premier ¹Le canton de Neuchâtel est une république démocratique, laïque, sociale et garante des droits fondamentaux.

²Le pouvoir appartient au peuple. Il est exercé par le corps électoral et les autorités dans les formes prévues par la présente Constitution.

³Le canton de Neuchâtel est l'un des États de la Confédération suisse. Il comprend le territoire qui lui est garanti par la Constitution fédérale.

⁴Le canton est divisé en communes, elles-mêmes réunies en districts.

Art. 97 ¹L'État tient compte de la dimension spirituelle de la personne humaine et de sa valeur pour la vie sociale.

²L'État est séparé des Eglises et des autres communautés religieuses. Il peut toutefois les reconnaître comme institutions d'intérêt public.

³L'indépendance des Eglises et des autres communautés religieuses est garantie.

Art. 98 ¹L'État reconnaît l'Eglise réformée évangélique, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne du canton de Neuchâtel comme des institutions d'intérêt public représentant les traditions chrétiennes du pays.

²L'État perçoit gratuitement la contribution ecclésiastique volontaire que les Eglises reconnues demandent à leurs membres.

³Les services que les Eglises reconnues rendent à la collectivité donnent lieu à une participation financière de l'État ou des communes.

⁴Les Eglises reconnues sont exemptes d'impôts sur les biens affectés à leurs activités religieuses et aux services qu'elles rendent à la collectivité.

⁵L'État peut passer des concordats avec les Eglises reconnues.

Art. 99 D'autres communautés religieuses peuvent demander à être reconnues d'intérêt public. La loi fixe les conditions et la procédure de la reconnaissance. Elle en règle également les effets, à moins que ceux-ci ne fassent l'objet d'un concordat.

Tableau comparatif des critères de reconnaissance des cantons romands et des cantons de Bâle, Zurich et Berne

CANTON	CRITERES EN DETAIL	CRITERES EN RESUME
Jura	<p><u>Art. 130 Cst-JU :</u> ¹L'Eglise catholique romaine et l'Eglise réformée évangélique du Canton sont reconnues collectivités de droit public. ²Le Parlement peut reconnaître comme telles d'autres Eglises importantes et durables. ³Les autres collectivités religieuses sont soumises au droit privé.</p>	Pas de critères de reconnaissance pour les autres communautés religieuses.
Vaud	<p><u>Loi sur la reconnaissance des communautés religieuses et sur les relations entre l'État et les communautés religieuses reconnues d'intérêt public (LRCR), du 9 janvier 2007 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconnaître le caractère contraignant de l'ordre juridique suisse (droits constitutionnels, en matière de religion et de croyance) ainsi que le droit international ayant trait aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales (interdiction de toute forme de discrimination, en particulier entre les femmes et les hommes dans la société) (art. 5 LRCR). • Respecter les droits constitutionnels des membres de la communauté, en particulier la liberté de conscience et de croyance (art. 6 LRCR). • S'abstenir de propager toute doctrine visant à rabaisser ou à dénigrer une autre croyance ou les personnes qui se reconnaissent dans celle-ci ; s'abstenir de tout 	<ul style="list-style-type: none"> • Respect de l'ordre juridique suisse et international • Respect des droits individuels constitutionnels • Respect de la paix confessionnelle • Respect des principes démocratiques • Transparence financière • Rôle et durée d'établissement dans le canton.

	<p>prosélytisme contraire à l'ordre juridique suisse (art. 7 LRCR).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respecter les principes démocratiques, s'abstenir de tout discours ou pratique qui y contrevienne ou appelle à y contrevenir. Ses organes sont définis et ses membres se prononcent sur son fonctionnement (art. 8 LRCR). • Tenir ses comptes conformément aux dispositions sur la comptabilité commerciale du Code des obligations (art. 9 LRCR). • Remplir en outre plusieurs conditions en matière de rôle et de durée d'établissement dans le canton (activité culturelle sur tout le territoire cantonal, rôle social et culturel, engagement en faveur de la paix sociale et religieuse, participation au dialogue œcuménique et/ou interreligieux). Il est tenu compte de la durée d'établissement dans le canton, du nombre de ses adhérents, ainsi que de la capacité de ses représentants, y compris les responsables religieux, de s'exprimer en français. Des connaissances particulières en droit suisse, ainsi que dans le domaine interreligieux sont également exigées de la part des représentants et des responsables religieux des communautés requérantes. 	
Genève	<p><u>Art. 3 Cst-GE</u> (EV 1^{er} juin 2013) : ¹L'État est laïque. Il observe une neutralité religieuse. ²Il ne salarie ni ne subventionne aucune activité culturelle. ³Les autorités entretiennent des relations avec les</p>	Pas de critères de reconnaissance pour les autres communautés religieuses.

	<p>communautés religieuses.</p> <p><u>Autres textes antérieurs à la nouvelle Cst :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Loi sur les corporations religieuses, du 3 février 1872 (Toute corporation qui s'établit dans le canton sans autorisation ou qui, après avoir obtenu cette autorisation, enfreint les conditions qui lui ont été imposées, est dissoute par le Conseil d'État et l'établissement fermé.) • Loi sur le culte extérieur, du 28 août 1875 (interdiction des célébrations religieuses et de port de tout costume ecclésiastique ou appartenant à un ordre religieux sur la voie publique) 	
Valais	<p><u>Art. 2 Cst VS :</u></p> <p>³Le statut de personne juridique de droit public est reconnu à l'Eglise catholique romaine et à l'Eglise réformée évangélique. Les autres confessions sont soumises aux règles du droit privé ; la loi peut leur conférer un statut de droit public pour tenir compte de leur importance sur le plan cantonal.</p> <p>⁵La loi règle l'application des présentes dispositions.</p> <p><u>Autres textes :</u></p> <p>Il existe bien une loi sur les rapports entre les Eglises et l'État du 13 novembre 1991 avec un règlement d'application mais rien sur les autres communautés.</p>	Pas de critères de reconnaissance pour les autres communautés religieuses.
Fribourg	<p><u>Art. 28 de la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'État, du 26 septembre 1990 :</u></p> <p>¹Sur requête, le Conseil d'État peut octroyer des prérogatives au sens de l'article 29 à une communauté confessionnelle régie par le droit privé, si celle-ci remplit les cinq conditions suivantes :</p> <p>a) se réclamer d'un mouvement religieux traditionnel en Suisse ou d'importance universelle ;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mouvement religieux traditionnel en Suisse ou d'importance universelle • Membre du COE ou être présent dans le canton depuis 30 ans • Au moins 100 membres dans le canton • Organisation sous la forme d'une association avec siège et lieu de culte dans le canton • Respect des principes fondamentaux de l'ordre

	<p>b) être membre du Conseil œcuménique des Eglises ou être présente dans le canton depuis trente ans ;</p> <p>c) compter cent membres au moins dans le canton ;</p> <p>d) être organisée sous la forme d'une association ayant son siège et un lieu de culte dans le canton ;</p> <p>e) respecter les principes fondamentaux de l'ordre juridique suisse.</p> <p>²La communauté joint à sa requête un exemplaire de ses statuts ainsi que tout autre document nécessaire à la vérification des conditions d'octroi.</p>	juridique suisse
Berne	<p><u>Art. 126, al. 2 Cst-BE :</u></p> <p>²D'autres communautés religieuses peuvent être reconnues de droit public. La loi fixe les conditions, la procédure et les effets de cette reconnaissance.</p> <p>À ma connaissance, il n'y a pas encore de loi en vigueur.</p>	Pas de critères de reconnaissance pour les autres communautés religieuses.
Zurich	<p><u>Art. 130-131 Cst-ZH</u></p> <p>Le canton reconnaît comme corporations de droit public les trois églises habituelles (réf., catho-romaine et chrétienne) ainsi que deux communautés israélites.</p> <p>Selon l'art. 131, al. 3, la loi règle, en respectant l'autonomie constitutionnelle des communautés religieuses, les effets de la reconnaissance et la surveillance.</p> <p>À ma connaissance, il n'y a pas de loi sur la reconnaissance.</p>	Pas de critères de reconnaissance pour les autres communautés religieuses.
Bâle-Ville	<p><u>Art. 126-136 Cst-BS</u></p> <p>Les Eglises réformée, catho. romaine, catho. chrétienne et les communautés israélites sont reconnues comme corporations de droit public. D'autres Eglises ou communautés religieuses peuvent l'être par le biais d'une modification de la cst-BS. Cela suppose qu'elles se</p>	<ul style="list-style-type: none"> • signification sociale ; • respect de la paix religieuse et de l'ordre juridique ; • administration financière transparente ; • sortie possible en tout temps

	<p>dotent de leurs propres constitutions, qui doivent être approuvées.</p> <p>Toutes les autres Eglises ou communautés religieuses sont régies par le droit privé. Elles peuvent se voir accorder certains droits par l'État si elles :</p> <ul style="list-style-type: none">• ont une signification sociale ("gesellschaftliche Bedeutung" ;• respectent la paix religieuse et l'ordre juridique ;• disposent d'une administration financière transparente ;• et autorisent une sortie (de la communauté) en tout temps.	
--	---	--

Service juridique, Marie-France Ravel

22 octobre 2014