

## Document de travail «membres de la Paroisse de langue française»

### Principes directeurs

1. La Paroisse de Berne est une paroisse bilingue. Au sein de ses organes, de son administration et de sa vie paroissiale, elle tient compte de la langue française dans une mesure appropriée.
2. Le territoire paroissial correspond:
  - a) Pour les membres germanophones au territoire des actuelles paroisses fusionnées germanophones de la Paroisse générale,
  - b) Pour les membres francophones au territoire de l'actuelle Paroisse de l'Eglise française réformée de Berne.
3. Les membres francophones de la Paroisse, enregistrés comme tels dans le registre, sont organisés au sein de la Paroisse comme un cercle ecclésial. En matière de tâches et de droits de participation, ils sont sur un pied d'égalité avec les membres des autres cercles ecclésiaux.
4. Les membres francophones de la Paroisse (principe directeur 3) peuvent prétendre à au moins deux sièges au sein du Grand conseil ecclésiastique. Pour toute décision qui a une importance pour les membres francophones de la Paroisse, le règlement de gestion prévoit des possibilités de participation appropriées pour les membres francophones du conseil.
5. La pasteure ou le pasteur des membres francophones de la Paroisse (principe directeur 3) peut prendre part aux séances du Petit conseil ecclésiastique avec voix consultative et droit de proposition lorsque ce dernier traite de dossiers qui concernent les membres francophones de la Paroisse ou qui ont une importance pour le bilinguisme de la Paroisse.

### Remarques

#### 1 Situation juridique de départ

Selon la Constitution cantonale et la loi sur les Eglises nationales, les paroisses doivent **être organisées sur une base territoriale**. Les Eglises nationales disposent d'un certain territoire défini par le canton<sup>1</sup>, subdivisé en paroisses; chaque paroisse «se compose des personnes domiciliées sur son territoire qui sont membres de l'Eglise nationale à laquelle elle se rattache»<sup>2</sup>. Les paroisses entrent donc dans la catégorie de «Collectivité territoriale fondée sur des liens personnels»<sup>3</sup> ou de «Collectivité territoriale comprenant un élément personnel»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Pour l'Eglise nationale réformée-évangélique art. 61 de la loi sur les Eglises nationales bernoises (loi sur les Eglises, LEgl; RSB 410.11).

<sup>2</sup> Art. 123 al. 2 et art. 125 al. 1 de la Constitution du Canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1).

<sup>3</sup> UELI FRIEDERICH, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Art. 126 N 3.

Le Grand Conseil fixe par arrêté les territoires paroissiaux, donc aussi les territoires respectifs des paroisses de la Paroisse générale réformée-évangélique de Berne<sup>5</sup>.

Dans le cadre des dispositions constitutionnelles et légales du canton, comme n'importe quelle commune, les paroisses disposent **d'une large autonomie d'organisation**<sup>6</sup>. Le droit cantonal se limite à régler «l'organisation communale dans ses grandes lignes»<sup>7</sup> et laisse à ces dernières la liberté de s'organiser dans le cadre du droit communal supérieur. La loi sur les communes se limite au strict nécessaire et ne va pas au-delà de ce qui est considéré comme indispensable à la garantie minimale des droits démocratiques, à un fonctionnement conforme aux principes de l'Etat de droit et au respect du principe de légalité<sup>8</sup>. En ce qui concerne les différents organes, la loi ne donne également que peu de prescriptions. Elle se limite pour l'essentiel à fixer un petit nombre de sujets soumis à «votation obligatoire» auprès des ayants-droits au vote ou au législatif (par ex. le droit de légiférer, d'adopter le budget et de fixer la quotité d'impôt) et d'attribuer au conseil communal la responsabilité de diriger les affaires. Par ailleurs, les communes déterminent elles-mêmes la taille, la forme et l'institution de leurs organes; elles jouissent également d'une large autonomie pour décider de quelles compétences elles souhaitent les doter. La disposition programmatique selon laquelle le droit cantonal accorde aux communes «la plus grande liberté de décision possible»<sup>9</sup> présuppose certes un mandat législatif et n'est pas, en principe, apte à être porté en justice<sup>10</sup>; dans le cadre de l'interprétation de dispositions concrètes, elle doit néanmoins être prise en considération (interprétation conforme à la Constitution)<sup>11</sup>.

La Constitution cantonale stipule que le canton de Berne est un **canton bilingue**. Le **principe de territorialité** s'applique également aux langues nationales et aux langues officielles. Dans la région administrative du Seeland et dans l'arrondissement administratif de Biel/Bienne, tant l'allemand que le français sont les langues officielles; dans la région administrative du Jura bernois, c'est le français tandis que l'allemand est langue officielle dans le reste du canton<sup>12</sup>. Toutefois, le canton et les communes peuvent tenir compte de circonstances particulières résultant du caractère bilingue du canton<sup>13</sup>. Lors des travaux préliminaires de la Constitution cantonale, il a été rappelé que cette disposition «devait être appliquée surtout aux arrondissements administratifs germanophones au profit de la minorité francophone»<sup>14</sup>; il s'agit ainsi de «répondre aux besoins des minorités francophones de Bienne et de la partie germanophone du canton»<sup>15</sup>.

<sup>4</sup> ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, N 1374, 1376.

<sup>5</sup> Arrêté du Grand Conseil concernant la circonscription des paroisses réformées évangéliques du canton de Berne (RSB 411.21).

<sup>6</sup> Art. 109 Abs. 1 ConstC; art. 3 de la loi sur les communes du 16 mars 1998 (LCo; BSG 170.11).

<sup>7</sup> Art. 1 LCo.

<sup>8</sup> STEFAN MÜLLER, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Art. 9 N 5.

<sup>9</sup> Art. 109 Abs. 2 ConstC.

<sup>10</sup> MARKUS MÜLLER, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Art. 3 N 18.

<sup>11</sup> UELI FRIEDRICH, Gemeinderecht, in: Markus Müller/Reto Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2013, N 50.

<sup>12</sup> Art. 6 al. 2 ConstC.

<sup>13</sup> Art. 6 Al. 4 ConstC.

<sup>14</sup> URS BOLZ, Materialien und Kommentare, in: Walter Kälin/Urs Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart Wien 1995, S. 223 ff., Art. 6 N 5.

<sup>15</sup> Rapport de la commission de la révision constitutionnelle à l'att. du Grand Conseil du 31 janvier 1992, annexe 21 du Journal du Grand Conseil du Canton de Berne 1992, p. 69.

Contrairement aux communes politiques, pour les paroisses, le principe de territorialité **ne s'applique que d'une manière limitée**. Comme le montre l'exemple de la Paroisse, le droit en vigueur autorise des paroisses francophones dans les régions germanophones. La loi sur les Eglises nationales ne contient elle-même aucune disposition particulière régissant la langue d'une paroisse. C'est du moins au niveau de l'ordonnance, à savoir dans l'ordonnance concernant l'appartenance à une paroisse réformée évangélique de langue française dans les régions de langue allemande<sup>16</sup>, que l'on trouve des dispositions en la matière. Dans le droit actuellement en vigueur, la question des paroisses bilingues n'est pas réglée.

Le projet de nouvelle loi sur les Eglises nationales<sup>17</sup> contient – non sans une certaine influence exercée par le projet de «Dialogue sur les structures» – des dispositions particulières sur la langue d'une paroisse et, en particulier, sur les paroisses francophones et bilingues. Une réglementation générale relative aux besoins spécifiques de l'organisation des paroisses est par ailleurs prévue:

**Art. 12** 3. Organisation

<sup>1</sup> L'organisation des paroisses est régie par la loi sur les communes, pour autant que le droit cantonal n'en dispose pas autrement.

<sup>2</sup> Le droit d'une Eglise nationale peut prévoir des dispositions complémentaires sur la collaboration entre les organes et le personnel des paroisses ainsi que sur les incompatibilités.

<sup>3</sup> Les paroisses peuvent prévoir dans leur règlement d'organisation des dispositions spéciales sur l'encouragement de la vie de l'Eglise, et en particulier sur leur organisation décentralisée et sur la protection des minorités confessionnelles.

Le projet de loi contient par ailleurs un article particulier sur la langue dans les paroisses avec la teneur suivante:

**Art. 11** 2. Langue

<sup>1</sup> La langue des paroisses est régie par l'article 6 de la Constitution cantonale du 6 juin 1993.

<sup>2</sup> Des paroisses de l'autre langue officielle peuvent exister sur les territoires germanophone et francophone du canton. En cas de coexistence de deux paroisses, les membres de l'Eglise nationale décident de leur appartenance à l'une ou l'autre.

<sup>3</sup> Les paroisses bilingues sont possibles. Elles peuvent avoir un territoire différent pour leurs membres germanophones d'une part et francophones d'autre part.

## **2 Questions fondamentales**

Par rapport à la Paroisse de l'Eglise française réformée de Berne, les questions qui se posent sont les suivantes:

1. La Paroisse en incluant ses membres actuels doit-elle faire partie de la fusion?
2. Quelles sont les conséquences contraignantes ou judicieuses d'une telle solution?
3. Les membres francophones doivent-ils disposer de droits de participation particuliers?

---

<sup>16</sup> Ordonnance concernant l'appartenance à une paroisse réformée évangélique de langue française dans les régions de langue allemande du 21.11.2012 (RSB 411.211).

<sup>17</sup> Projet de consultation d'une nouvelle loi sur les Eglises nationales bernoises (loi sur les Eglises nationales, LEgN).

### 3 Implication de la Paroisse dans la fusion

Théoriquement, une (seule) fusion des paroisses alémaniques de la Paroisse générale et la poursuite de l'existence de la Paroisse dans sa forme actuelle, serait envisageable, sous réserve de la définition de liens particuliers entre les deux paroisses. Toutefois, en particulier compte tenu de la taille (nombre de membres) de la Paroisse, cette option n'en est pas une. Dans toutes les discussions qui ont eu lieu jusqu'ici, les parties impliquées partent du principe d'une fusion de l'**ensemble** des paroisses de la ville de Berne, donc y compris celle de la Paroisse.

### 4 Les conséquences d'une intégration

#### 4.1 Territoire paroissial

Une intégration de la Paroisse avec ses membres actuels présente d'abord des implications au niveau du **territoire de la Paroisse de Berne**. Selon le droit constitutionnel cantonal, l'appartenance à une paroisse est régie par le domicile de la personne («Chaque paroisse se compose des personnes domiciliées sur son territoire qui sont membres de l'Eglise nationale à laquelle elle se rattache.»). En ce qui concerne ses membres francophones, le territoire de la Paroisse de Berne devra par conséquent forcément correspondre au territoire actuel de la Paroisse française. Son étendue va bien au-delà des limites de la ville de Berne et englobe les arrondissements administratifs de Berne-Mittelland et de Haute-Argovie ainsi que les territoires de différentes paroisses alémaniques de l'arrondissement administratif de l'Emmental<sup>18</sup>. En revanche, le territoire paroissial pour les membres germanophones comprendra tout au plus (en cas d'accord de l'ensemble des paroisses) les territoires des paroisses actuelles de la Paroisse alémanique, c'est-à-dire le territoire de la commune de Berne et celui de Bremgarten.

Pour la Paroisse de Berne, la prise en considération du territoire de l'actuelle paroisse française a pour conséquence un **«territoire différent»**, en fonction de la langue des membres de la paroisse. Un tel périmètre représente certainement une nouveauté, néanmoins, en l'absence de prescriptions contraires du droit cantonal, mais aussi à la lumière de l'autonomie d'organisation laissée aux paroisses, elle est tout à fait licite. Sur la base d'un renseignement informel donné par cette instance, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) en fait une appréciation identique<sup>19</sup>. Dans la nouvelle loi sur les Eglises nationales, comme mentionné plus haut, une telle solution est expressément mentionnée et cette mention s'inscrit explicitement dans la perspective d'une intégration de la paroisse française dans le cadre d'une fusion de l'ensemble des paroisses de la Paroisse générale (ci-avant chiffre 1).

#### **Conclusions/ propositions de solutions:**

L'ensemble des membres de l'actuelle Paroisse française doivent appartenir à la Paroisse de Berne.

Pour les membres francophones de la Paroisse, le territoire paroissial doit correspondre à celui de l'actuelle Paroisse française.

<sup>18</sup> Art. A1-4 al. 1 let. c de l'Arrêté du Grand Conseil concernant la circonscription des paroisses réformées évangéliques du canton de Berne du 6 juin 2012.

<sup>19</sup> Cf. à ce sujet le document de Ueli Friederich, «Überlegungen zur Möglichkeit der Integration der Paroisse mit ihren heutigen Angehörigen in eine neue Kirchgemeinde Bern» du 12 mai 2014 [Réflexions sur les possibilités d'intégration de la Paroisse et de ses membres actuels dans une nouvelle Paroisse de Berne en alld. slt.nd.tr.]. L'OACOT a approuvé ces réflexions dans le cadre d'un échange de vues informel.

#### 4.2 Paroisse bilingue

Pour que les membres francophones de la Paroisse de Berne puissent disposer d'un territoire paroissial particulier, cette dernière doit se constituer **en paroisse bilingue**; c'est à cette condition que l'on peut en effet, face au principe de territorialité, justifier d'un «territoire différent». Excepté la possibilité de disposer de territoire différents, ni le droit actuellement en vigueur, ni le projet de loi sur les Eglises nationales ne règlent les **conséquences concrètes** du bilinguisme.

Dans le cadre de la Paroisse de Berne, il est raisonnable de penser que le bilinguisme **n'impliquera pas** l'égalité de traitement complète entre les deux langues, qui signifierait par exemple deux versions linguistiques (allemand et français) pour l'ensemble des documents (actes législatifs, procès-verbaux, dossiers sur les affaires à traiter). Compte tenu du nombre de francophones (la Paroisse française compte actuellement 770 membres), un tel choix impliquerait une charge de travail disproportionnée. Néanmoins, le **principe** selon lequel **il convient de tenir compte de la langue française dans une mesure appropriée**, doit s'appliquer. Parallèlement à des droits accordés aux membres francophones de la paroisse en matière de représentation et de droit de participation (cf. chiffre 5 ci-après), il peut paraître indiqué de consacrer un secteur du Petit conseil plus spécialement à ce groupe de membres de la Paroisse de Berne. Au sein de l'administration paroissiale, quelques collaboratrices et collaborateurs devraient maîtriser le français. L'expression francophone devrait aussi avoir sa place dans la **vie paroissiale**, par exemple par la participation des membres francophones lors d'événements de «l'ensemble» de la paroisse. On pourrait donc discuter de la possibilité de ne rédiger que dans une seule langue – en l'occurrence le français – des règlements concernant les seuls membres francophones (et donc pas nécessairement en allemand). Il pourrait être judicieux de débattre avec l'OACOT de telles conséquences et de définir les possibilités.

#### **Conclusions/ propositions de solutions:**

La Paroisse de Berne est une paroisse bilingue au sens du projet de nouvelle loi sur les Eglises nationales.

Le bilinguisme n'implique pas une égalité de traitement entre la langue allemande et la langue française, mais une considération adéquate accordée à la langue française.

#### 4.3 Organisation des membres francophones de la Paroisse

Une organisation spécifique pour les membres francophones de la Paroisse nous apparaît comme nécessaire à différents titres. Pour les membres francophones de la Paroisse, la liberté de choix entre une appartenance à une paroisse francophone ou germanophone, reste donnée. En particulier dans la perspective du droit de vote au sein de la Paroisse, pour être conforme au droit, les membres francophones de la Paroisse devront être enregistrés également auprès de la commune.

Tous comme les cercles ecclésiaux, l'ensemble des membres francophones de la Paroisse peuvent être considérés comme un ensemble dans le sens d'un «lieu d'église». Cette approche suggère une organisation comparable à celle d'un cercle ecclésial impliquant l'institution d'une

**assemblée de l'ensemble des ayants droit au vote francophones** dotée d'une **commission** laquelle, à l'instar d'une commission d'un cercle ecclésial, assumerait pour les membres francophones de la paroisse certaines fonctions qui incombent aujourd'hui au conseil de paroisse de la Paroisse française (cf. Document de travail «Kirchenkreise», [Cercles ecclésiaux en alld. seulement n.d.tr.] chiffres 5 et 6). Les réflexions en cours par rapport au droit de vote, aux compétences de l'assemblée, à l'éligibilité au sein de la commission, à sa taille et à son organisation de même que sur la répartition des tâches entre la Paroisse dans son ensemble et les cercles ecclésiaux (principe de subsidiarité) s'appliquent bien entendu par analogie à l'organisation des membres francophones de la Paroisse.

Dans ce sens, les membres francophones de la Paroisse constituent **dans un certain sens un autre cercle ecclésial**. L'une des différences réside dans le fait que l'appartenance ne résulte pas d'un critère de territorial mais **personnel** (identité linguistique). Le «territoire» des membres francophones de la Paroisse correspond au (vaste) territoire actuel de la Paroisse, alors que les cercles ecclésiaux sont des territoires partiels du territoire paroissial (alémanique).

## **5 Droits de participation**

### **5.1 Représentation et participation au sein des autorités paroissiales**

D'un point de vue juridique et sous l'angle de l'égalité de traitement pour les élections, le droit à un / plusieurs sièges pour un groupe particulier de membres de la Paroisse peut s'avérer délicat (cf. Document de travail «Wahlverfahren Grosser und Kleiner Kirchenrat», chiffre 3 [Procédure électorale au Grand et au Petit Conseil ecclésiastique, en allemand seulement n.d.tr.]). Le droit à des sièges garantis, en particulier en faveur d'une **minorité linguistique** dans des communautés paraît en revanche défendable voire même indiqué. La constitution cantonale garantit ainsi une représentation appropriée de la population francophone en octroyant douze mandats au cercle électoral du Jura bernois et, par-delà, en assurant une représentation appropriée de la minorité francophone du cercle électoral de Bienne-Seeland<sup>20</sup>. Même pour le Conseil-exécutif (qui comprend sept membres), la Constitution prévoit la garantie d'un siège en faveur du Jura bernois; «tout citoyen et toute citoyenne de langue française qui réside dans le district de Courtelary, de Moutier ou de La Neuveville» est éligible<sup>21</sup>. Dans le cadre de la procédure d'octroi de garantie de la Constitution, la Confédération a estimé cette réglementation pleinement recevable<sup>22</sup>.

Pour la Paroisse bilingue de Berne, une **représentation adéquate des membres francophones au sein du Grand conseil ecclésiastique** (Parlement) nous semble indiquée. Pour atteindre une représentativité minimale, l'octroi de deux sièges au minimum apparaît comme incontournable. Pour le Petit conseil (conseil de paroisse) en revanche, compte tenu du nombre de membres de langue française, la garantie d'un siège serait exagérée.

L'octroi de droits de participation particuliers aux membres francophones du Grand conseil semble indiqué notamment pour les questions concernant les membres francophones de la Paroisse.

---

<sup>20</sup> Art. 73 al. 3 ConstC.

<sup>21</sup> Art. 84 al. 2 ConstC.

<sup>22</sup> Dans son message relatif à l'octroi de la garantie à la constitution du canton de Berne, le Conseil fédéral s'est exprimé ainsi: «tant qu'ils reposent sur des motifs raisonnables, sont mesurés et ne limitent pas d'une manière disproportionnée les possibilités de choix entre les candidats, ils ne sont contraires ni au principe de l'égalité de traitement, ni à l'interdiction de l'arbitraire.» (FF 1990 II 476, p. 445).

Un droit de veto spécifique pour de telles questions serait incompatible avec le principe de démocratie. En revanche, l'adoption d'une réglementation qui, en cas de besoin, pourrait inciter le Grand conseil à «reprendre sa réflexion» vaut la peine d'être débattue. La réglementation adoptée pour le Grand conseil du canton de Berne pourrait servir de modèle: les députées et députés au conseil pour le Jura bernois de même que les députés francophones provenant du cercle électoral de Bienne-Seeland représentent la population francophone et ont «le droit de demander le vote séparé au sujet des affaires qui concernent spécifiquement le Jura bernois ou la population francophone du cercle électoral de Bienne-Seeland (vote de la Députation)»<sup>23</sup>. Une proposition dans ce sens entraîne la procédure suivante:

Si les conditions du vote séparé sont réunies, le résultat du vote de la Députation est établi séparément de celui du Grand Conseil.

Si le vote de la Députation et le vote du Grand Conseil expriment deux décisions opposées, l'affaire est renvoyée au Conseil-exécutif ou à l'organe compétent du Grand Conseil pour réexamen.

L'autorité compétente recherche une solution susceptible de rallier la majorité de la Députation et du Grand Conseil. Elle entend la Députation avant que l'affaire ne soit remise à l'ordre du jour du Grand Conseil.

Lorsque l'affaire est soumise une seconde fois au Grand Conseil, le vote séparé ne peut plus être demandé<sup>24</sup>.

Une réglementation dans ce sens semble digne d'être évoquée. Elle aurait pour conséquence que les membres francophones du Grand conseil ecclésiastique pourraient demander pour une unique fois le réexamen d'une affaire et, le cas, échéant, de reconsidérer une décision; toutefois une affaire ne peut pas être éternellement traînée en longueur.

## 5.2 Autres droits de participation

Dans la mesure où les membres francophones de la Paroisse sont placés sur un pied d'égalité avec l'ensemble avec les autres cercles ecclésiastiques comme «lieux d'église», ils doivent disposer des mêmes droits de participation que les autres cercles ecclésiastiques (cf. Document de travail «Kirchenkreise», chiffre 6.3 [Cercles ecclésiastiques, en allemand seulement n.d.tr.]). Cela vaut en particulier pour la participation dans le cadre de la planification stratégique des tâches (cf. Document de travail «Strategische Aufgabenplanung», Ziffer 4 [Planification stratégique des tâches, en allemand seulement n.d.tr.]). Une mise à égalité avec les cercles ecclésiastiques dans le sens proposé n'aurait **pas** pour conséquence que les membres francophones de la Paroisse seraient égaux **en termes quantitatifs** aux autres cercles ecclésiastiques. Les proportions en termes de chiffres devront être prises en considération. Il est envisageable de donner un poids particulier à la langue qui peut justifier, dans certaines circonstances, d'octroyer un «privilège».

## 5.3 Pasteure / pasteur

Pour les membres francophones de la Paroisse, il conviendra d'engager un pasteur ou une pasteure de langue française (le taux d'occupation exact doit encore être débattu). Le ou la titulaire du poste pastoral est pleinement intégré au ministère pastoral de la Paroisse et fait donc aussi partie du collège du corps pastoral qu'il est prévu de créer. Aux termes du Règlement ecclésiastique, le corps pastoral est appelé à participer aux séances du Petit conseil avec voix consultative et droit de proposition et préparer ces séances dans le cadre de la présidence du collège du corps pastoral

<sup>23</sup> Art. 31 de la Loi sur le Grand Conseil du 4 juin 2013 (LGC; RSB 151.21).

<sup>24</sup> Art. 54 du Règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 (RGC; RSB 151.211).

(cf. document de travail «Ministère pastoral et autres ministères», chiffre 8). La participation du pasteur ou de la pasteure de langue française à cette préparation et, par conséquent, **sa représentation au sein de la présidence du collège du corps pastoral** correspond à l'esprit fondateur d'une paroisse bilingue.

On peut également se demander si, outre cette disposition, une participation du pasteur ou de la pasteure francophone lors des séances du conseil, doit également être prévue. Une présence permanente irait probablement trop loin et chargerait par trop cette personne. On évoquera par conséquent davantage un **droit de participation dans des situations qui le justifie**, par exemple lorsque le Petit conseil aborde des affaires qui concernent particulièrement les membres francophones de la Paroisse ou qui sont importantes pour son bilinguisme.

27.02.2017 / uf

Adopté par la Commission de projet