

Rapport 2018-DIAF-30
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat 2017-GC-41 Christian Ducotterd –
Surveillance des mosquées et des imams

5 novembre 2019

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite au postulat 2017-GC-41 du député Christian Ducotterd relatif à la surveillance des mosquées et des imams.

Le rapport est structuré comme suit :

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUCTION | 1 |
| 2 | CONTEXTE SOCIAL | 2 |
| 2.1 | EVOLUTION DE LA SOCIÉTÉ SUISSE..... | 2 |
| 2.2 | DIVERSITÉ RELIGIEUSE DANS LE CANTON DE FRIBOURG | 3 |
| 2.2.1 | <i>Evolution des appartenances religieuses dans le canton de Fribourg entre 2010 et 2017</i> | <i>3</i> |
| 2.2.2 | <i>Répartition des appartenances religieuses dans le canton de Fribourg en 2017.....</i> | <i>3</i> |
| 2.3 | COMPARAISON DES APPARTENANCES RELIGIEUSES EN SUISSE ET DANS LE CANTON DE FRIBOURG | 4 |
| 3 | DIVERSITÉ RELIGIEUSE ET SÉCULARISATION : LES RESPONSABILITÉS ET LES ENJEUX..... | 4 |
| 4 | LE CONTEXTE LÉGISLATIF EN GÉNÉRAL | 5 |
| 4.1 | DROITS CANTONAUX : DE GRANDES DIFFÉRENCES..... | 5 |
| 4.2 | UNE VOLONTÉ D'ADAPTATION, MAIS DES PROJETS DE LOI CONTESTÉS..... | 5 |
| 5 | CONTEXTE LÉGISLATIF FRIBOURGEOIS..... | 7 |
| 5.1 | LE DROIT FRIBOURGEOIS : EXPOSÉ DES DISPOSITIONS EN VIGUEUR | 7 |
| 5.1.1 | <i>La Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857 et ses dispositions d'application</i> | <i>7</i> |
| 5.1.2 | <i>La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004.....</i> | <i>9</i> |
| 5.2 | LA QUESTION PARTICULIÈRE DE « L'IMPORTANCE SOCIALE » DES COMMUNAUTÉS RELIGIEUSES | 10 |
| 6 | DE LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LE CADRE LÉGAL À LA SITUATION ACTUELLE..... | 10 |
| 6.1 | LES CONDITIONS ACTUELLES D'OCTROI DE PRÉROGATIVES DE DROIT PUBLIC | 10 |
| 6.2 | DE LA PERTINENCE DE FIXER DES CONDITIONS ADDITIONNELLES À L'OCTROI DE PRÉROGATIVES DE DROIT PUBLIC..... | 11 |
| 6.3 | LES TYPES DE PRÉROGATIVES ACTUELLEMENT PRÉVUES PAR LA LOI ET SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ENVISAGÉES..... | 11 |
| 6.4 | LES RECOMMANDATIONS DE L'EXPERTE..... | 12 |
| 7 | CONCLUSION | 12 |

1 INTRODUCTION

Le postulat 2017-GC-41 du député Christian Ducotterd *relatif à la surveillance des mosquées et des imams* contenait deux volets. Un volet sécuritaire et un volet institutionnel.

Le **volet sécuritaire** abordait la question des défis que posent aux autorités, sur le plan de la sécurité intérieure, l'islam radical et le djihadisme. Il s'agissait de procéder à une analyse des risques, à la surveillance des mosquées et lieux de rencontre et des messages qui y sont délivrés, aux mesures prises pour empêcher les dérives, etc. Le **volet institutionnel** posait la question de l'encadrement des communautés religieuses musulmanes et, de ce fait, de leur statut ; le postulat posait à ce sujet

diverses questions en lien avec la formation des imams, les mesures d'intégration, le contrôle des comptes des communautés religieuses musulmanes, le listing des imams actifs dans le canton, l'implication de la communauté musulmane dans les mesures d'intégration et le respect des valeurs de notre Etat de droit.

Dans sa réponse du 5 septembre 2017, le Conseil d'Etat avait proposé le fractionnement du postulat, à savoir son **acceptation sur le plan institutionnel**, et son **rejet sous l'angle sécuritaire**.

S'agissant du volet institutionnel, le Conseil d'Etat n'avait **pas axé sa réflexion sur la seule religion musulmane**, mais avait estimé que l'accroissement, sur le territoire cantonal, du nombre de personnes se réclamant **d'autres religions que celles traditionnellement présentes dans le canton** pouvait laisser supposer qu'elles formuleraient tôt ou tard une demande d'octroi de prérogatives de droit public, et qu'il importait d'aller au-devant de telles demandes à la lumière du contexte et des connaissances actuels. Il avait aussi relevé que dans ce contexte, il serait utile d'examiner l'opportunité de préciser les conditions d'octroi des prérogatives de droit public ainsi que le processus de leur octroi, de leur surveillance, et de leur retrait. La possibilité d'insérer de nouvelles exigences à l'octroi de prérogatives devrait aussi être examinée, notamment : respect des droits fondamentaux (égalité, liberté de croyance et de conscience, liberté d'association, liberté de mariage, etc.), prise en compte ou non des mouvements d'une même religion, interdiction du prosélytisme, transparence du financement et interdiction des financements étrangers, ouverture des lieux de culte, respect de la paix religieuse, droit de sortie, maîtrise par les responsables religieux d'une langue officielle du canton, tenue d'un registre des membres, déclaration d'engagement à respecter l'ordre juridique suisse. La possibilité d'introduire une obligation de fournir à l'Etat une liste des personnes habilitées à prêcher ou susceptibles de travailler à l'aumônerie dans les établissements hospitaliers ou pénitentiaires, ainsi qu'une liste des lieux de culte ou de rencontre où ces personnes sont actives devrait aussi être examinée.

Dans sa séance du 10 octobre 2017, le Grand Conseil a accepté le fractionnement proposé par 75 voix contre 26, et une abstention.

Au début de l'année 2019, constatant que la finalisation du présent rapport ne pourrait se réaliser sans l'appui d'un expert en la matière, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts a mandaté pour ce faire la Dre Mallory Schneuwly Purdie, docteure en sciences et sociologie des religions de l'Université de Fribourg et de l'Ecole pratique des Hautes Etudes de la Sorbonne (Paris).

Son étude (ci-après le « rapport Schneuwly Purdie »), dont les éléments clés sont repris et résumés dans le présent rapport, poursuivait trois objectifs :

- Exposer la composition socioreligieuse et associative du canton de Fribourg ;
- Définir la diversité religieuse et en présenter les principaux enjeux, notamment pour Fribourg ;
- Examiner les conditions d'octroi et les types de prérogatives actuelles et celles envisageables.

2 CONTEXTE SOCIAL

2.1 Evolution de la société Suisse

Depuis plusieurs décennies, la Suisse connaît une diversité religieuse toujours plus grande. D'un côté, les personnes se déclarant sans religion augmentent, de l'autre, les personnes, issues essentiellement de l'immigration, se réclament d'autres confessions que celles traditionnellement présentes dans notre pays. La part de la population suisse se réclamant d'une autre confession que celles traditionnellement implantées en Suisse est, de ce fait, en progression depuis une trentaine d'années : elle était en 2015

de 12,6% (parmi lesquels 5,5% se déclarent musulmans) selon l'Office fédéral de la statistique (OFS). Ces personnes sont, pour la plupart, établies durablement en Suisse et font désormais partie intégrante de sa population. Nombre de ces personnes sont, de surcroît, des citoyens suisses (c'est le cas de près de 40% des musulmans de Suisse romande – 33,5% à Fribourg - selon l'enquête ELRC 2014 de l'OFS).

La population se réclamant d'une autre confession que celles traditionnellement implantées en Suisse a des besoins spécifiques en matière :

- d'accompagnement spirituel (aumônerie) des personnes en situation de privation (maladie, prison),
- de célébration de rituels,
- de transmission et l'éducation religieuse aux nouvelles générations,
- d'accès à des lieux de cultes dignes,
- de possibilité de se faire ensevelir selon des rites particuliers.

On peut donc raisonnablement s'attendre à ce que des communautés demandent à terme que ces besoins soient comblés, à l'instar de ce qui est fait pour les religions actuellement reconnues.

Le comblement de ces besoins pourrait se faire par l'octroi par l'Etat, à ces communautés, de prérogatives de droit public. L'octroi de ces prérogatives pourrait leur faciliter l'exercice de nombreuses tâches et, de ce fait, renforcer non seulement la cohésion sociale et la paix confessionnelle, mais aussi la connaissance et l'accompagnement des activités de ces communautés donc, par là même, le sentiment de sécurité.

Depuis quelques années, plusieurs cantons se penchent sur cette question et examinent l'opportunité de compléter ou préciser leur législation en la matière.

2.2 Diversité religieuse dans le canton de Fribourg

2.2.1 Evolution des appartenances religieuses dans le canton de Fribourg entre 2010 et 2017

S'agissant de l'évolution des appartenances religieuses dans le canton de Fribourg entre 2010 et 2017, on peut constater :

- Une augmentation significative du nombre de catholiques romains et de musulmans. Cette augmentation s'explique essentiellement par une augmentation de la population fribourgeoise issue de la migration de pays à majorité catholique (essentiellement en provenance du Portugal) et musulmane (principalement originaire du Kosovo, de la Turquie, de Macédoine et de Syrie).
- Une « explosion » du nombre des « sans appartenances religieuses » en seulement 7 ans.
- Une diminution des protestants malgré l'augmentation de la population cantonale.
- Une stabilité dans les membres des autres communautés chrétiennes.
- Une augmentation des membres des autres religions, par exemple bouddhistes ou hindouistes.

2.2.2 Répartition des appartenances religieuses dans le canton de Fribourg en 2017

En ce qui concerne la répartition en 2017 des appartenances religieuses dans le canton, on peut aussi déduire des plus récents relevés structurels de la population, que :

- La population fribourgeoise demeure majoritairement catholique.
- Les personnes sans appartenance religieuse ont supplanté les protestants et deviennent le second groupe socioreligieux du canton.

- Les membres des minorités chrétiennes et musulmanes représentent respectivement 3% et 4% de la population fribourgeoise.
- Les membres des autres communautés religieuses représentent le 1% de la population cantonale.
- Les membres des communautés israélites ont disparu des chiffres officiels leur nombre n'étant statistiquement plus suffisant. Ils intègrent dorénavant le groupe des « autres communautés religieuses ».

2.3 Comparaison des appartenances religieuses en Suisse et dans le canton de Fribourg

En comparant les appartenances religieuses dans le canton de Fribourg par rapport à celles du reste de la Suisse, on remarque ce qui suit :

- Fribourg se distingue par sa catholicité.
- Les personnes sans appartenance constituent le second groupe socioreligieux en Suisse comme à Fribourg.
- Les membres des religions non chrétiennes (musulmane, hindoue, bouddhiste, etc.) restent très minoritaires à Fribourg, comme en Suisse.

3 DIVERSITÉ RELIGIEUSE ET SÉCULARISATION : LES RESPONSABILITÉS ET LES ENJEUX

Ce nouveau contexte, et ces nouveaux besoins, imposent à l'Etat de prendre ses **responsabilités**.

Dans son rapport, la Dre Schneuwly Purdie relève ce qui suit à ce sujet :

« Dire que le nombre des personnes se reconnaissant dans une religion non reconnue est en augmentation est un truisme. Prendre conscience des implications sur le terrain de cette augmentation est une responsabilité. Les migrants d'hier orthodoxes, musulmans, hindous, bouddhistes, sont les résidents permanents, les citoyens, les Suisses d'aujourd'hui. Ce sont des enfants scolarisés, des jeunes en formation, des soldats à l'armée, des familles qui ont perdu un être cher, des hommes en soin palliatif, des femmes emprisonnées, des victimes d'un accident de la route, des parents d'un adolescent en rupture, des victimes d'un acte de violence, etc. Jeunes ou senior, femmes ou hommes, sans papier ou bourgeois de la ville, les besoins de ceux-ci sont bien réels. Or, s'il existe des cours de catéchisme dans les écoles, que les dates d'examens tiennent compte des fêtes chrétiennes, que des aumôniers catholiques et réformés sont présents à l'armée, dans les hôpitaux et les prisons, que des prêtres, diacres ou laïcs formés assurent des tâches liturgiques, que (quasi) chaque commune possède un lieu de recueillement digne, un cimetière ou un jardin du souvenir, le manque de structures de soutien pour les membres des communautés religieuses non reconnues est criant et peut être perçu par certains comme la marque d'une discrimination structurelle.[...] ».

La Dre Schneuwly Purdie estime que la diversité religieuse que connaît désormais le canton de Fribourg représente des enjeux majeurs. Le Conseil d'Etat les identifie comme suit :

- L'Etat doit veiller à l'égalité de traitement et au principe de non-discrimination des communautés religieuses et de ses membres. A l'inverse, les communautés religieuses devront également s'abstenir de tout comportement discriminatoire à l'égard de tiers.
- Les activités sociales fournies par les communautés et groupes religieux, ainsi que par leurs membres sont nombreuses (par exemple un soutien administratif, cours sur les langues officielles

cantonales, aides parentales - garde des enfants -, visites aux malades, aumônerie, etc.). L'Etat doit avoir conscience de leur existence et de leur influence.

- L'Etat a une responsabilité dans la prévention de la possible radicalisation de certains membres de communautés religieuses non reconnues, notamment en favorisant l'intégration. En effet, le sentiment d'intégration des populations migrantes, au sein du corps social et la connaissance des préoccupations de l'Etat et de ses institutions, sont les meilleures garanties pour une cohésion sociale renforcée et pacifique. Il s'agit là aussi d'un gage de sécurité.

4 LE CONTEXTE LÉGISLATIF EN GÉNÉRAL

Au carrefour du millénaire, la Suisse et le canton de Fribourg se sont diversifiés du point de vue des appartenances individuelles et du tissu associatif religieux. Ce changement s'est toutefois déroulé rapidement et les structures communautaires tout comme les institutions étatiques peinent parfois à répondre aux besoins émergents, que l'on parle du canton de Fribourg ou des autres cantons suisses.

Un examen du cadre légal appelé à régir les relations entre l'Etat et les nouvelles communautés religieuses a été effectué, ou est en cours, dans de nombreux cantons suisses.

4.1 Droits cantonaux : de grandes différences

Tous les cantons, hormis Genève et Neuchâtel, accordent dans leur constitution une reconnaissance de droit public aux Eglises catholique romaine et évangélique réformée. Plusieurs cantons, alémaniques accordent ce même statut à l'Eglise catholique chrétienne (AG, BE, BL, BS, LU, SO, ZH, SH, SG). La communauté israélite est reconnue de droit public dans les cantons de Berne, Bâle-Ville, Fribourg, et Saint-Gall, tandis que le canton de Vaud et Zurich la reconnaissent comme « institution d'intérêt public ».

A ce jour, seul Bâle-Ville a accordé une reconnaissance cantonale à des communautés religieuses autres que celles précitées, en l'occurrence à la Communauté des chrétiens (anthroposophes), à l'Eglise néo-apostolique et à deux associations alévis, l'Association culturelle alévi et Bektâchî de Bâle et le Centre culturel alévi de Regio Basel.

4.2 Une volonté d'adaptation, mais des projets de loi contestés

De nombreux cantons prévoient déjà (comme Fribourg d'ailleurs), dans leur constitution, la possibilité de reconnaître d'autres communautés religieuses en leur accordant un statut de droit public, ou en leur octroyant des prérogatives de droit public (AG, AR, BE, BL, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SH, SO, TI, VD, VS, ZH).

Plusieurs cantons ont envisagé de concrétiser par une loi de telles dispositions constitutionnelles. En l'état, seuls les cantons de Bâle-Campagne, Fribourg et Vaud disposent d'une législation d'application à ce sujet.

- Il semble utile de relever que dans le canton de **Vaud**, une loi a vu le jour en 2007 et que son règlement d'application a été publié 7 ans plus tard au terme de l'important travail d'un groupe d'experts. Sur la base de cette nouvelle législation, l'Eglise anglicane, l'Eglise catholique chrétienne et l'Union vaudoise des associations musulmanes (UVAM) ont déposé une demande de reconnaissance. La Fédération des Eglises évangéliques semble vouloir en faire de même.

La publication du règlement vaudois a suscité des réactions politiques, qui se sont traduites par le lancement d'une initiative cantonale « contre l'intégrisme religieux ». Le nombre de signatures nécessaires (3000 sur les 12000 nécessaires) n'a toutefois pas été réuni.

- Dans d'autres cantons qui ont entamé ce processus législatif, la possible reconnaissance accordée à la communauté musulmane a pris aussi une tournure politique au point que leurs gouvernements ont renoncé à leur projet. C'est le cas dans le canton de **St-Gall**, dont le gouvernement a renoncé, en janvier 2018, à intégrer la reconnaissance d'autres communautés religieuses dans son projet de loi y relatif en raison de l'opposition des partis lors de la procédure de consultation.
- Dans le canton de **Zurich**, 14 ans après le rejet par référendum d'un projet de loi sur la reconnaissance des communautés religieuses, le Conseil d'Etat a estimé, dans un rapport de juillet 2017, que la situation n'était pas mûre pour relancer le projet. Il a cependant présenté en décembre de la même année, sept lignes directrices pour les relations entre l'Etat et les communautés religieuses. Dans le même temps, il a engagé un imam à plein temps pour l'aumônerie dans la prison de Pöschwies et soutient le projet d'aumônerie dans les hôpitaux de la Vereinigung Islamischer Organisationen Zürich (Vios).
- Dans le canton de **Berne**, sur la base de l'évaluation d'un expert, le Conseil d'Etat a estimé, en mars 2017, qu'il était inopportun, pour des motifs d'ordre politique, d'élaborer une loi prévoyant la reconnaissance d'autres communautés religieuses. En 1990, le corps électoral bernois avait clairement rejeté un projet de loi allant dans ce sens par 60,5%. Le Conseil d'Etat bernois souhaite en revanche examiner d'autres mesures destinées aux communautés religieuses fournissant des prestations importantes pour la société et préparer ainsi le terrain à une éventuelle loi de reconnaissance (Rapport de présentation du projet de loi sur les Eglises nationales bernoises de mars 2017). Le gouvernement bernois est ouvert à l'idée de proposer aux communautés religieuses qui le souhaitent une « charte religieuse » par laquelle elles s'engageraient à respecter et à faire respecter strictement l'ordre juridique en vigueur, à favoriser l'intégration de leurs fidèles dans la collectivité et à œuvrer en faveur du dialogue interreligieux (Postulat 192-2017). Il a récemment nommé un délégué cantonal aux affaires religieuses.
- Dans le canton de **Neuchâtel**, en novembre 2017, le Grand Conseil est largement entré en matière (71/31/1) sur le projet de loi sur la reconnaissance des communautés religieuses (LRCR). Ce projet de loi prévoit d'accorder à ces communautés reconnues d'intérêt public certaines prérogatives : prélèvement d'une contribution volontaire, exonération fiscale, enseignement religieux et aumônerie, participation aux débats sur les questions spirituelles, consultation par l'Etat et subventions éventuelles. Cependant, en raison des réticences exprimées en plénum, le Conseil d'Etat a demandé qu'il soit renvoyé en commission.
- Dans le canton de **Genève**, le Grand Conseil a adopté en avril 2018 la loi sur la laïcité qui prévoit de fixer « par voie réglementaire les conditions des relations [de l'Etat avec les communautés religieuses], notamment sous l'angle du respect des droits fondamentaux et de l'ordre juridique suisse en général ». La loi permet à l'Etat de prélever pour une communauté une contribution volontaire auprès de ses membres, pour autant qu'elle lui soumette ses comptes. L'interdiction de signes religieux ostentatoires aux élus, aux magistrats et aux fonctionnaires dans l'exercice de leur mandat, prévue par cette loi, a provoqué le dépôt de 4 référendums. Le 10 février 2019, le corps électoral genevois a accepté à 55% cette loi en votation, mais elle a été attaquée par plusieurs recours, actuellement encore pendants.

Comme on le voit, la prise en compte des attentes et besoins des nouvelles communautés religieuses, la plupart du temps pour des motifs égalitaires et sécuritaires qui apparaissent en filigrane, est une thématique qui occupe plusieurs cantons, mais aussi et surtout que la recherche de solutions est un champ très sensible.

Il y a lieu dès lors de trouver des solutions d'équilibre entre les besoins des nouvelles communautés et ceux de la société majoritaire, avec comme objectif le renforcement de la cohésion sociale, de la paix confessionnelle et la prise en compte des minorités.

5 CONTEXTE LÉGISLATIF FRIBOURGEOIS

L'actuelle loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat date du 26 septembre 1990. Ce sont donc presque 30 années qui séparent les conceptions prévalant à l'élaboration de cette loi à la réalité vécue par le canton de nos jours.

La mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale du 16 mai 2004 n'a pas abouti à une mise à jour de la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat. A l'époque, cette législation pouvait encore donner satisfaction à la situation qui prévalait. En 2011, à l'issue des travaux de mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale, le Conseil d'Etat, estimant que le statut de droit public qui peut être accordé à une Eglise doit faire l'objet d'une requête, puis d'une décision politique et d'une loi spéciale, avait de ce fait décidé de renoncer à l'édiction d'une (nouvelle) loi générale ou de modifier le dispositif légal actuel.

Cependant, l'évolution du corps social s'est poursuivie, et de nombreux événements, nationaux ou internationaux ont alimenté, en lien avec de légitimes questions sécuritaires, la question religieuse, que ce soit sur la liberté du culte, la pluralité religieuse ou encore la cohabitation entre les communautés au sein d'un territoire encore majoritairement catholique, dans le cas de notre canton. Des besoins de quelques individus isolés, nous sommes passés aux besoins de groupes parfois démographiquement importants, pour lesquels la prise en compte et la mise en place de prestations impliqueraient selon toute évidence une adaptation des relations entre l'Etat (ou les communes dans leurs domaines de compétences) et les groupes religieux, et par extension des droits et devoirs de chacun des partenaires.

5.1 Le droit fribourgeois : exposé des dispositions en vigueur

5.1.1 La Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857 et ses dispositions d'application

La Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857 prévoyait ce qui suit concernant les Eglises et autres communautés religieuses :

Art. 2 de la Constitution du 7 mai 1857

¹ *La liberté de conscience et de croyance et la liberté de culte sont garanties.*

² *L'Etat reconnaît à l'Eglise catholique romaine et à l'Eglise évangélique réformée un statut de droit public. Les Eglises reconnues s'organisent de façon autonome.*

³ *Les autres communautés religieuses sont régies par le droit privé. Si leur importance sociale le justifie, elles peuvent, suivant le degré de celle-ci, obtenir certaines prérogatives de droit public ou être dotées par la loi d'un statut de droit public.*

⁴ *La loi règle l'application de ces dispositions.*

Deux actes législatifs ont été adoptés par le Grand Conseil sur la base des articles 2 al. 2 et al. 3 de l'ancienne Constitution. Il s'agit :

- 1) de la loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LEE ; RSF 190.1) ;
- 2) de la loi du 3 octobre 1990 portant reconnaissance de la Communauté israélite du canton de Fribourg (RSF 193.1).

5.1.1.1 La loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LEE ; RSF 190.1)

La loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LEE) a été conçue sur la base des articles 2 al. 2 et al. 3 de la Constitution cantonale du 7 mai 1857. Son champ d'application est le suivant :

Art. 1 *Champ d'application*

¹ La présente loi régit les rapports entre l'Etat et les Eglises reconnues de droit public par la Constitution cantonale, soit l'Eglise catholique romaine et l'Eglise évangélique réformée.

² Elle ne s'applique pas aux communautés confessionnelles régies par le droit privé, à l'exception des articles 28 à 30 relatifs à l'octroi de prérogatives de droit public.

Les articles 28 à 30 relatifs aux prérogatives de droit public ont la teneur suivante :

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

¹ Sur requête, le Conseil d'Etat 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 :

- a) se réclamer d'un mouvement religieux traditionnel en Suisse ou d'importance universelle ;
- b) être membre du Conseil œcuménique des Eglises ou être présente dans le canton depuis trente ans ;
- c) compter cent membres au moins dans le canton ;
- d) être organisée sous la forme d'une association ayant son siège et un lieu de culte dans le canton ;
- e) respecter les principes fondamentaux de l'ordre juridique suisse.

² La communauté joint à sa requête un exemplaire de ses statuts ainsi que tout autre document nécessaire à la vérification des conditions d'octroi.

Art. 29 LEE *Sortes de prérogatives*

¹ Les prérogatives suivantes peuvent être octroyées :

- a) la communication par les communes de l'arrivée ou du départ de toute personne ayant déclaré appartenir à la confession de la communauté en cause ;
- b) l'utilisation des locaux scolaires pour l'instruction religieuse des membres de la communauté durant la scolarité obligatoire ;
- c) le droit d'exercer l'aumônerie dans les établissements de l'Etat et des communes, en particulier dans les établissements hospitaliers, scolaires et pénitentiaires, auprès des membres de la communauté ;
- d) l'exonération fiscale au sens de l'article 21 let. c et f de la loi sur les impôts cantonaux ;
- e) les mêmes exonérations que celles dont bénéficient les Eglises reconnues en matière de droits de mutation, de droits sur les gages immobiliers ainsi que de droits de succession et de donation.

² Les conditions d'exercice des prérogatives sont précisées par l'acte d'octroi ou par convention.

Art. 30 LEE *Retrait et renonciation*

¹ *Le Conseil d'Etat retire les prérogatives accordées à une communauté qui ne remplit plus une des conditions d'octroi. Il peut, en outre, les retirer si une communauté ne lui communique pas les modifications de ses statuts.*

² *Une communauté peut renoncer en tout temps aux prérogatives qui lui ont été octroyées.*

³ *Le Conseil d'Etat fixe la date à laquelle le retrait ou la renonciation prend effet.*

5.1.1.2 La loi du 3 octobre 1990 portant reconnaissance de la Communauté israélite du canton de Fribourg (RSF 193.1)

La loi du 3 octobre 1990 portant reconnaissance de la Communauté israélite du canton de Fribourg a été adoptée en application de l'article 2 al. 3, 2^e phrase de la Constitution cantonale du 7 mai 1857 : « *Si leur importance sociale le justifie, elles peuvent, suivant le degré de celle-ci, [...] être dotées par la loi d'un statut de droit public* ».

Sous réserve d'une disposition particulière relative aux questions fiscales (art. 4), cette loi assimile la Communauté israélite à une corporation ecclésiastique au sens de la loi sur les rapports entre les Eglises et l'Etat.

5.1.2 La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004

Les nouvelles dispositions constitutionnelles relative aux rapports entre les Eglises et l'Etat n'ont pas apporté de modifications substantielles par rapport à la Constitution du 7 mai 1857. Sur la base des deux dispositifs constitutionnels, il est/était possible de reconnaître d'autres communautés religieuses en leur accordant un statut de droit public ou de leur octroyer des prérogatives de droit public.

Les article 141 et 142 de la Constitution du 16 mai 2004 prévoient ce qui suit :

Art. 141 *Eglises reconnues*

¹ *L'Etat accorde un statut de droit public aux **Eglises catholique-romaine et évangélique-réformée**.*

² *Les Eglises reconnues sont autonomes. Leur organisation est soumise à l'approbation de l'Etat.*

Art. 142 Cst. *Autres Eglises et communautés religieuses*

¹ *Les autres Eglises et communautés religieuses sont régies par le droit privé.*

² *Si leur **importance sociale** le justifie et si elles respectent les **droits fondamentaux**, elles peuvent obtenir des **prérogatives de droit public** ou **être dotées d'un statut de droit public**.*

Concrètement, les différences entre les textes constitutionnels précités consistent essentiellement dans le fait :

- qu'il ne semble plus obligatoire, à l'heure actuelle, de devoir passer par une loi pour accorder un statut de droit public, donc une reconnaissance, à d'autres communautés religieuses et
- que pour octroyer un statut de droit public ou des prérogatives de droit public à d'autres églises ou communautés religieuses, il est désormais expressément prévu par la Constitution cantonale que les églises ou communautés religieuses concernées doivent respecter les droits fondamentaux.

Une notion apparaît toutefois comme centrale et immuable dans le dispositif constitutionnel fribourgeois s'agissant des relations entre les Eglises et l'Etat. C'est celle de *l'importance sociale*.

5.2 La question particulière de « l'importance sociale » des communautés religieuses

Que ce soit dans le texte de la Constitution du 7 mai 1857 (art. 2 al. 3), ou dans celui de la Constitution du 16 mai 2004 (art. 142 al. 2), la norme fondamentale subordonne l'octroi de prérogatives de droit publiques ou la dotation d'un statut de droit public (reconnaissance), notamment, à **l'importance sociale** de l'Eglise ou de la communauté religieuse en question.

La question de la signification de cette « importance sociale » avait été relevée par M. Michel Bavaud dans le cadre des travaux d'élaboration de la nouvelle Constitution cantonale (assemblée Constituante). Dans son intervention, il avait demandé si la formule désigne « *exclusivement une proportion importante de membres ou si cela peut aussi signifier le rôle social, une activité caritative* ». Il n'avait pas été répondu explicitement à sa question. Cependant, à la lecture des débats autour des articles traitant des Eglises et autres communautés religieuses (alors les articles 156 et 158 de l'avant-projet de Constitution), la Dre Schneuwly Purdie estime que par « importance sociale », les constituant-e-s avaient voulu désigner le rôle social que peuvent jouer des groupes et associations religieuses notamment par les activités sociales comme les œuvres d'entraide, le soutien à des groupes de personnes défavorisées ou marginales ou dans le domaine de l'asile.

C'est donc par le prisme du rôle dans la société (et non de l'importance numérique) que l'experte propose de lire, donc d'interpréter, le texte des art. 28ss LEE.

6 DE LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LE CADRE LÉGAL À LA SITUATION ACTUELLE

Dans le cadre du mandat qui lui a été confié, la Dre Schneuwly Purdie a évalué, sous l'angle sociologique, le degré de précision des conditions (cumulatives) d'octroi de prérogatives de droit publiques citées dans la LEE de 1990, ainsi que leur adéquation aux enjeux de la diversité religieuse cantonale de 2019.

Le Conseil d'Etat n'entend pas, dans le présent rapport, restituer l'ensemble des observations et suggestions émises par l'experte dans son rapport.

Les éléments que le Conseil d'Etat estime d'ores et déjà clés dudit rapport sont toutefois mis en exergue ci-après.

6.1 Les conditions actuelles d'octroi de prérogatives de droit public

En substance et globalement, la Dre Schneuwly Purdie ne remet pas en question les principes mêmes posés par l'art. 28 LEE. Elle suggère toutefois de leur apporter un certain nombre de modifications, non seulement d'ordre terminologique, mais aussi de fond afin de prendre en compte la nouvelle réalité et la manière de l'appréhender. Elle estime aussi que certains critères devraient être précisés.

Le Conseil d'Etat souligne tout particulièrement, la nécessité d'insister sur la participation sociale des nouvelles communautés religieuses et leur participation à un dialogue interreligieux. Il retient aussi, s'agissant de la condition du respect des droits fondamentaux de l'ordre juridique suisse, absolument essentielle à ses yeux, que sa mise en œuvre pourrait être favorisée par la signature, par les associations déposant une requête de reconnaissance, d'une déclaration d'engagement à ce sujet. Il adhère à l'avis selon lequel la formulation de cette déclaration ne devrait pas, le cas échéant, stigmatiser une communauté religieuse en particulier ou traduire une préoccupation politique très liée à l'actualité immédiate.

6.2 De la pertinence de fixer des conditions additionnelles à l'octroi de prérogatives de droit public

Dans sa réponse au postulat, le Conseil d'Etat avait annoncé sa volonté d'examiner la possibilité d'insérer de nouvelles exigences à l'octroi de prérogatives. Il avait notamment suggéré à ce sujet : le respect des droits fondamentaux (égalité, liberté de croyance et de conscience, liberté d'association, liberté de mariage, etc.), la prise en compte ou non des mouvements d'une même religion, l'interdiction du prosélytisme, la transparence du financement et l'interdiction des financements étrangers, l'ouverture des lieux de culte, le respect de la paix religieuse, le droit de sortie, la maîtrise par les responsables religieux d'une langue officielle du canton, la tenue d'un registre des membres et la déclaration d'engagement à respecter l'ordre juridique suisse.

Dans son rapport, la Dre Schneuwly Purdie a d'abord exprimé toutes les réserves et toutes les questions qu'entraînent, à son avis, lesdites suggestions. Après avoir procédé à leur examen, elle a livré en substance l'avis suivant :

- 1) la prise en compte du rôle social du groupe, notamment en dehors des activités culturelles, est selon elle prioritaire ;
- 2) la transparence financière est certainement aussi une donnée pertinente et à même de rassurer autorités et populations sur l'indépendance idéologique des associations ;
- 3) les critères suivants ne sont, selon l'experte, pas prioritaires au vu de la situation socioreligieuse contemporaine, notamment les changements rapides dans la composition des groupes d'appartenance :
 - énonciation d'un nombre minimal de membres ;
 - prise en compte des différents mouvements au sein d'une même branche.
- 4) les critères suivants ne sont, selon l'experte, pas pertinents :
 - l'interdiction du prosélytisme ;
 - l'ouverture des lieux de culte à toutes les religions ;
 - l'obligation de fournir un registre des membres ;
- 5) la maîtrise par les responsables religieux d'au moins une langue nationale et des connaissances en lien avec l'intégration seraient des pistes intéressantes, mais nécessiteraient l'engagement de moyens conséquent et une formulation adéquate des critères, afin qu'ils puissent réellement être remplis.
- 6) la signature d'une déclaration d'engagement à respecter l'ordre juridique suisse, dont font notamment partie des droits fondamentaux tels que l'égalité, la liberté de croyance et de conscience, la liberté d'association, la liberté de mariage est, selon l'experte, une idée intéressante ; elle a aussi pour effet la mise en débat de ces sujets au sein même des communautés.

6.3 Les types de prérogatives actuellement prévues par la loi et susceptibles d'être envisagées

En substance et globalement, la Dre Schneuwly Purdie ne remet pas en question les sortes de prérogatives actuellement prévues par l'article 29 LEE. Elle est en substance d'avis qu'elles sont pertinentes et le demeurent, notamment en raison du fait qu'elles sont très liées aux critères d'obtention des prérogatives.

Elle met en particulier l'accent sur la possibilité d'octroyer un dédommagement aux personnes qui exercent des prestations nécessaires à une institution étatique, en particulier pour celles d'aumônerie. Elle estimerait aussi utile que parmi les prérogatives octroyées, un droit à être consultés sur les questions qui concernent la communauté soit accordé. Enfin, elle estime que la reconnaissance devrait

conduire au droit à la prise en compte de leurs besoins spécifiques en cas de décès et lors de l'exercice des rituels funéraires (par exemple le droit à l'attribution d'un lieu d'inhumation selon les rites religieux).

6.4 Les recommandations de l'experte

Le rapport de l'experte se conclut avec cinq recommandations, que le Conseil d'Etat fait siennes. Elles sont reprises ci-après, *in extenso* (mises en évidence rajoutées):

1. *L'Etat a une **responsabilité** envers ses citoyen-ne-s. Ainsi, dans les législations qu'il adopte, il se doit d'être **impartial** et d'agir selon un principe de **neutralité confessionnelle**. S'il est indéniable que l'histoire suisse et fribourgeoise légitime un statut particulier aux Eglises catholique romaine et évangélique réformée, les besoins spirituels des citoyen-ne-s et autres résident-e-s de confession non reconnues doivent aujourd'hui aussi être pris en compte.*
2. *Garant de la **paix sociale**, l'Etat a le devoir de **prévenir le communautarisme**. L'encouragement étatique à la participation sociale des membres des communautés religieuses non reconnues à l'exercice de missions en commun (accompagnement spirituel ou action sociale) constitue une piste. Un soutien étatique dans la **professionnalisation des structures communautaires, notamment dans la tenue des comptes**, la recherche de fonds ou l'accès à des **lieux de culte dignes** pourraient contribuer au développement d'un climat de confiance réciproque et prévenir des dérives communautaires.*
3. *Afin de répondre aux défis posés par la pluralisation religieuse du canton ces trente dernières années, une **révision de la Loi sur les relations entre les Églises et l'État** apparaît comme nécessaire, en particulier les articles 28 et 29.*
4. *A défaut d'un processus de reconnaissance d'utilité publique, **l'octroi de certaines prérogatives** notamment dans le domaine de **l'aumônerie, des cimetières, de l'enseignement religieux** et du **financement** deviennent **pressantes**.*
5. *Réciproquement, afin d'obtenir certaines prérogatives, **les communautés religieuses non reconnues doivent aussi faire des efforts** : notamment dans la **professionnalisation des structures associatives (tenues de comptes, tenue d'assemblées générales, élection d'un comité, etc.)**, la **prévention du communautarisme et des dérives de types sectaires**.*

7 CONCLUSION

Dans sa conclusion, l'experte rappelle que la population du canton de Fribourg est aujourd'hui pluralisée du point de vue des appartenances religieuses. Elle souligne que cette diversité n'est plus une réalité strictement étrangère, mais que de plus en plus de fribourgeois et de fribourgeoises ne partagent pas les convictions religieuses historiquement établies dans le canton.

Le Conseil d'Etat observe lui aussi que sur le terrain, notamment dans des institutions comme les prisons, les hôpitaux ou les écoles, si certains besoins spécifiques sont d'ores et déjà organisés par l'Etat, ils ne peuvent pas être considérés comme couverts à pleine satisfaction. Il en va de même pour les besoins touchant la sphère de l'autonomie communale. L'accompagnement spirituel, l'enseignement confessionnel ou les cimetières (N.B : de compétence communale) en sont des exemples, comme le relève l'experte, quand bien même des solutions ponctuelles sont de plus en plus recherchées par les autorités compétentes en la matière.

Ces carences peuvent susciter un malaise, être source d'inégalités de traitement et créer des incompréhensions. Par accumulation, le risque est important que ces carences provoquent des actions passionnées, déraisonnables ou même extrêmes. De telles actions pourraient ensuite engendrer, de la

part de l'Etat et de la population majoritaire, un réflexe sécuritaire et des mesures de surveillance. Il convient d'éviter toute dérive, par la prévention et la mise en œuvre de mesures d'accompagnement.

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat partage l'avis selon lequel le canton de Fribourg se doit, comme le font d'autres cantons suisses, de moderniser son rapport avec les communautés non reconnues de droit public, notamment s'agissant des conditions d'octroi de prérogatives et le type d'avantages qu'elles pourraient nouvellement apporter. Dans la mesure où la démarche touche l'autonomie communale, elle devra être concertée avec les communes.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat est d'avis que les articles 28 et suivants de la loi sur les rapports entre les Eglises et l'Etat doivent être adaptés, afin de prendre en compte les nouvelles communautés religieuses, non seulement en adaptant leurs relations avec l'Etat et les communes, mais aussi par extension en accordant les droits et devoirs de chacun des partenaires.

Dans ce sens, il propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport.
