



Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz
Église évangélique réformée de Suisse



Römisch-Katholische Zentralkonferenz der Schweiz
Conférence centrale catholique romaine de Suisse
Conferenza centrale cattolica romana della Svizzera
Conferenza centrala catolica romana da la Svizra



Eglise catholique-chrétienne de la Suisse
Christkatholische Kirche der Schweiz



SCHWEIZER BISCHOFSKONFERENZ
CONFÉRENCE DES ÉVÊQUES SUISSES
CONFERENZA DEI VESCOVI SVIZZERI
CONFERENZA DILS UESTGS SVIZZERS



A l'attention du Conseil fédéral

Madame la Conseillère fédérale Elisabeth Baume-Schneider

Département fédéral de justice et police

- par courriel -

Bern, Olten, Fribourg et Zurich, le 3 mai 2023

Modifications de la loi sur l'asile (LAsi) (sécurité et exploitation dans les centres de la Confédération)

Madame la Conseillère fédérale,

L'Eglise évangélique réformée de Suisse EERS, la Conférence des évêques suisses CES, l'Eglise catholique-chrétienne de la Suisse, la Conférence centrale catholique romaine de Suisse et l'Union Suisse des Comités d'Entraide Juive VSJF (ci-après : les Eglises et le VSJF) vous remercient de leur donner l'occasion de se prononcer sur les modifications prévues de la LAsi. La présente réponse se limite aux modifications visées aux art. 25c, al. 2, let. b et 25c, al. 7 LAsi, parce qu'elles affectent particulièrement les Eglises chrétiennes et le VSJF. Le terme «aumônerie» désigne ci-après les prestations spécifiquement assurées par les communautés religieuses.

1. Résumé

De l'art. 25c, al. 2, let. b

Nous saluons le fait que les activités d'aumônerie soient reconnues comme des mesures destinées à améliorer et à encourager la cohabitation. Il est cependant problématique que la loi révisée sur l'asile mentionne l'aumônerie comme une activité confiée à des tiers : certes, la Confédération peut, en vertu de l'art. 178 Cst., confier des tâches de l'administration à des tiers. Les activités d'aumônerie, qui comportent une dimension religieuse, n'en font néanmoins pas partie. Elles relèvent du domaine intrinsèque des Eglises et des autres communautés religieuses. Elles sont en outre protégées par l'art. 15 Cst. en tant qu'éléments constitutifs importants de la pratique religieuse. En conséquence:

- les questions qui concernent la liberté religieuse en tant que droit fondamental ne peuvent, en principe, pas être réglées par une autorité étatique, ni confiées par une telle autorité à des tiers qu'elle a institués;

- l'aumônerie, au sens où elle constitue un exercice du droit fondamental à la liberté religieuse, ne contribue ni par sa fonction, ni de façon subsidiaire, à l'accomplissement de tâches étatiques de sécurité et de maintien de l'ordre;
- les activités d'aumônerie sont exclusivement axées sur la satisfaction des besoins exprimés par les personnes souhaitant une assistance spirituelle, et ne se focalisent pas sur des intérêts de tiers ou sur des tâches étatiques;
- l'aumônerie ne peut donc pas être régie par les dispositions de l'art. 25c, al. 2.

De l'art. 25c, al.7 :

- le fait que la Confédération finance uniquement les activités d'aumônerie assurées par des communautés religieuses n'ayant pas le droit de percevoir un impôt ecclésiastique introduit un critère de distinction étranger au sujet;
- ce particularisme dans l'indemnisation des activités d'aumônerie viole l'obligation de neutralité religieuse de l'Etat; cette réglementation ne répond pas à la complexité des situations de financement que connaissent les cantons et n'est donc pas adaptée;
- c'est pourquoi il convient de supprimer, sans la remplacer, la deuxième phrase, qui limite l'indemnisation des activités d'aumônerie.

L'aumônerie doit être régie par un nouvel art. 25c^{bis} conformément à la proposition suivante :

Art. 25c^{bis} (nouveau): Le SEM garantit le droit à la liberté religieuse dans les centres de la Confédération et les logements des aéroports. Il soutient à cette fin les communautés religieuses qui fournissent des services de conseil et d'accompagnement spirituel (aumônerie). Le Conseil fédéral règle les détails par voie d'ordonnance.

2. De l'aumônerie dans les centres fédéraux pour requérant.e.s d'asile

Depuis les années nonante, des aumônières et des aumôniers accompagnent les requérant.e.s d'asile dans les centres gérés par la Confédération. Elles et ils fondent leurs activités sur *l'accord-cadre portant sur le service régional d'aumônerie dans les centres d'enregistrement pour requérants d'asile* signé le 12 décembre 2002 entre l'ancien Office fédéral des réfugiés (aujourd'hui, le SEM), l'ancienne Fédération des Eglises protestantes de Suisse (aujourd'hui, Eglise évangélique réformée de Suisse EERS), la Conférence des évêques suisses, l'Eglise catholique-chrétienne de la Suisse et la Fédération suisse des communautés israélites (qui fait maintenant partie de l'Union Suisse des Comités d'Entraide Juive, ou VSJF), ainsi que sur *l'Image directrice pour l'aumônerie dans les Centres d'enregistrement et de procédure de la Confédération pour requérants d'asile et les zones de transit des aéroports* du 27 novembre 2003 (modifiée le 29 octobre 2009), texte adopté par les quatre institutions religieuses précitées. La coordination, au niveau suisse, des services d'aumônerie cantonaux, est assurée par l'EERS. En outre, il existe depuis quelques années une aumônerie musulmane, ce qui accroît, dans les centres fédéraux pour requérant.e.s d'asile, une coopération interreligieuse menée à tous les niveaux de l'aumônerie et qui est saluée par les Eglises et le VSJF.

L'accord-cadre définit l'aumônerie comme «un service offert à la personne, [exercé] dans un esprit œcuménique et interreligieux» et qui «propose un espace de dialogue individuel» (accord-cadre, art. 2.3). Les tâches assumées par les personnes chargées de cette mission consistent à mener des entretiens pastoraux individuels avec les requérant.e.s, à les mettre en

contact avec des responsables spirituel.le.s d'autres religions, avec des paroisses et des groupes, ainsi qu'avec des œuvres d'entraide et de mission et des bureaux de conseils juridiques ou sociaux (accord-cadre, art. 2.4). L'autorité étatique reconnaît à ces personnes «un droit d'accès [...] pour exercer leur activité» et leur «réserve à cet effet un espace adapté» (accord-cadre, art. 4). Les autorités étatiques travaillent en partenariat avec les Églises accréditées et le VSJF (accord-cadre, art. 5). Les communautés religieuses arrêtent elles-mêmes et d'un commun accord le choix des personnes chargées de l'aumônerie (accord-cadre, art. 7). Les droits, tâches et compétences relevant de leur mission au sein des centres fédéraux pour requérant.e.s d'asile fixés dans l'accord-cadre ne sont pas affectés par l'extension du mandat d'aumônerie à d'autres communautés religieuses.

3. Du projet mis en consultation

Les présentes propositions de modification de la LAsi font suite au *Rapport sur la clarification des reproches formulés en matière de sécurité dans les centres fédéraux pour requérant.e.s d'asile (Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren*, en allemand uniquement), daté du 30 septembre 2021 et rédigé par Niklaus Oberholzer pour le compte du SEM. Elles concernent en particulier la gestion et la sécurité dans ces établissements. Il est prévu d'inclure la réglementation de l'aumônerie dans ces sujets, de sorte que les Eglises chrétiennes, le VSJF et la communauté musulmane sont directement concernés. Les réponses ci-dessous se limitent à proposer des formulations adéquates en la matière.

3.1 De l'art. 25c al. 2 let. b

1. *Aspects juridiques*: La Confédération ne peut confier à des tiers que les tâches fédérales qui lui sont explicitement attribuées par la Constitution. L'aumônerie n'en fait cependant pas partie: c'est un service et une activité des Eglises et d'autres communautés religieuses. L'exercice de cette activité et le recours à ce service relèvent de la liberté religieuse qui est protégée. L'art. 15 Cst. dispose que «toute personne a le droit de choisir librement sa religion ainsi que de se forger ses convictions philosophiques et de les professer individuellement ou en communauté». En outre, «toute personne a le droit d'adhérer à une communauté religieuse ou d'y appartenir et de suivre un enseignement religieux». La liberté de conscience et de croyance protège aussi, en particulier, l'activité d'aumônerie. Toute personne doit pouvoir se confier à un aumônier ou à une aumônière.

Les personnes emprisonnées, les militaires et les patientes et patients des hôpitaux bénéficient également de ce droit fondamental. L'Etat a l'obligation positive de prester ce service dans la mesure où la liberté de mouvement de ces personnes est restreinte¹ Il est incontestable que l'art. 15 Cst. protège aussi, sur ce point, les communautés religieuses musulmanes. Dès lors, ce n'est pas la question de l'effet préventif sur les conflits qui est déterminante pour l'admission de l'aumônerie au sein des centres fédéraux pour requérant.e.s d'asile. Les compléments apportés à cet égard à la loi sur l'asile n'ont pas de fondement constitutionnel.

Il est fondamentalement faux, dans ce cadre, de classer l'aumônerie comme une fonction destinée à «garantir la sécurité et l'ordre dans les centres de la Confédération» (art. 25c, al. 2). Certes, elle peut permettre de modérer les conflits et conduire à une désescalade, ainsi

qu'à un apaisement. Mais elle n'est en mesure de fournir une telle contribution qu'en se démarquant clairement, sur le plan structurel, des tâches revenant à l'Etat. La liberté religieuse garantit le droit à l'autodétermination des communautés religieuses et donc «le droit d'organiser et de mener leurs propres affaires de façon autonome et sans ingérence de l'Etat».² Ce principe vaut aussi pour les «rapports de droit particuliers» existant, par exemple, dans l'armée, les hôpitaux et les prisons.³ Certes, il est possible de prévoir des restrictions – qui doivent être fondées sur une base légale, justifiées par un intérêt public et tenir compte du principe de la proportionnalité (art. 36 Cst.) – visant, par exemple, à «conserver un fonctionnement ordonné du service».⁴ Mais celles-ci ne doivent concerner que le cadre organisationnel, et non les questions religieuses elles-mêmes.

En conséquence: 1. L'Etat a en principe l'obligation de mettre en place l'aumônerie dans les centres fédéraux vis-à-vis tant des personnes assurant cette mission que de celles qui souhaitent en bénéficier (garantie d'Etat et / ou obligation spécifique de prestation)⁵. 2. Afin de respecter la liberté religieuse, l'Etat ne saurait définir ou prescrire les objectifs de l'activité d'aumônerie. 3. Il ne peut pas confier des tâches à l'aumônerie, car il abandonnerait alors sa neutralité religieuse. 4. Il ne peut pas, par analogie avec de nombreuses réglementations cantonales applicables à l'aumônerie dans les hôpitaux, confier des tâches religieuses, car il violerait alors le droit, reconnu dans le cadre de la liberté religieuse, de pratiquer une religion (liberté de culte).⁶ 5. Le texte vise à «garantir la sécurité et l'ordre dans les centres de la Confédération» et indique que les autorités «peuvent confier des tâches». Cet objectif et la compétence ainsi attribuée sont en contradiction avec le statut de droit fondamental dont jouit l'aumônerie, dans la mesure où elle permet l'exercice du droit strictement personnel qu'est la liberté de religion.

2. Aspects relatifs à l'aumônerie: L'aumônerie accompagne et soutient des personnes dans des situations existentielles, leur propose des espaces de dialogue, encourage l'émergence de perspectives, a pour effet de désamorcer les comportements violents et peut fournir des ressources permettant d'intégrer ces personnes, de prévenir les conflits et de les résoudre. Les rapports religieux et transcendants qu'elle propose de cultiver créent des espaces de protection interactifs et propices à la communication dans des situations de vie désécurisantes, angoissantes et désespérées. L'émergence de ces espaces nécessite que les personnes vivant ces situations accordent leur confiance, qui est souvent en totale contradiction avec une réalité marquée par la méfiance, y compris à l'égard des institutions étatiques. Elles ne peuvent le faire dans le cadre institutionnalisé des centres fédéraux que si elles perçoivent l'aumônerie comme une instance autonome et indépendante des institutions. Cette remarque vaut surtout en ce qui concerne la préservation du secret lié à l'accompagnement spirituel. Les aumôniers et les aumônières sont soumis à une responsabilité radicale par les personnes qui leur font confiance. Ils et elles deviennent des «compagnons d'armes et de souffrance, qui partagent ce que savent, recherchent et espèrent les personnes accompagnées»⁷ dans des situations marquées, pour ces dernières, par de nombreuses expériences de méfiance et de trahisons, ainsi que par une insécurité et une peur de l'avenir très fortes. L'aumônerie ne se concentre pas sur l'ordre extérieur, mais sur la perte intérieure de repères et la désintégration de personnes, dont la vie n'est plus marquée par la stabilité, source de confiance. Cela a les conséquences suivantes pour les activités d'aumônerie menées au sein des centres fédéraux :

1. Le fait que le projet mis en consultation définisse l'aumônerie comme une tâche de nature fonctionnelle entre en collision profonde avec le mandat attribué à l'aumônerie et la conception que celle-ci se fait de son rôle.
2. L'aumônerie ne peut pas bâtir des rapports de confiance, si elle est classée comme une fonction d'ordre et de sécurité au service des autorités.
3. En tant que « bras prolongé » d'une institution étatique, l'aumônerie risquerait de faire l'objet d'autant de méfiance que cette dernière. Sa classification parmi les tâches de sécurité et de maintien de l'ordre va ainsi à l'encontre de la demande que lui adresse le SEM d'exploiter son potentiel de réduction des conflits et de pacification.

Pour ces motifs, les Eglises et le VSJF proposent la modification suivante et une reclassification systématique, conformément au projet mis en consultation, de la formulation retenue dans l'art. 25c, al. 2, let. b concernant l'aumônerie:

Art. 25c^{bis} (nouveau): Le SEM garantit le droit à la liberté de religion dans les centres de la Confédération et les logements des aéroports. Il soutient à cette fin les communautés religieuses qui fournissent des services de conseil et d'accompagnement spirituel (aumônerie). Le Conseil fédéral règle les détails par voie d'ordonnance.

3.2 De l'art. 25c al. 7

Les Eglises chrétiennes et le VSJF fournissent depuis des décennies, en matière d'hébergement et d'accompagnement, une contribution indispensable, non seulement pour les personnes concernées, mais aussi pour l'Etat et la société. Leurs activités d'aumônerie, qui sont complexes, et les services que ces institutions fournissent en matière de coordination, de qualification, de garantie de la qualité, de communication et d'échanges entre les personnes chargées de l'aumônerie, les institutions accréditées et les autorités étatiques, leur demandent beaucoup de travail et de ressources. Le projet tient insuffisamment compte de ces faits dans sa proposition de réglementation en matière d'indemnisation, lorsqu'il conditionne le droit d'être indemnisé à la question de savoir si la communauté religieuse perçoit – ou pas – des revenus issus d'un « impôt ecclésiastique » .

L'intention exprimée dans le message d'éviter un « éventuel financement à double »⁸ part du principe que les frais engagés par les communautés religieuses reconnues de droit public sont acquittés via les impôts ecclésiastiques perçus au niveau cantonal. Cette condition est inexacte, tout comme la conséquence qui en est tirée.

1. Le facteur de rattachement aux impôts ecclésiastiques ne tient pas compte de l'organisation particulièrement hétérogène des systèmes cantonaux applicables auxdits impôts et ne constitue donc pas un critère approprié.⁹
2. Les deniers publics (et non les « impôts ecclésiastiques ») sont en jeu uniquement dans les quelques cantons qui versent des contributions directes aux Eglises ou aux communautés religieuses, afin que ces dernières mettent en place des prestations servant l'intérêt général.¹⁰ Cependant, il s'agit alors de prestations spécifiques, qui sont fournies à la population d'un canton. Les cantons rémunèrent la réalisation de tâches relevant de leur responsabilité et dont les Eglises ou les communautés religieuses les soulagent. L'allégation qui figure dans le rapport explicatif, selon laquelle une Eglise ou une communauté religieuse serait payée deux fois par une éventuelle contribution du SEM qui s'ajouterait à des revenus issus des impôts ecclésiastiques, pour effectuer les mêmes tâches, est donc fausse.

3. Les différents modèles financiers dépendent enfin et surtout de la valeur accordée à l'aumônerie par la société dans son ensemble. Il faut en tenir particulièrement compte dans la réglementation de cette mission au sein des centres fédéraux.

4. En outre, l'introduction d'une règle de financement de droit fédéral fondée sur le critère de l'«impôt ecclésiastique» empiéterait sur la souveraineté exercée par les cantons en matière de droit ecclésiastique et de droit religieux. Aucun des plans de financement déjà établis ne privilégie, par sa politique financière et pour des raisons de compensation, l'aumônerie de certaines communautés religieuses, et passe ainsi outre les compétences des cantons. Les modifications envisagées créeraient ainsi inutilement un précédent qui irait à l'encontre de l'objectif d'une législation prudente et durable.

5. Les Eglises cantonales comptant peu de membres (comme, par exemple, l'Eglise évangélique réformée du Tessin ou l'Eglise catholique romaine des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne) ne disposent que de faibles ressources fiscales et ne peuvent donc pas assumer elles-mêmes les tâches relevant de l'aumônerie dans les centres fédéraux implantés sur leur territoire cantonal respectif.

En conséquence: 1. Il convient de rejeter la réglementation prévue sur le financement des activités d'aumônerie dans les centres fédéraux, dès lors que le facteur de rattachement aux impôts ecclésiastiques est inapproprié. 2. Ladite réglementation ignore aussi bien l'hétérogénéité du droit public ecclésiastique que les plans de financement cantonaux, qui ont fait leurs preuves, pour des aumôneries dans d'autres secteurs. 3. Elle empiète, d'une façon problématique, sur le droit ecclésiastique et le droit religieux cantonal. 4. Il faut, pour des raisons de fond et eu égard aux nombreuses incohérences par rapport au droit en vigueur, supprimer la formulation «s'agissant des activités d'aumônerie, le SEM indemnise uniquement les communautés religieuses qui n'ont pas le droit de percevoir un impôt ecclésiastique» (art. 25c al. 7) sans la remplacer.

4. Conclusions

Les Eglises et le VSJF proposent de remplacer les modifications de la loi sur l'asile prévues par le législateur aux art. 25c al. 2 let. b et 25c al. 7 par un nouvel article 25c^{bis} portant spécifiquement sur l'aumônerie. Celui-ci rattacherait l'aumônerie non plus aux tâches dévolues à l'administration dans le domaine de la sécurité et de l'ordre, ce qui est inadéquat, mais à la liberté de religion, ce qui est justifié d'un point de vue matériel. Cette disposition permettrait en outre un soutien financier de la Confédération à l'aumônerie des communautés religieuses et satisfait ainsi aux objectifs fixés par le législateur et portés tant par les Eglises que par le VSJF. Ces organisations refusent, pour les raisons susmentionnées (pt 3.2), que les communautés religieuses soient catégorisées et traitées d'une façon inégalitaire par la loi. Elles recommandent plutôt, sur la base d'un nouvel article 25c^{bis}, de développer et de fixer des critères de financement de l'activité d'aumônerie à un échelon de réglementation inférieur (directive ou ordonnance). Pour cela, il serait décisif que cette activité réponde à des critères de qualité précis. Les Eglises et les communautés religieuses seraient responsables du respect des normes correspondantes. La rémunération de leur activité d'aumônerie devrait tenir compte de manière appropriée des situations financières très différentes des diverses com-

munautés religieuses, en intégrant les corporations de droit ecclésiastique des Eglises évangélique réformée, catholique et catholique chrétienne. Les Eglises et le VSJF participeront volontiers à la mise en place d'une telle réglementation.

L'Eglise évangélique réformée de Suisse, la Conférence des évêques suisses, l'Eglise catholique-chrétienne de la Suisse et l'Union Suisse des Comités d'Entraide Juive s'engagent, depuis des décennies, en faveur de l'aumônerie pour les requérant.e.s d'asile. Partant, es organisations vous recommandent instamment d'apporter, compte tenu des arguments exposés ci-dessus, les modifications proposées au projet de loi mis en consultation.

Nous vous remercions de l'attention portée à ce qui précède.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'assurance de notre considération distinguée.

Pasteure Rita Famos
Présidente
Eglise évangélique réformée de Suisse

Gabrielle Rosenstein
Présidente
Union Suisse des Comités
d'Entraide Juive

Mgr Felix Gmür
Président
Conférence des évêques suisses

Renata Asal-Steger
Présidente
Conférence centrale catholique
romaine de Suisse

Mgr Harald Rein
Eglise catholique-chrétienne de la Suisse

Manuela Petraglio-Bürgi
Présidente du Conseil synodal de
l'Eglise catholique-chrétienne de la Suisse

-
- ¹ Cf. Cavelti/Kley, St. Galler Kommentar, Zurich/St. Gall 2008, art. 15 N Cst. chiffre 34. En conséquence, l'État doit garantir la concrétisation de la liberté de conscience et de croyance, compte tenu du statut juridique particulier.
- ² Tobias Müller-Monning, Seelsorge und Recht: Seelsorge und Strafvollzug 5/2021, 27–45 (31).
- ³ Cf. Christian Kissling, Spitalseelsorge und Recht in der Schweiz. Eine Bestandesaufnahme angesichts der religiösen Pluralisierung, Zurich, Bâle, Genève 2008, 41–48; René Pahud de Mortanges, Die rechtliche Regelung der Spitalseelsorge in der Schweiz: SJKR/ASDE 2017/22, 119–142; du même auteur, Die rechtliche Regelung der Spitalseelsorge – eine Übersicht; Christian Kissling/Hansjörg Schmid/Irene Becci (éd.), Spitalseelsorge in einer vielfältigen Schweiz. Interreligiöse, rechtliche und praktische Herausforderungen, Zurich 2018, 153–177; Tobias Müller-Monning (éd.), Rechtstexte zur Gefängnisseelsorge in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Zurich [2022], 247–278.
- ⁴ Kissling, Spitalseelsorge 43, et le renvoi à l'ATF 113 Ia 304 consid. 3, 305.
- ⁵ Cf. Kissling, Spitalseelsorge, 60.
- ⁶ Cette remarque s'applique, en ce qui concerne les aumôneries dans les hôpitaux, à 13 cantons; cf. Kissling, Spitalseelsorge, 14–16.
- ⁷ Fédération des Eglises protestantes de Suisse FEPS, Le secret professionnel au service de l'accompagnement spirituel, Berne, sans date, 45.
- ⁸ Modification de la loi sur l'asile (sécurité et exploitation dans les centres de la Confédération). Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation, Berne 2023, 17.
- ⁹ Cf. CSI, Informations fiscales. D Impôts divers: Impôts ecclésiastiques (janvier 2022), Berne 2022.
- ¹⁰ Selon l'aperçu actuel, c'est le cas pour les Eglises et les communautés religieuses de sept ou huit cantons; cf. Michael Marti et al., Avenir du financement ecclésial, Evaluation et analyse, Berne 2022, 31. Cependant, dans lesdits cantons, il ne s'agit pas de l'«impôt ecclésiastique» visé dans le projet. C'est pourquoi le critère utilisé dans le projet est inapproprié.