



Impôt paroissial des personnes morales : perspectives

Rapport du Conseil-exécutif en réponse au postulat 128-2023 Reinhard (Thoune, PLR)

Date de la séance du CE :	26 novembre 2025
N° d'affaire :	2024.DIJ.6495
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	Non classifié

Table des matières

1. Introduction5

1.1 M 128-2023 Reinhard (Thoune, PLR) – Des impôts paroissiaux sur
une base volontaire pour les personnes morales5

1.2 Démarche et structure du rapport6

2. Notions6

3. Contexte7

3.1 L’impôt paroissial des personnes morales dans le canton de
Berne : historique et bases légales7

3.2 Contexte cantonal9

3.3 Contexte national13

4. Analyse des bases juridiques et financières14

4.1 Constitutionnalité d’une modification14

4.2 Répercussions financières15

5. Comparaison de divers modèles d’impôt ecclésiastique18

6. Variantes de développement de l’impôt paroissial des PM.....22

6.1 Variantes portant sur le caractère contraignant et le montant de
l’impôt23

6.2 Variantes portant sur l’utilisation des ressources26

6.3 Évaluation des variantes29

7. Bilan.....33

8. Propositions du Conseil-exécutif34

9. Bibliographie36

Synthèse

Contexte et démarche

Le présent rapport est une réponse à la motion intitulée « Des impôts paroissiaux sur une base volontaire pour les personnes morales » déposée le 6 juin 2023 et adoptée sous forme de postulat le 6 mars 2024. Il examine de nouveaux modèles après avoir mis en évidence la marge de manœuvre et les perspectives de développement de l'impôt paroissial des personnes morales.

Le rapport a été élaboré sous la houlette du délégué aux affaires ecclésiastiques et religieuses de la Direction de l'intérieur et de la justice avec le soutien d'un comité interdisciplinaire de spécialistes. En parallèle, un groupe de suivi politique composé de représentantes et de représentants des milieux économiques, du monde politique ainsi que des Églises et des communautés religieuses a accompagné les travaux.

Après une explication des principales notions, le rapport expose la réglementation régissant l'impôt paroissial des personnes morales tout en l'inscrivant dans le contexte plus vaste – cantonal et national – de la politique des religions. Il aborde ensuite les questions de la constitutionnalité et des répercussions financières d'une adaptation de cet impôt et décrit différents modèles appliqués par d'autres collectivités. À partir de là, il présente plusieurs variantes de développement de l'impôt paroissial et les soumet à une évaluation systématique. Le bilan qui en est tiré débouche sur les propositions du Conseil-exécutif.

Analyse et résultats

Le rapport montre la faisabilité, sans modification constitutionnelle, de la transformation de l'impôt paroissial des personnes morales en une contribution volontaire, mais ouvre aussi d'autres perspectives de développement dont un certain élargissement du cercle des bénéficiaires ou une adaptation de l'affectation. Force est de relever que l'attribution exclusive du produit de l'impôt aux Églises reconnues de droit public, comme dans le modèle existant, se trouve toujours davantage en porte-à-faux avec les principes constitutionnels de non-discrimination et de neutralité confessionnelle de l'État. Dès lors, inclure d'autres communautés religieuses parmi les bénéficiaires se justifierait à la lumière de la Constitution fédérale.

Les paroisses bernoises disposent actuellement d'une base financière solide, qu'elles doivent pour une part non négligeable aux revenus de l'impôt paroissial des personnes morales. Pour les entreprises, cet impôt ne pèse en revanche pas lourd comparé à la totalité de leur charge fiscale.

En cas de conversion de l'impôt en une contribution volontaire, il y aurait lieu de s'attendre à une diminution substantielle des revenus, comme en atteste l'exemple du canton de Neuchâtel où 5 % seulement des contributions facturées sont effectivement versées. De nombreuses paroisses se verraient confrontées à des difficultés financières. La conséquence en serait probablement une réduction des prestations dans des domaines importants pour la société dans son ensemble. Le modèle de l'impôt philosophiquement dédié, de par le droit de codécision qui lui est inhérent, pourrait bénéficier d'une meilleure acceptation sociale mais il est peu adapté aux personnes morales. Une affectation liée, enfin, renforcerait la légitimité de l'impôt puisqu'elle se focaliserait sur les prestations souhaitées par la société ; en pratique toutefois, son utilité est relativisée par le fait que les paroisses peuvent transférer leurs ressources d'un poste à l'autre.

Les perspectives de développement du modèle actuel ont été discutées à l'occasion de plusieurs ateliers avec les parties prenantes. Trois variantes portant sur le caractère contraignant

et le montant de l'impôt ainsi que quatre autres variantes envisageant un élargissement du cercle des bénéficiaires et d'autres modalités d'utilisation des ressources fiscales ont ainsi été formulées.

Recommandation du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif recommande de maintenir l'impôt paroissial des personnes morales en tant que tel, mais de l'assortir d'un seuil d'imposition afin d'alléger la charge des entreprises dégageant peu de bénéfices ou des bénéfices moyens.

Un tel développement de l'impôt est réalisable sans modification constitutionnelle, seule la législation pertinente devant être adaptée. Il répond aux attentes des milieux économiques sans mettre en péril l'assise financière des prestations des Églises.

1. Introduction

1.1 M 128-2023 Reinhard (Thoune, PLR) – Des impôts paroissiaux sur une base volontaire pour les personnes morales

Le présent rapport a été rédigé en réponse à la motion 128-2023 Reinhard (Thoune, PLR) déposée le 6 juin 2023, intitulée « Des impôts paroissiaux sur une base volontaire pour les personnes morales », qui chargeait le Conseil-exécutif de modifier la loi sur les impôts de sorte que les personnes morales puissent choisir librement de s'acquitter de l'impôt paroissial.

Les motionnaires relevaient dans le développement que la politique cantonale avait mis en œuvre de premières mesures visant à séparer les Églises de l'État, mais que les personnes morales étaient toujours assujetties à l'impôt paroissial obligatoire alors que dans de nombreux autres cantons, cette contribution était volontaire ou avait même été abolie complètement. Les motionnaires ajoutaient que « les Églises se prononcent de plus en plus fréquemment sur des sujets relevant de la politique économique, prenant position presque toujours à l'encontre des intérêts des personnes morales, et ce notamment au moyen d'onéreuses campagnes, qui sont donc indirectement cofinancées par les impôts versés précisément par ces personnes morales ».

Dès lors que les personnes physiques peuvent sortir de l'Église pour ne plus payer d'impôt paroissial, les motionnaires demandaient que cette possibilité soit étendue aux personnes morales, affirmant leur conviction que la perte de revenus fiscaux en découlant serait supportable pour les Églises, qui disposent de ressources leur permettant de reverser régulièrement des sommes significatives à d'autres organisations.

Dans sa réponse, le Conseil-exécutif indiquait que l'assujettissement des personnes morales à l'impôt paroissial, s'il devait prendre un caractère volontaire, aurait d'importantes répercussions sur les Églises nationales car il s'accompagnerait d'un net recul des revenus. Il se déclarait par ailleurs incertain quant à la possibilité de mettre en œuvre la motion sans modification des dispositions constitutionnelles pertinentes.

Le Conseil-exécutif a admis que, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 mars 1994 sur les impôts paroissiaux (LIP ; RSB 415.0), le paysage confessionnel du canton avait bien changé et que cela remettait en cause le versement de l'intégralité des recettes provenant de l'impôt sur les personnes morales aux paroisses des Églises nationales reconnues de droit public, indépendamment de l'appartenance religieuse des propriétaires, du personnel et de la clientèle des entreprises. Il jugeait toutefois trop difficile, en l'état actuel des connaissances, d'estimer les conséquences financières, juridiques et sociales pour le canton d'une adoption de la motion, raison pour laquelle il a proposé que celle-ci soit adoptée sous forme de postulat.

L'auteur de la motion a transformé cette dernière en postulat, soulignant qu'il était important, à ses yeux, qu'un débat ait lieu sur la refonte de l'impôt¹, l'enjeu essentiel étant l'égalité : entre les personnes physiques et les personnes morales, entre les différents acteurs fournissant des prestations sociales ainsi que, en comparaison intercantonale, entre les entreprises.

¹ Reinhard, Carlos. Journal du Grand Conseil du canton de Berne du 6 mars 2024. Point à l'ordre du jour 028 Motion 128-2023 : Des impôts paroissiaux sur une base volontaire pour les personnes morales, 10 heures 34

Le Grand Conseil a accepté la motion sous forme de postulat le 6 mars 2024, chargeant ainsi le Conseil-exécutif d'examiner la question d'une modification de la législation fiscale dans le sens voulu par les motionnaires conformément aux motifs invoqués et aux débats parlementaires.

1.2 Démarche et structure du rapport

Le présent rapport a été rédigé par la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) sous la responsabilité du délégué aux affaires ecclésiastiques et religieuses (DAER). L'équipe de projet a bénéficié des conseils d'un comité de spécialistes lors des décisions de nature opérationnelle ainsi que de l'appui d'un groupe de suivi politique composé de représentantes et de représentants des milieux économiques, du monde politique ainsi que des Églises et des communautés religieuses. Différentes variantes de développement du modèle actuel ont été élaborées à l'occasion de rencontres de travail avec les principales parties prenantes.

Après une introduction (ch. 1), le rapport explicite différentes notions (ch. 2) puis décrit le contexte avec une présentation succincte du modèle actuel de l'impôt paroissial des personnes morales (PM) et de la manière dont il s'inscrit dans le champ plus large de la politique des religions aux niveaux cantonal et fédéral (ch. 3). Plus loin sont exposés les résultats des recherches menées au sujet de la constitutionnalité et des répercussions financières d'une adaptation de l'impôt des PM (ch. 4). Ensuite, différents modèles d'imposition sont comparés (ch. 5) et, sur cette base, plusieurs variantes de développement de l'impôt paroissial sont présentées et soumises à une évaluation systématique (ch. 6). Les résultats font enfin l'objet d'un bilan récapitulatif (ch. 7), le rapport se concluant avec les propositions du Conseil-exécutif (ch. 8).

2. Notions

Impôts / impôt paroissial des PM

Selon la doctrine consacrée à la législation fiscale, les impôts sont des redevances dues inconditionnellement². Les revenus peuvent toutefois être affectés à un but précis. Il est donc possible de prévoir une affectation particulière de l'impôt paroissial des PM.

La non-appartenance des personnes morales à une Église n'a pas d'incidence sur la perception de l'impôt. Les Églises reconnues de droit public peuvent se prévaloir de la souveraineté fiscale, entendue comme une composante de la souveraineté territoriale. Cette dernière découle du pouvoir souverain de l'État et peut être cédée à des collectivités ecclésiastiques. Sous l'angle de la législation fiscale, l'appartenance est définie par le territoire : les personnes morales font partie des Églises du fait de la présence de leur siège dans le ressort territorial de celles-ci.

Un « impôt paroissial sur une base volontaire » n'est pas un impôt au sens juridique, mais un don.

Communautés religieuses reconnues de droit public

L'Église réformée évangélique, l'Église catholique romaine et l'Église catholique chrétienne sont les Églises nationales reconnues par le canton de Berne. Elles sont, tout comme leurs paroisses, des collectivités de droit public dotées de la personnalité juridique. De nombreuses prérogatives et obligations ancrées dans la loi sont inhérentes à leur statut régi par le droit public, dont la transparence de la comptabilité, les droits de participation démocratique de leurs membres, en particulier s'agissant de l'utilisation des ressources financières, ou encore le respect des prescriptions cantonales applicables à la présentation des comptes, à la numérisation

² Süess, R., Pahud de Mortanges, R. et Tappenbeck, C. R. (2013). *Die Kirchensteuern juristischer Personen in der Schweiz : eine Dokumentation*. Schulthess

et à l'archivage. Les paroisses disposent du droit de prélever un impôt auprès de leurs membres et des personnes morales. En outre, les Églises nationales reçoivent du canton des contributions garantissant leurs droits découlant de titres juridiques historiques ainsi que des subventions pour leurs prestations d'intérêt général. D'autres droits particuliers leur sont accordés concernant leur statut et leurs structures, le travail social, l'animation de jeunesse, l'enseignement religieux, l'inhumation et l'accès aux institutions publiques pour l'exercice de l'aumônerie. Les communautés juives sont elles aussi reconnues de droit public. Les effets de cette reconnaissance sont précisés dans la loi concernant les communautés israélites (RSB 410.51).

Communautés religieuses organisées selon le droit privé

Aucune des autres communautés religieuses n'a de statut de droit public dans le canton de Berne. Lorsqu'elles souhaitent s'organiser sous une forme juridique, ces communautés le font en tant qu'association de droit privé conformément aux articles 60 et suivants du Code civil suisse (CC) ou en tant que fondation (art. 80 ss CC). Elles sont exclues des droits particuliers mentionnés ci-dessus. Elles ne reçoivent aucun fonds provenant des recettes fiscales générales ou des impôts paroissiaux des PM. Les communautés se financent avant tout par les contributions de leurs membres, les dons et les prestations directement payées par les fidèles.

Les plus anciennes communautés religieuses du canton de Berne organisées en vertu du droit privé sont les Églises indépendantes de l'État. Il s'agit par exemple des Églises étatiques d'autres pays comme les Églises orthodoxes, luthériennes ou anglicanes, ou encore des Églises libres anabaptistes, piétistes ou pentecôtistes. Des associations religieuses et culturelles plus récentes ont été fondées par des groupes de population chrétiens, musulmans, hindous et bouddhistes notamment, arrivés en Suisse au cours des dernières décennies et composés de réfugiées et réfugiés politiques et de guerre ou de personnes venues pour travailler. Ces communautés religieuses permettent à la population immigrée de se rencontrer mais aussi de maintenir vivantes sa langue, son histoire et sa culture et de transmettre son identité religieuse et culturelle à la génération suivante. Les membres les plus jeunes sont des femmes et des hommes nés en Suisse, qui évoluent entre deux univers culturels et s'engagent souvent depuis l'enfance dans les rapports interculturels. Ces Bernoises et Bernois musulmans, bouddhistes ou autre demandent la reconnaissance sociale de leur identité religieuse et culturelle multiple et encouragent en même temps le développement des associations religieuses et culturelles traditionnelles fondées par leurs parents.

Ces dernières décennies ont par ailleurs vu l'émergence d'un grand nombre de communautés religieuses de droit privé sans rapport direct avec la migration.

3. Contexte

3.1 L'impôt paroissial des personnes morales dans le canton de Berne : historique et bases légales

Historique

L'impôt paroissial a été introduit dans le canton de Berne par le *décret du 2 décembre 1876 concernant les impositions pour les besoins du culte*. Les personnes morales en étaient alors encore expressément exonérées et le sont restées jusqu'à la promulgation du *décret du 16 novembre 1939 sur les impositions paroissiales*. Le changement a été motivé par le fait que le Tri-

bunal fédéral avait cessé de considérer comme anticonstitutionnel l'assujettissement des personnes morales à un tel impôt³. Il a par ailleurs été fait appel à la responsabilité sociale des entreprises, au motif que de grandes industries attirent une population ouvrière relativement pauvre sollicitant de la part des Églises des prestations dont le coût n'est pas couvert par l'impôt paroissial dont elles s'acquittent⁴.

Bases légales

À l'heure actuelle, l'assujettissement des personnes morales à l'impôt paroissial se fonde sur les dispositions suivantes :

Article 125, alinéa 3 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC) :

³ Les paroisses ont le droit de percevoir un impôt paroissial.

Article 27, alinéa 1 de la loi du 21 mars 2018 sur les Églises nationales bernoises (loi sur les Églises nationales, LEgN ; RSB 410.11) :

¹ Les paroisses et les paroisses générales perçoivent l'impôt paroissial auprès des membres de leur confession ainsi que des personnes morales conformément à la loi du 16 mars 1994 sur les impôts paroissiaux (LIP).

La loi du 16 mars 1994 sur les impôts paroissiaux (LIP ; RSB 415.0) réglemente dans les détails la perception de l'impôt paroissial des PM.

Nouvelle disposition sur l'affectation assortie d'une exclusion

À l'occasion de la révision totale de la LEgN au 1^{er} janvier 2020, l'article 1 LIP a été complété par un alinéa 1a ayant la teneur suivante : « Les revenus de l'impôt paroissial des personnes morales ne peuvent pas être employés à des fins culturelles ». La preuve que le revenu de l'impôt des PM n'est pas affecté à des fins culturelles (affectation assortie d'une exclusion) est apportée chaque année par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) dans son « rapport sur la situation financière des paroisses bernoises »⁵, qui met en regard les revenus fiscaux et les autres postes de charges et de revenus des comptes annuels paroissiaux (conformément à l'art. 4, al. 1a de l'ordonnance du 24 avril 2019 sur les Églises nationales bernoises [OEgN ; RSB 410.111]). L'affectation assortie d'une exclusion est réputée respectée lorsque les revenus de l'impôt versé par les personnes physiques sont supérieurs aux montants affectés à des « fins culturelles » telles que définies dans les directives de codification comptable de l'OACOT⁶. Il est ainsi garanti que les prestations de nature culturelle sont intégralement financées par les personnes physiques.

Modalités de perception et de répartition des revenus de l'impôt paroissial des PM en vigueur

Les personnes morales sont soumises à l'impôt dans les trois paroisses de la commune où elles ont leur siège (art. 7, al. 1 LIP). Sont exonérées de l'impôt paroissial les personnes morales qui poursuivent elles-mêmes un but religieux ou ecclésiastique, ou qui bénéficient de l'exemption fiscale (art. 8, al. 1 LIP). L'impôt paroissial des PM est perçu sur le bénéfice, le capital et les gains immobiliers (art. 1, al. 1 LIP). Chaque paroisse fixe annuellement sa quotité d'impôt (art. 12, al. 1 LIP). Cette valeur est pondérée sur la base du nombre de personnes assujetties de la confession concernée. Ensuite, la moyenne pondérée des trois quotités est la valeur applicable à toutes les personnes morales dont le siège est situé sur le territoire de la commune politique (art. 12, al. 3 LIP).

³ Journal du Grand Conseil du 15 novembre 1939, p. 516. Compte rendu des séances du Grand Conseil. Année 1939, p. 43

⁴ Journal du Grand Conseil du 15 novembre 1939, p. 516

⁵ Consultable en ligne à l'adresse : www.be.ch/communes > Finances > Données financières

⁶ ISCB n° 1/170.111/13.14 du 18 décembre 2017

Les revenus de l'impôt paroissial sont répartis proportionnellement au nombre de fidèles habitant la commune politique concernée. La perception de l'impôt et sa redistribution aux paroisses ressortissent à l'Intendance des impôts du canton de Berne.

Débats politiques

L'assujettissement des personnes morales à l'impôt paroissial est débattu depuis longtemps au Grand Conseil. Au cours des dernières années, plusieurs interventions parlementaires en ont demandé la modification :

- 2019 : motion 148-2018 Trüssel (Trimstein, pvl) intitulée « Pour une contribution volontaire des personnes morales à l'impôt paroissial » – rejetée
- 2020 : postulat 224-2019 Kipfer (Münsingen, PEV) intitulé « Modèle italien d'impôt paroissial pour les entreprises sises dans le canton de Berne » – rejeté
- 2021 : motion 289-2020 Rappa (Berthoud, PBD) intitulée « Impôt paroissial facultatif pour les personnes morales » – retirée
- 2021 : motion 014-2021 Gnägi (Aarberg, Le Centre) intitulée « Affectation liée de l'impôt paroissial des personnes morales » – retirée

3.2 Contexte cantonal

3.2.1 Financement des Églises et des autres communautés religieuses

Dans le canton de Berne, le financement des paroisses repose avant tout sur les revenus de l'impôt paroissial. En 2023, ceux-ci ont atteint 241,3 millions de francs, dont 199,6 millions versés par les personnes physiques et 41,8 millions, par les personnes morales⁷. Ces dernières années, les rentrées fiscales sont restées assez stables. La part provenant des personnes morales a oscillé entre 16 et 19 %.

La révision de la loi sur les Églises nationales entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 a redéfini les relations entre les Églises et l'État dans le canton de Berne. Cette révision s'articulait autour du changement de statut des ecclésiastiques qui, précédemment employés et employés de l'administration cantonale, sont devenus membres du personnel des Églises nationales. Dans ce contexte, un nouveau modèle de financement a vu le jour : les Églises nationales bernoises reçoivent annuellement, en vertu des articles 29 à 35 LEgN, une contribution de base garantissant leurs droits découlant de titres juridiques historiques d'un montant de 43,24 millions de francs (1^{er} pilier) et une subvention de 29,36 millions de francs pour les prestations d'intérêt général qu'elles fournissent (2^e pilier). Le Grand Conseil arrête définitivement la subvention accordée aux Églises nationales pour une période de six ans.

⁷ Office des affaires communales et de l'organisation du territoire. Rapport sur la situation financière des paroisses bernoises en 2023

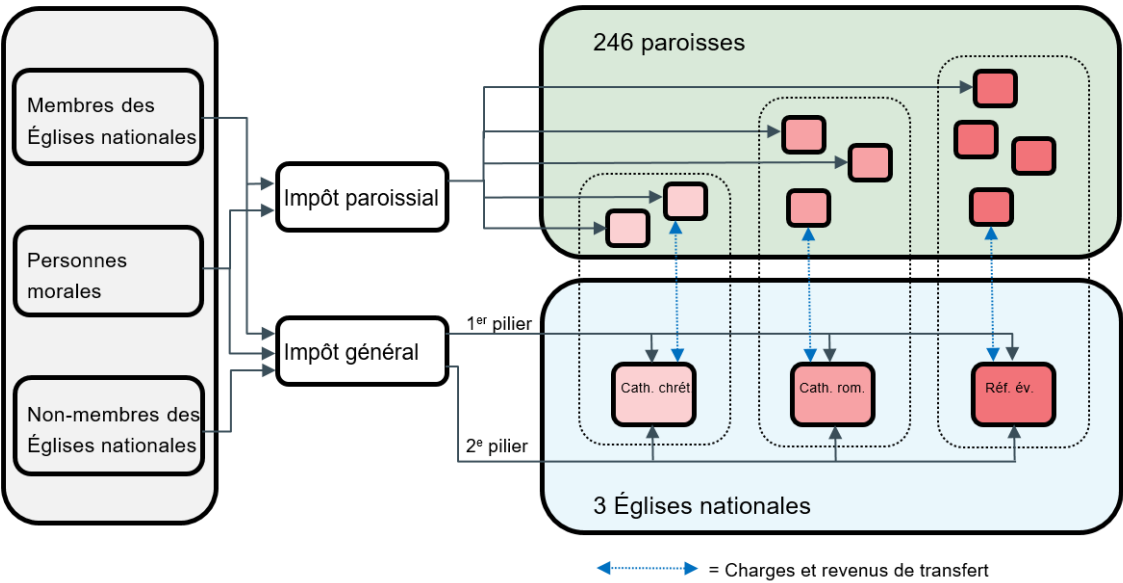


Illustration 1 : Flux financiers vers les Églises nationales reconnues de droit public

Les communautés juives ne sont pas soumises à la loi sur les impôts paroissiaux et n'ont dès lors pas droit aux revenus de l'impôt des PM. Les trois Églises nationales leur versent cependant chaque année des contributions équivalant à 0,1 % de l'impôt paroissial des PM, soit quelque 40 000 francs⁸. Quant aux autres communautés religieuses, elles ne touchent aucune prestation financière provenant des rentrées fiscales générales ou de l'impôt paroissial des PM.

⁸ Convention du 1^{er} juillet 1997 concernant une contribution des trois Églises nationales bernoise à la Communauté d'intérêts des communautés israélites du canton de Berne (RLE 94.010)

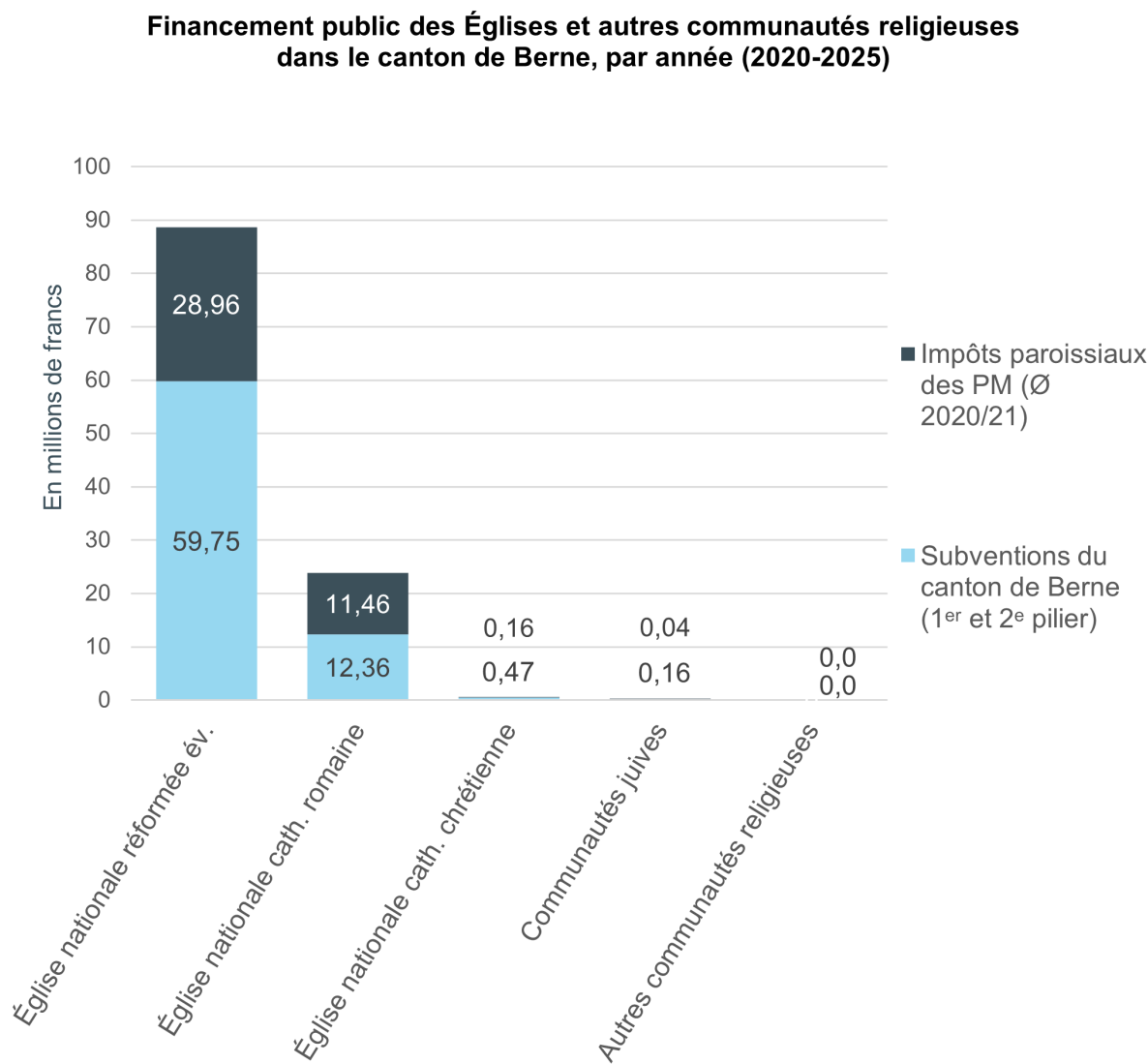
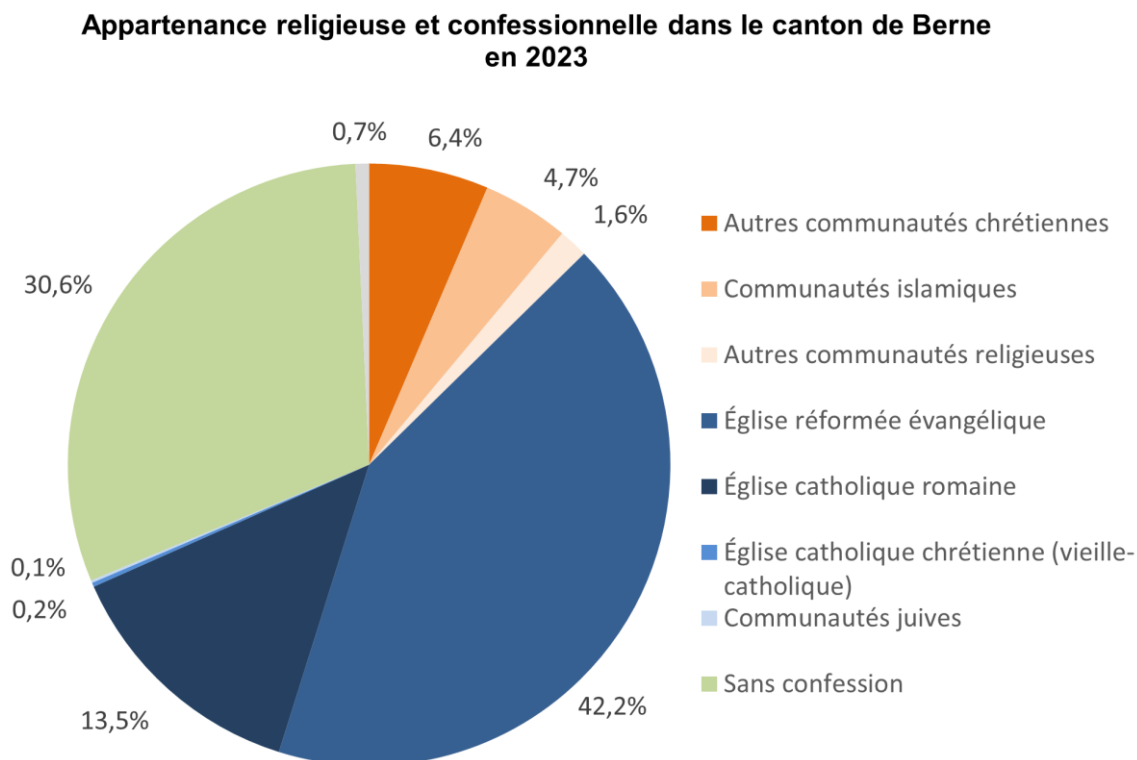


Illustration 2 : Impôt paroissial des PM et subventions annuelles du canton de Berne

3.2.2 Paysage confessionnel

Le paysage confessionnel du canton est en constante mutation. Tandis que les communautés religieuses reconnues de droit public perdent des membres, le nombre de personnes sans confession augmente fortement et celui de fidèles de communautés religieuses de droit privé s'accroît de manière modérée. En 2023, la répartition des religions était la suivante dans le canton de Berne :



Source: Office fédéral de la statistique, relevé structurel

Illustration 3 : Appartenance religieuse et confessionnelle dans le canton de Berne en 2023

L'extrapolation de l'Office fédéral de la statistique montre qu'aujourd'hui encore, 55,9 % des Bernoises et Bernois de plus de 15 ans appartiennent aux trois Églises nationales (ill. 3). Il apparaît par ailleurs que 30,6 % de la population cantonale bernoise ne sont plus rattachés à aucune communauté religieuse. Tout comme un grand nombre de membres des Églises nationales sont éloignés de la religion, il existe, parmi les « sans confession », beaucoup de personnes intéressées par la religion et la spiritualité. Au sein de la population bernoise, 12,7 % des personnes appartiennent à des communautés religieuses de droit privé, parmi lesquelles les « autres communautés chrétiennes », avec 6,4 %, sont les plus importantes, suivies des communautés islamiques, le deuxième groupe, avec 4,7 %. Les hindous, les bouddhistes et les membres d'autres religions figurent parmi le 1,6 % d'« autres communautés religieuses ».

La diversité religieuse, de plus en plus marquée, aboutit à ce que les communautés religieuses de droit privé accomplissent elles aussi davantage de tâches d'intérêt général importantes, telles que l'aumônerie ou l'accompagnement religieux, le soutien aux migrantes et aux migrants ou encore l'offre d'activités de loisir destinées aux personnes âgées⁹.

⁹ Cf. canton de Berne (2023). Gros plan sur les communautés religieuses. Consultable en ligne à l'adresse : <https://www.religionsbefragung.sites.be.ch/fr>

3.3 Contexte national

Nombreux sont les cantons qui, depuis les années 1870, perçoivent un impôt ecclésiastique (Zurich, Berne, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Neuchâtel, Genève). À l'instar de Berne, plusieurs d'entre eux ont introduit l'imposition des personnes morales à une date ultérieure, souvent entre 1920 et 1950.

3.3.1 Bases légales

Les cantons disposent d'une grande latitude pour définir les modalités de l'impôt direct qu'eux-mêmes et leurs collectivités perçoivent. Les principes de l'harmonisation fiscale sont certes énoncés au niveau fédéral¹⁰, mais la réglementation des rapports entre l'Église et l'État est du ressort des cantons (art. 72, al. 1 Cst.). La législation sur l'impôt ecclésiastique des PM est donc spécifique à chaque canton.

La question d'une éventuelle violation de la liberté de conscience et de croyance (art. 15 Cst.) est controversée depuis l'introduction de l'impôt ecclésiastique, au motif que les personnes morales ne peuvent pas mettre fin à leur assujettissement en sortant de l'Église¹¹. À cela s'ajoute que, pour une partie de la doctrine, il existe une inégalité de traitement entre les communautés religieuses¹². Le Tribunal fédéral estime pour sa part, dans sa jurisprudence constante depuis 1878, que l'assujettissement des personnes morales à l'impôt ecclésiastique ne contredit pas le principe constitutionnel de la liberté de conscience et de croyance¹³.

3.3.2 Comparaison intercantonale

Actuellement, la majorité des cantons connaissent une forme d'assujettissement des personnes morales à l'impôt ecclésiastique : ils sont douze à les soumettre à un impôt paroissial sans affectation liée et trois, dont le canton de Berne, à avoir réglementé l'affectation des revenus fiscaux. Dans les cantons de Neuchâtel et du Tessin, l'impôt ecclésiastique peut être perçu auprès des personnes morales à titre optionnel. Les cantons de Soleure, de Saint-Gall, du Valais et de Vaud ont opté pour d'autres modèles de financement des Églises. Enfin, les cantons de Bâle-Ville, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Argovie et Genève n'assujettissent pas les personnes morales à un impôt ecclésiastique.

3.3.3 Dimension financière

Ces dernières années, les revenus de l'impôt ecclésiastique des PM n'ont cessé de gagner en importance pour les Églises reconnues de droit public en Suisse. Ils sont en hausse constante, tandis que les rentrées fiscales provenant des personnes physiques menacent de stagner en raison du recul du nombre de fidèles. Il n'en reste pas moins que la dimension financière varie fortement d'un canton à l'autre. Ainsi, la part versée par les personnes morales s'inscrit dans une fourchette allant de 10 % (canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures) à 60 % (canton de Zoug) des revenus totaux provenant de l'impôt ecclésiastique¹⁴.

¹⁰ Cf. article 129 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst. ; RS 101) et loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID ; RS 642.14)

¹¹ Cf. Süess, R., Pahud de Mortanges, R. et Tappenbeck, C. R. (2013), op. cit., p. 48

¹² Ibid., p. 49

¹³ ATF 4 536 ; 4 539 ; 4 541 ; 9 416 ; 17 557 ; 35 I 333 ; 41 I 158 ; 52 I 108 ; 126 I 122 - JdT 2001 I p. 754, 760

¹⁴ Ecoplan (2022). Avenir du financement ecclésial. Évaluation et analyse. Sur mandat de l'Église évangélique réformée de Suisse (EERS) et de la Conférence centrale catholique romaine de Suisse (Conférence centrale), pp. 42 et 91

L'étude commanditée par l'Eglise évangélique réformée de Suisse (EERS) et la Conférence centrale catholique romaine de Suisse au sujet de l'avenir des finances ecclésiastiques parvient à la conclusion que les rentrées financières provenant de l'impôt ecclésiastique des PM sont très volatiles et partant difficiles à pronostiquer de manière fiable. On s'attend à ce qu'elles enregistrent une légère hausse à l'échelle nationale, alors que les revenus de l'impôt des personnes physiques devraient tendre à la baisse¹⁵.

4. Analyse des bases juridiques et financières

4.1 Constitutionnalité d'une modification

Dans sa réponse à la motion Reinhard, le Conseil-exécutif indique qu'en cas d'adoption, il s'agira d'examiner la question de la constitutionnalité. Après l'adoption sous forme de postulat, la DIJ a demandé un avis de droit à MM. René Pahud de Mortanges et Lorenz Engi de l'Institut de droit des religions de l'Université de Fribourg.

L'avis de droit devait déterminer les possibilités de développer l'impôt paroissial des PM

- a) sans adaptations législatives,
- b) avec des adaptations législatives, mais sans modification de la Constitution,
- c) avec des adaptations législatives et une modification de la Constitution.

Les options suivantes ont été examinées : contribution volontaire, élargissement du cercle des bénéficiaires, adaptation de la hauteur et des modalités de l'impôt ainsi que de son affectation.

4.1.1 Contribution volontaire

Les impôts sont des prestations pécuniaires dues à la collectivité de par la loi et sans contre-prestation¹⁶. Si l'impôt paroissial des PM était versé sur une base volontaire, il ne s'agirait plus d'un impôt mais d'un don ou d'une libéralité.

L'avis de droit parvient à la conclusion qu'une transformation de l'impôt paroissial des PM en contribution volontaire est compatible avec l'article 125, alinéa 3 ConstC. Cette disposition confère aux paroisses le droit de percevoir un impôt, sans autre précision à cet égard. Le législateur pourrait la concrétiser en précisant que l'assujettissement ne concerne que les personnes physiques¹⁷.

4.1.2 Élargissement du cercle des bénéficiaires

Un élargissement du cercle des bénéficiaires, par exemple aux communautés religieuses de droit privé ou aux ONG, ne semble pas exclu par la disposition constitutionnelle. Les auteurs de l'étude relèvent toutefois qu'au moment de l'édiction de la Constitution, il était admis que le produit de l'impôt paroissial reviendrait aux paroisses. Ils expliquent par ailleurs qu'au 19^e siècle, ces dernières étaient, à l'instar des communes, considérées comme des collectivités territoriales regroupant toutes les personnes du périmètre concerné. Désigner d'autres organisations

¹⁵ Ibid., pp. 28 à 30

¹⁶ Wiederkehr, R. et Sohi, C. (2023). Was sind eigentlich Kausalabgaben? Pratique juridique actuelle, 2023(10), pp. 1135 s.

¹⁷ Engi, L. et Pahud de Mortanges, R. (2024). Weiterentwicklung der Kirchensteuern juristischer Personen im Kanton Bern. Expertise à l'intention de la Direction de l'intérieur et de la justice du canton de Berne, p. 14

comme bénéficiaires au même titre que les paroisses reviendrait selon eux à s'éloigner du système prévu par la Constitution cantonale¹⁸. Le droit cantonal doit être interprété d'une manière conforme au droit fédéral (art. 49, al. 1 Cst.). La Constitution fédérale énonce que nul ne doit subir de discrimination du fait de ses convictions religieuses et que tous les êtres humains sont égaux devant la loi. De plus, l'État a un devoir de neutralité religieuse et idéologique. Dans ce contexte, un élargissement du cercle des bénéficiaires de l'impôt paroissial des PM à d'autres communautés religieuses serait admissible pour autant que les fonds alloués à celles-ci aient une importance moindre par rapport à ceux qui sont dévolus paroisses¹⁹.

4.1.3 Autres adaptations

La Constitution, dans sa teneur actuelle, offre de l'avis des experts une certaine latitude s'agissant de l'adaptation du montant des subventions, des modalités applicables et de l'affectation des revenus de l'impôt paroissial des PM. Les paroisses doivent toutefois rester les principales bénéficiaires des rentrées fiscales en question²⁰. Il serait possible de passer d'une affectation assortie d'une exclusion à une affectation liée sans modification constitutionnelle pour autant qu'il existe un lien interne entre le motif de l'impôt et son utilisation²¹. Pour que les exigences constitutionnelles soient respectées, le but devrait être formulé en termes généraux et les paroisses devraient conserver une importante marge décisionnelle s'agissant de l'utilisation des fonds.

4.2 Répercussions financières

4.2.1 Paroisses

L'examen ci-après de la situation des paroisses se fonde sur le rapport sur la situation financière des paroisses bernoises²² que l'OACOT publie chaque année.

Indicateurs (en milliers de francs)

	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
Charges	270 104	265 247	267 714	288 543	288 185	275 959
Revenus	287 031	296 220	290 428	335 873	317 876	305 486
Résultat annuel	16 927	30 973	22 714	47 330	29 691	29 527
Impôt des PP	196 570	199 229	193 715	196 381	199 556	197 090
Impôt des PM	38 994	44 449	36 863	47 259	41 774	41 868

¹⁸ Ibid., p. 12
¹⁹ Ibid., p. 1
²⁰ Ibid., p. 15 s.
²¹ Ibid., p. 16
²² Office des affaires communales et de l'organisation du territoire. Rapports sur la situation financière des paroisses. Disponibles en ligne à l'adresse : <https://www.gemeinden.dij.be.ch/fr/start/gemeindefinanzen/finanzbericht-ueber-die-kirchgemeinden.html>

Excédent du bilan	331 296	362 269	391 450	437 394	467 085	
Prestations d'intérêt général		134 605	133 109			133 857

Les charges de l'ensemble des paroisses se sont montées en moyenne à 276 millions de francs pendant les cinq années considérées. Au cours de la même période, un résultat annuel moyen positif de 29,5 millions de francs a été atteint. En 2023, 43 paroisses affichaient un résultat annuel négatif. L'excédent du bilan, en hausse constante, atteignait 467 millions de francs en 2023. Les prestations d'intérêt général, telles qu'indiquées dans les comptes rendus des Églises nationales pour 2020 et 2021, se montaient à quelque 134 millions de francs en moyenne. À noter qu'il ne s'agit là que du travail rémunéré. Les activités bénévoles, une fois monétarisées, équivalaient à environ 45 millions de francs.

L'OACOT utilise à des fins d'évaluation l'indicateur qu'est le quotient de l'excédent du bilan (QEB), une sorte de thermomètre renseignant sur l'état de santé financière des paroisses. Mettant en rapport les revenus fiscaux et les capitaux propres, il tient lieu de calculateur de rentabilité. Une valeur négative signifie un découvert du bilan. L'évolution de cet indicateur doit être observée sur plusieurs années. Si la valeur chute sous le seuil de 75 %, les réserves peuvent être dissoutes.

	2019	2020	2021	2022	2023
QEB (médiane)	165,1 %	171,9 %	188,3 %	184,5 %	192,4 %
QEB (moyenne)	187,6 %	201,7 %	215,6 %	212,5 %	223,9 %

Dans le domaine financier, les QEB enregistrés entre 2019 et 2023 témoignent de la bonne santé des paroisses²³. Il n'en reste pas moins que ces dernières sont placées devant plusieurs défis : à court terme, la révision de la loi sur les impôts en 2027 aura pour effet de réduire leurs revenus fiscaux, tandis qu'à long terme se profile le risque d'une diminution des rentrées financières provenant de l'impôt des personnes physiques (PP) liée au recul du nombre de fidèles.

Ces constatations se réfèrent exclusivement à l'ensemble des paroisses. Il existe toutefois de fortes disparités entre ces dernières, en raison de leur taille, du nombre de leurs membres, du volume fiscal de la région, de la part des revenus totaux provenant de l'impôt des PM, etc.

²³ Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (2025). Rapport sur la situation financière des paroisses bernoises en 2023. Consultable en ligne à l'adresse : <https://www.gemeinden.dij.be.ch/fr/start/gemeindefinanzen/finanzbericht-ueber-die-kirchgemeinden.html>

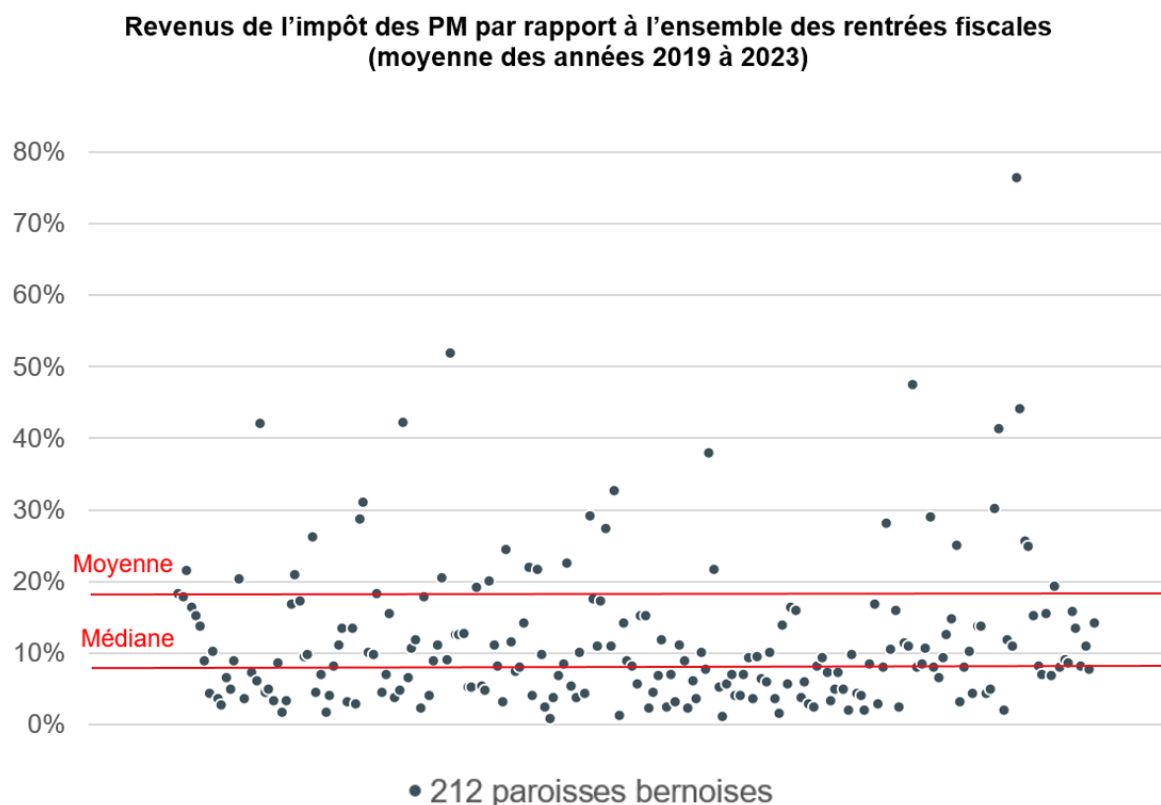


Illustration 4 : Revenus de l'impôt des PM par rapport à l'ensemble des rentrées fiscales (moyenne des années 2019 à 2023)

Dans la majorité des paroisses, la part des rentrées financières provenant de l'impôt des PM représente entre 2 et 20 % du total ; ce n'est que dans une trentaine de paroisses qu'elle oscille entre 21 et 50 % (cf. illustration 4).

Dans la seconde catégorie, on trouve les paroisses générales de Berne et de Bienne des deux confessions, qui font partie des collectivités comptant le plus de membres, mais aussi de plus petites entités, comme la paroisse réformée évangélique de Guttannen ou la paroisse catholique romaine de St-Imier. Les paroisses de la première catégorie sont généralement de petite taille.

4.2.2 Personnes morales

Le tissu économique bernois se caractérise par une forte prédominance de petites et moyennes entreprises (PME) : 99,7 % des entreprises sont des PME employant moins de 250 personnes²⁴.

Pour la plupart des personnes morales, l'impôt paroissial ne représente qu'une part marginale de l'ensemble des charges fiscales. Une grande majorité des entreprises (77,3 %) dégage un bénéfice net inférieur à 35 000 francs, de sorte que leur assujettissement à cet impôt, qui génère des revenus d'un total de 0,5 million de francs, correspond à une charge moyenne de 16 francs par entreprise (cf. tableau ci-après).

²⁴ Office de l'assurance-chômage et Office de l'économie (2025). Situation sur le marché du travail en 2024. Rapport annuel de la Commission cantonale du marché du travail (CCMT), p. 7

	Bénéfice net (CHF)	Pourcentage de PM	Nombre de PM	Part au produit de l'impôt	Produit de l'impôt (en mio de CHF)	Moyenne par PM (CHF)
Entreprises dégageant très peu de bénéfices	< 35 000	77,3 %	31 229	1,3 %	0,5	16
Entreprises dégageant peu de bénéfices	36 000 – 200 000	14,6 %	5 898	8,0 %	3,2	543
Entreprises dégageant des bénéfices moyens	201 000 – 700 000	5,1 %	2 060	12,1 %	4,9	2 378
Entreprises dégageant de gros bénéfices	> 700 000	3,0 %	1 212	78,6 %	31,9	26 320
Total		100 %	40 399	100 %	40,5	1 003

Source : Stratégie fiscale du canton de Berne, se fondant sur un produit de l'impôt paroissial de 40,5 millions de francs (= moyenne de 2020 et 2021)

En résumé, on relève que l'impôt paroissial des PM a des incidences minimales sur les entreprises alors que pour les paroisses, il constitue une source de financement importante.

5. Comparaison de divers modèles d'impôt ecclésiastique

Le financement des Églises repose, dans d'autres cantons et à l'étranger, sur les modèles les plus divers. Une sélection d'entre eux fait l'objet d'une comparaison systématique dans le présent chapitre. Il s'agit d'en tirer des conclusions utiles au développement de l'impôt paroissial des PM dans le canton de Berne.

Les modèles présentés illustrent les pistes de solution abordées lors des débats parlementaires. Tandis que le canton de Neuchâtel prévoit une contribution ecclésiastique volontaire, l'Italie connaît un impôt philosophiquement dédié et le canton de Lucerne, une affectation liée.

5.1.1 Canton de Neuchâtel : contribution ecclésiastique volontaire

Dans le canton de Neuchâtel, les membres des Églises reconnues s'acquittent d'une « contribution ecclésiastique volontaire » qui est perçue gratuitement par l'État. Il en va de même des personnes morales (modèle du consentement explicite)²⁵.

Le canton verse en outre aux Églises une subvention forfaitaire annuelle de 1,5 million de francs pour leur travail d'intérêt général, qui comprend également le revenu des biens incamérés par l'État²⁶.

²⁵ Article 98, alinéa 2 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 (Cst. NE)
²⁶ Article 4 du Concordat entre l'État de Neuchâtel et l'Église réformée évangélique du canton de Neuchâtel, l'Église catholique romaine, l'Église catholique chrétienne du 2 mai 2001

Base légale

La séparation entre l'Église et l'État est plus marquée dans le canton de Neuchâtel que dans celui de Berne. Les Églises, pas plus que les autres communautés religieuses, n'ont un statut de droit public. Dans la Constitution, le canton « reconnaît l'Église réformée évangélique, l'Église catholique romaine et l'Église catholique chrétienne du canton de Neuchâtel comme des institutions d'intérêt public représentant les traditions chrétiennes du pays »²⁷.

Le même article constitutionnel précise que l'État perçoit gratuitement la contribution ecclésiastique volontaire que les Églises reconnues demandent à leurs membres (art. 98, al. 2 Cst. NE). En vertu de l'article 99 Cst. NE, d'autres communautés religieuses peuvent demander à être reconnues d'intérêt public. Un projet de loi destiné à réglementer les conditions de la reconnaissance et la procédure applicable a été rejeté en votation populaire le 26 septembre 2021.

Les Églises reconnues fixent librement mais conjointement le même taux et les mêmes modalités de la contribution ecclésiastique volontaire de leurs membres et des personnes morales²⁸. Les contributions des personnes morales sont reversées aux Églises proportionnellement au nombre de leurs membres.

Dimension financière

Les trois Églises neuchâteloises reconnues ont perçu un total de 6,3 millions de francs de contributions volontaires en 2023, dont 4,7 millions versés par les personnes physiques et 1,6 million provenant des personnes morales²⁹. À titre de comparaison : l'impôt paroissial a rapporté cette même année un total de 243,6 millions de francs aux paroisses bernoises. Les Églises neuchâteloises peuvent donc compter sur les ressources nettement moindres puisqu'elles disposent de 35 francs par habitante et habitant, contre 235 francs dans le canton de Berne.

Cette différence s'explique par l'écart existant entre les montants facturés et les rentrées financières effectives dans le canton de Neuchâtel. En effet, seuls 5 % des contributions facturées sont versés³⁰.

En raison de ce faible pourcentage, quelques entreprises pèsent à elles seules d'un poids considérable sur le bilan des Églises. Ainsi, lorsqu'un grand cigarettier a décidé, en 2010, de ne plus verser de contribution ecclésiastique volontaire, les Églises reconnues ont vu leurs rentrées financières diminuer de 10 à 15 %^{31,32}.

Dimension sociale

Le faible niveau des contributions volontaires place les Églises neuchâteloises, déficitaires depuis un certain temps déjà, devant des défis de taille. Dans le but de réaliser des économies, l'Église catholique romaine a décrété un gel des engagements en 2023. Pour contrer la baisse de leurs revenus, les Églises reconnues ont décidé de concentrer leurs efforts sur la recherche de fonds. Elles ont lancé une campagne commune, « Honorer sa contribution ecclésiastique c'est JUSTE », afin d'attirer l'attention d'un large public sur leurs prestations et de faire augmenter le taux de contributions volontaires.

²⁷ Article 98, alinéa 1 Cst. NE

²⁸ Article 7 du Concordat entre l'État de Neuchâtel et l'Église réformée évangélique du canton de Neuchâtel, l'Église catholique romaine, l'Église catholique chrétienne du 2 mai 2001

²⁹ Fédération catholique romaine neuchâteloise. Renseignement fourni le 15 juillet 2024

³⁰ Église réformée évangélique du canton de Neuchâtel. Rapport annuel 2023

³¹ Bradley, Simon (5 décembre 2010). Neuenburger Kirchensteuer löst sich in Rauch auf. Consultable en ligne à l'adresse : <https://www.swissinfo.ch/ger/gesellschaft/neuenburger-kirchensteuer-loest-sich-in-rauch-auf/28945002>

³² Keystone-ATS (27 novembre 2010). Consultable en ligne à l'adresse : <https://www.swissinfo.ch/fr/philip-morris-ne-paiera-plus-les-trois-eglises-neuch%C3%A2teloises/28892820>

5.1.2 Italie : impôt philosophiquement dédié (« otto per mille »)

En Italie, il n'existe pas d'impôt ecclésiastique au sens classique, mais un impôt philosophiquement dédié appelé l'« otto per mille » (8 pour mille). Toute personne physique contribuable affecte 0,8 % de l'impôt perçu sur son revenu à une institution de son choix. Elle peut désigner l'État italien ou l'une des treize organisations religieuses avec lesquelles une convention spécifique a été passée.

En pratique, les contribuables n'attribuent pas directement les montants aux institutions mais participent à la détermination de la part du 0,8 % du total de l'impôt sur le revenu allant aux différentes institutions. Ainsi, chaque personne influence la décision dans une mesure égale.

Base légale

Le système de l'« otto per mille » destiné au financement de l'Église a été introduit en Italie en 1990 avec l'article 47 de la loi 222/20.05.1985³³. Il a mis fin aux paiements directs de l'État au personnel et aux institutions des Églises.

Dimension financière

Pour les communautés religieuses habilitées à en bénéficier, la contribution découlant du système de l'« otto per mille » représente un soutien financier certes important, mais ne suffisant pas à couvrir leurs frais d'exploitation. En 2024, l'équivalent de 1,29 milliard de francs a été réparti³⁴, dont 957 millions de francs en faveur de l'Église catholique. Cette dernière reçoit en sus d'importantes subventions étatiques pour l'enseignement religieux et les écoles catholiques, ainsi que diverses contributions communales et des libéralités.

Dimension sociale

Le droit de codécision inhérent au modèle de l'« otto per mille » renforce l'acceptation sociale de cet impôt, surtout dans un contexte où la diversité religieuse est toujours plus marquée. La possibilité d'attribuer sa propre part à l'État tient par ailleurs compte de la proportion croissante de la population se déclarant sans confession.

La question de la reconnaissance par l'État de nouvelles entités bénéficiaires du produit de l'impôt illustre bien les difficultés auxquelles est confronté le système italien. Ainsi, bien que 1,4 million de personnes de confession musulmane vivent en Italie, aucune organisation islamique n'a encore été reconnue officiellement. Les motifs invoqués à cet égard vont de l'absence d'organisation faîtière au niveau national à la prétendue incompatibilité des valeurs islamiques avec la Constitution³⁵.

5.1.3 Canton de Lucerne : affectation liée

Le canton de Lucerne prévoit une affectation liée, en ce sens que « le produit des impôts prélevés auprès des personnes morales doit être affecté à des activités sociales et culturelles »³⁶.

³³ Thieme, S. (2022). Reformvorschläge der Kirchensteuer in der evangelischen Kirche in Deutschland, p. 138

³⁴ Ripartizione del gettito derivante dall'otto per mille dell'IRPE. Ministero dell'Economia e delle Finanze. Consultable en ligne à l'adresse : https://www1.finanze.gov.it/finanze/stat_8xMilleSerie/public/index.php?&req_classe=01

³⁵ Triandafyllidou, Anna (2010). Muslims in 21st Century Europe: Structural and Cultural Perspectives. Routledge

³⁶ Article 80, alinéa 4 de la Constitution du canton de Lucerne du 17 juin 2007

Base légale

En vertu de la Constitution lucernoise, l'Église catholique romaine, l'Église évangélique réformée et l'Église catholique chrétienne sont des corporations de droit public³⁷. L'article 80, alinéa 3 les autorise à prélever des impôts auprès de leurs membres et de personnes morales. Le principe de l'affectation liée est lui aussi ancré dans la Constitution, à l'article 80, alinéa 4.

L'article 80 de la Constitution est mis en œuvre par la révision de la loi sur les Églises (Gesetz über die Kirchenverfassung) entrée en vigueur le 1^{er} mars 2018. Cette loi énumère de manière non exhaustive les activités sociales et culturelles aux articles 9^{quinquies} et 9^{sexies}. Son article 9^{no-}nies, alinéa 1 exige par ailleurs des Églises nationales qu'elles apportent chaque année la preuve du respect de l'affectation liée au moyen d'un compte rendu et de leurs comptes annuels.

Dimension financière

La volatilité des revenus de l'impôt ecclésiastique des PM est particulièrement évidente dans le canton de Lucerne. Ainsi, entre 2022 et 2023, la paroisse catholique romaine de la ville de Lucerne a vu doubler ses rentrées financières provenant l'impôt des PM, qui sont passées de 9,6 millions de francs à 19 millions de francs, alors que celles issues de l'impôt des personnes physiques sont restées inchangées à 14,9 millions de francs. Il s'agit d'un exemple certes extrême, mais tout de même révélateur de la tendance à un financement reposant dans une proportion croissante, à relativement long terme, sur l'impôt des PM plutôt que sur les sommes levées auprès des personnes physiques.

Les comptes rendus des Églises nationales mettent en évidence le respect du caractère lié de l'affectation, mais aussi la part importante du financement des activités sociales et culturelles par les personnes morales. Le revenu de l'impôt ecclésiastique des PM couvre en effet entre 50 et 75 % du total des dépenses consacrées à de telles activités.

Dimension sociale

L'impôt ecclésiastique des PM fait l'objet d'une critique récurrente selon laquelle il oblige les personnes morales à soutenir les Églises reconnues de droit public alors que leur propriétaire est peut-être sans confession ou se réclame d'une autre tradition religieuse. Limiter l'affectation des revenus de cet impôt aux activités sociales et culturelles, au bénéfice de la population dans son ensemble, est de nature à atténuer cette problématique.

L'imposition des personnes morales par les Églises nationales suscite des critiques dans le canton de Lucerne également, malgré le modèle de l'affectation liée. Un postulat a ainsi été déposé le 18 juin 2024, demandant que soit examinée l'opportunité de rendre facultatif le paiement de l'impôt des PM³⁸. Une intervention allant dans le même sens avait déjà été rejetée par le parlement lucernoise en 2014. Les détractrices et détracteurs de l'impôt ecclésiastiques des PM estiment que l'affectation liée n'a guère de pertinence d'un point de vue économique car les Églises nationales sont en mesure de modifier l'attribution de leurs autres rentrées financières³⁹.

Dans ce contexte se pose aussi la question de savoir s'il est dans l'intérêt des membres de l'Église que le produit de leur impôt soit pour l'essentiel utilisé à des fins culturelles, tandis que le financement des activités sociales et culturelles est assuré par les personnes morales.

³⁷ Article 79, alinéa 1 de la Constitution du canton de Lucerne

³⁸ Postulat Scherer Heidi und Mit. über die Freiwilligkeit zur Zahlung von Kirchen steuern von juristischen Personen. Déposé le 18 juin 2024

³⁹ Cf. Bayir, Kaan (2022). Die zwingende Kirchensteuer – ein alter Zopf. Consultable en ligne à l'adresse : <https://www.avenir-suisse.ch/die-zwingende-kirchensteuer-ein-alter-zopf/>

5.1.4 Conclusions pour le canton de Berne

Le droit de codécision inhérent au modèle de l'« otto per mille » renforce l'acceptation sociale de l'impôt, surtout dans un contexte où la diversité religieuse est toujours plus marquée. Les avantages d'un impôt philosophiquement dédié manquent toutefois de consistance dans le cas des personnes morales, d'autant que les raisons individuelles et sociétés de personnes ne relèvent pas de cette catégorie. À cela s'ajoute que, dans le canton de Berne, deux tiers des personnes morales environ ne paient pour ainsi dire pas d'impôt cantonal, la charge fiscale étant supportée à raison de quelque 94 % par 20 % des personnes morales. Dans le cas de ces grandes entreprises, souvent actives à l'échelle internationale, le choix d'une communauté religieuse spécifique n'est pas évident au vu de la diversité religieuse et culturelle aussi bien du personnel que de la clientèle. Dès lors que, selon l'expertise de l'Institut de droit des religions de l'Université de Fribourg (cf. ch. 4.1), les montants versés le cas échéant aux communautés non reconnues de droit public seraient de peu d'importance, la question de l'opportunité d'introduire un dispositif administratif complexe pour un tel impôt philosophiquement dédié se pose. Il s'agirait par ailleurs de déterminer au préalable les communautés bénéficiaires.

Si l'impôt paroissial cessait d'être obligatoire pour les personnes morales, il est probable qu'une grande partie des revenus disparaîtrait. Cette affirmation repose sur l'exemple du canton de Neuchâtel, où quelque 5 % des contributions volontaires facturées sont effectivement versés. Il serait théoriquement possible de créer une base légale instaurant un modèle de consentement présumé, impliquant que les personnes morales prennent individuellement la décision, le cas échéant, de se libérer de leur obligation⁴⁰.

L'affectation, qu'elle soit liée ou assortie d'une exclusion, a pour effet de renforcer sur le fond la légitimité de l'impôt paroissial des personnes morales. Mais son utilité effective apparaît faible car les Églises peuvent transférer les dépenses d'un poste à un autre.

6. Variantes de développement de l'impôt paroissial des PM

La motion demandait que les personnes morales puissent choisir librement de s'acquitter de l'impôt paroissial. Dans sa réponse, le Conseil-exécutif a proposé son adoption sous forme de postulat afin qu'il soit possible « de vérifier la constitutionnalité de la motion, de concevoir les effets notables de cette dernière sur les Églises nationales et sur la société, ainsi que d'intégrer aux réflexions les évolutions que la population cantonale connaît en matière religieuse ». L'adoption sous forme de postulat et le vaste débat parlementaire qui l'a précédée ont incité le Conseil-exécutif à procéder à un examen approfondi des perspectives de développement de l'impôt paroissial des PM.

L'analyse d'autres modèles, les débats politiques et les retours des différentes parties prenantes ont permis de dégager deux dimensions à examiner de manière plus approfondie, à savoir le caractère contraignant et le montant de l'impôt paroissial des PM d'une part, ainsi que le cercle des bénéficiaires et l'utilisation des ressources générées d'autre part. Il a été possible d'en dégager plusieurs constats en vue de l'élaboration de différentes variantes :

- La Constitution permettrait certes l'abandon de l'impôt au profit d'une contribution volontaire, mais avec une diminution substantielle des revenus à la clé qui pourrait placer de nombreuses paroisses dans une situation financière délicate. La conséquence en serait probablement une réduction des prestations dans des domaines importants pour la société dans son ensemble.

⁴⁰ Un tel modèle est appliqué dans certaines paroisses tessinoises. Cf. Süess, R., Pahud de Mortanges, R. et Tappenbeck, C. R., op. cit., p.10

- Le passage à une contribution volontaire réduirait la charge fiscale des entreprises même si, globalement, la part imputable à l'impôt paroissial des PM ne pèse pas d'un grand poids.
- L'égalité entre personnes physiques et personnes morales revendiquée par la motion peut être atteinte par une abolition de l'assujettissement des secondes à l'impôt paroissial.
- Un élargissement du cercle des bénéficiaires de l'impôt paroissial permet de réduire les inégalités de traitement entre les citoyennes et citoyens pratiquant les différentes religions.
- Un élargissement du cercle des bénéficiaires dans les limites fixées par la Constitution n'a de sens que si un mécanisme de répartition praticable et adéquat est prévu.
- Toute modification doit prendre en compte la diversité des répercussions sur les différentes paroisses, dès lors que celles-ci dépendent dans une mesure très variable des revenus de l'impôt des PM.

À partir de ces constats, les variantes ci-après – combinables entre elles – ont été développées :

V1 : variantes portant sur le caractère contraignant et le montant de l'impôt

V1a : contribution volontaire (libéralité)

V1b : seuil d'imposition à 700 000 francs de bénéfice

V1c : plafonnement de la quotité d'impôt

V2 : variantes portant sur l'utilisation des ressources

V2a : promotion ciblée de projets et de prestations

V2b : certification

V2c : impôt philosophiquement dédié (« otto per mille »)

V2d : adaptation de l'affectation

6.1 Variantes portant sur le caractère contraignant et le montant de l'impôt

L'intervention parlementaire demande une modification de la loi sur les impôts permettant aux personnes morales de choisir librement de s'acquitter ou non de l'impôt paroissial. En sus de cette variante (ci-après variante 1a « contribution volontaire des personnes morales »), deux autres possibilités de réduire la charge fiscale des entreprises ont été examinées. La variante 1b exonère de l'impôt les entreprises dont le bénéfice est inférieur à 700 000 francs tandis que la variante 1c limite la hauteur de la quotité d'impôt.

6.1.1 Variante 1a : contribution volontaire des personnes morales

La variante 1a répond à l'exigence de l'intervention parlementaire, à savoir une modification de la loi sur les impôts de sorte que les personnes morales puissent choisir librement de s'acquitter de l'impôt paroissial.

Cette exigence peut être concrétisée de diverses manières, par exemple selon un modèle analogue à celui du canton de Neuchâtel : le bordereau indique séparément le montant de la contribution volontaire qui n'est pas imprimé sur le bulletin de versement joint⁴¹. Cela permet aux destinataires de décider de l'opportunité de verser une contribution et d'en définir le montant (modèle du consentement explicite).

⁴¹ République et canton de Neuchâtel. Contribution ecclésiastique. Consultable en ligne à l'adresse : <https://www.ne.ch/autorites/DFS/SCCO/impot-pp/quels-impots/Pages/contribution-ecclesiastique.aspx>

Un modèle de consentement présumé, selon lequel les personnes morales prennent individuellement la décision, le cas échéant, de ne pas verser de contribution et la communiquent, implique un important travail administratif et la résolution de questions juridiques complexes. Sous l'angle du droit, le caractère facultatif de la contribution en ferait un don ou une libéralité et non plus un impôt. Il s'agirait donc de définir le service administratif chargé de collecter les fonds. Une autre possibilité serait que les paroisses tiennent leur propre registre des personnes morales et soient habilitées à percevoir les contributions des entreprises qui ne s'en sont pas dûment dispensées. Des bases légales devraient impérativement être créées à cet effet.

Répercussions financières

- Perte estimée : 39,8 millions de francs par année (baisse de 95 % selon l'expérience du canton de Neuchâtel)
- Correspond à environ 30 % des prestations d'intérêt général fournies par les Églises nationales telles que décrites dans leurs comptes rendus.
- Aboutit à un résultat annuel négatif de toutes les paroisses en cas de maintien de l'ensemble des prestations.
- Pour certaines paroisses, les répercussions sont considérables (la part des revenus totaux de l'impôt qui provient des personnes morales oscille entre 0,67 % et 76,17 %).
- Allègement surtout pour les personnes morales dont le bénéfice annuel excède 700 000 francs, soit les 3 % des entreprises à l'origine d'environ 80 % des revenus.
- Les dons ne sont pas des impôts et ne peuvent donc donner lieu, pour les entreprises, aux mêmes déductions que les impôts dans le calcul de l'impôt fédéral direct⁴².

Répercussions sociales

- Caractère facultatif du soutien des personnes morales aux Églises comme dans le cas des personnes physiques
- Effet positif limité sur l'attrait de la place économique
- Réduction probable des prestations d'intérêt général : suppression d'offres précieuses pour les enfants et les jeunes, les personnes vivant dans la pauvreté, les personnes en situation de handicap ou les personnes âgées. Risque que des bâtiments d'importance historique et d'intérêt touristique ne soient plus suffisamment entretenus.
- Aucune certitude quant à la nécessité que des institutions privées ou d'autres collectivités de l'État (canton, communes politiques) prennent le relai pour les prestations que les Églises ne pourront plus fournir. À noter que, fortes de leur expérience et du concours de bénévoles, celles-ci travaillent à un coût relativement faible.

Mise en œuvre sur le plan juridique

- Adaptation de la LIP

6.1.2 Variante 1b : seuil d'imposition à 700 000 francs de bénéfice

La variante 1b consiste en l'introduction d'une valeur-seuil en-deçà de laquelle les personnes morales dégageant peu de bénéfices ou des bénéfices moyens (p. ex. jusqu'à 700 000 fr.)⁴³ ne paient pas d'impôt⁴⁴. Un grand nombre d'entreprises bernoises seraient concernées, et plus précisément 97 % d'entre elles en cas de fixation du seuil d'imposition à 700 000 francs. Elles

⁴² Article 59, lettre c de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)

⁴³ Cf. à cet égard : catégorie des « entreprises dégageant de gros bénéfices ». Stratégie fiscale du canton de Berne (2023). Bases, objectifs et orientations à partir de 2023. Rapport du Conseil-exécutif, p. 30

⁴⁴ Un seuil d'imposition doit être introduit dans le cas de l'impôt sur les bénéfices, financièrement le plus important et, partant, pesant le plus lourd sur les entreprises. L'impôt paroissial étant également perçu sur le capital et les gains immobiliers, il conviendrait, en cas de mise en œuvre de la variante à l'étude, d'examiner l'opportunité de prévoir un mécanisme comparable pour l'impôt sur le capital et l'impôt sur les gains immobiliers.

auraient toute latitude, comme n'importe quelle autre entreprise, de verser des dons, mais en dehors du système fiscal. La détermination d'un seuil d'imposition n'équivaut pas à une exonération de l'impôt paroissial. Toutes les personnes morales y restent au contraire assujetties, mais l'impôt n'est pas perçu auprès de celles dont le bénéfice n'a pas atteint la valeur-seuil pendant l'année fiscale considérée. Il s'agit d'un instrument usuel, comme dans le cas de l'impôt sur la fortune (art. 65, al. 3 de la loi sur les impôts), qui respecte les principes constitutionnels régissant l'imposition énoncés à l'article 127 Cst. dès lors que la distinction faite entre les contribuables est fonction de la base de calcul (montant des bénéfices) et, partant, justifiée par des motifs objectifs.

À noter qu'il n'est pas inhabituel que de grandes entreprises dégagent un faible bénéfice certaines années (amortissement, provisions, report de pertes, etc.). Dans les faits toutefois, l'allègement concernerait plutôt de nombreuses « petites » entreprises à prédominance personnelle. Il permettrait de tenir compte de l'objection selon laquelle derrière la personne morale se trouvent des personnes physiques dont la liberté de conscience et de croyance pourrait être violée par l'assujettissement de la fortune commerciale à l'impôt ecclésiastique, objection plus particulièrement pertinente dans le cas de petites entreprises (cf. ATF 126 I 122 p. 127 - JdT 2001 I p. 754, 760).

Répercussions financières

- Perte estimée pour les paroisses : 9 millions de francs par année. Le manque à gagner est certes considérable pour certaines collectivités, mais apparaît globalement supportable au vu du résultat financier total de l'ensemble des paroisses.
- Environ 3 % des entreprises dégagent un bénéfice net supérieur à 700 000 francs et versent à elles seules 78,6 % du montant total de l'impôt paroissial des PM. Creusement des écarts entre les rentrées fiscales des paroisses dès lors que les grandes entreprises ne sont pas également réparties sur le territoire cantonal.

Répercussions sociales

- Il n'est guère nécessaire de réduire l'offre de prestations d'intérêt général.
- Les entreprises dégageant d'importants bénéfices, dont le personnel et la clientèle sont généralement hétérogènes sur le plan religieux, participent au financement de prestations d'intérêt général et continuent d'assumer leur responsabilité sociale.
- Le développement d'un système de péréquation financière entre les paroisses est encouragé.

Mise en œuvre sur le plan juridique

- Adaptation de la LIP se fondant sur les réglementations existantes, comme celle qui est applicable à l'impôt sur la fortune (art. 65, al. 3 de la loi du 21 mai 2000 sur les impôts [LI ; RSB 661.11])

6.1.3 Variante 1c : plafonnement des rentrées fiscales et de la quotité d'impôt

La variante 1c prévoit que le Grand Conseil fixe le total maximal des rentrées fiscales à l'échelle cantonale pour une période donnée et que la quotité d'impôt à ne pas dépasser par les paroisses soit calculée annuellement sur la base des revenus pronostiqués de l'impôt paroissial.

Répercussions financières

- Répercussions variables selon les régions : pertes de revenus pour les paroisses ayant arrêté une quotité d'impôt élevée et allègement des charges fiscales des personnes morales dont le siège est sur le territoire de ces paroisses
- Effets suprarégionaux limités par la péréquation financière

- Restriction de la latitude laissée à la prise en compte des particularités régionales
- Régions particulièrement concernées : régions abritant peu d'entreprises fortement bénéficiaires (Jura bernois p. ex.)
- Disparités régionales en matière de quotité d'impôt : quotités relativement faibles (< 0,15 à 0,20) dans les régions de Berne – Mittelland, de l'Emmental et de la Haute-Argovie ainsi que du Seeland ; quotités plus élevées (> 0,20) dans l'Oberland et le Jura bernois

Répercussions sociales

- Suivant les régions, diminution probable des prestations dans le cas des paroisses ayant fixé jusque-là leur quotité d'impôt à un niveau élevé
- Compensation possible grâce à une péréquation financière renforcée entre les paroisses

Mise en œuvre sur le plan juridique

- Adaptation de la LIP avec une réglementation comparable à celle qui régit la taxe immobilière (art. 261, al. 2 LI)

6.2 Variantes portant sur l'utilisation des ressources

L'examen approfondi des possibilités de développer l'impôt paroissial des PM se doit d'envisager également des variantes permettant de réduire les inégalités dans les rapports que l'État entretient avec les Églises et les autres communautés religieuses grâce à un élargissement du cercle des bénéficiaires. De l'avis du comité de spécialistes, la variété du paysage confessionnel du canton de Berne invite à étudier dans ce contexte des variantes portant sur l'utilisation des ressources. Il s'agit de se demander si le statut particulier des Églises nationales reconnues de droit public est, aujourd'hui encore, compatible avec les principes de non-discrimination, d'égalité de traitement et de neutralité religieuse et philosophique ancrés dans la Constitution fédérale⁴⁵.

6.2.1 Variante 2a : promotion ciblée de projets et de prestations

Selon la variante 2a, l'impôt paroissial des PM doit rester en grande partie dévolu aux paroisses, tandis qu'une part moindre (dont le maximum pourrait être fixé à 20 % du total des rentrées fiscales) est destinée à des projets ou des mesures de promotion de communautés religieuses et d'organisations interreligieuses proposant des prestations d'intérêt général de nature à favoriser l'intégration et la coexistence pacifique (cf. déclaration de planification n° 8 du Grand Conseil, 2015). Un organe spécialisé serait appelé à se prononcer chaque année sur l'octroi de subvention en faveur de projets et de prestations sur la base d'une série de critères bien définis. Il y aurait en particulier lieu d'exclure toute affectation culturelle, comme dans le cas des revenus fiscaux dévolus aux paroisses.

Il existe différentes possibilités de fixer le pourcentage (restreint) de ressources affectées de manière ciblée à la promotion de projets et de prestations. Il serait envisageable de faire dépendre ce ratio du relevé annuel de l'Office fédéral de la statistique sur l'appartenance religieuse (à l'heure actuelle, environ 13 % de la population se réclament d'une communauté religieuse organisée selon le droit privé) ou d'appliquer une valeur statique (p. ex. 10 %). Il pourrait

⁴⁵ Cf. à cet égard Engi, Lorenz (2020). Kann es sich der Staat noch leisten, neutral zu sein? Über Sein und Sollen der staatlichen Neutralität vor der Herausforderung einer pluralistischen Gesellschaft. *Staat und Religion in der Schweiz des 21. Jahrhunderts*, pp. 221 à 242 ; Reber, Christian (2020). Anerkennungs- und Unterstützungssystem für Religionsgemeinschaften. *Staat und Religion in der Schweiz des 21. Jahrhunderts*, pp. 169 à 199

s'avérer judicieux d'introduire cette solution de manière échelonnée sur plusieurs années jusqu'à ce que le pourcentage retenu soit atteint. Ainsi, les communautés religieuses de droit privé disposeraient de suffisamment de temps pour mettre en place les structures requises et les paroisses, pour adapter le financement de leur offre.

Répercussions financières

- Si le pourcentage était fixé à 13 %, la perte annuelle des paroisses se monterait à quelque 5 millions de francs.
- Au vu des résultats financiers des dernières années, cette perte semble globalement supportable pour les paroisses.

Répercussions sociales

- Orientation plus active de la politique cantonale des religions par la promotion ciblée de projets et de prestations spécifiques des communautés religieuses de droit privé et des organisations interreligieuses
- Meilleure prise en compte de domaines négligés pour des raisons structurelles (p. ex. aumônerie ou accompagnement religieux par les communautés de droit privé dans les institutions publiques)
- Les communautés religieuses de droit privé
 - o s'en trouvent renforcées sur le plan structurel par la création et la professionnalisation d'organisations faîtières ;
 - o sont davantage en mesure d'assumer leur rôle d'actrices de la société civile et de moteur de l'intégration ;
 - o renforcent le professionnalisme de leurs prestations en faveur de la population, par exemple dans le cas de l'animation de jeunesse et de l'accompagnement des personnes âgées.

Mise en œuvre sur le plan juridique

- Adaptation de la LIP
- Détermination des organes compétents et élaboration des critères applicables à la promotion ciblée de projets et de prestations

6.2.2 Variante 2b : certification

Selon la variante 2b, les communautés religieuses pourraient tendre à une certification en suivant un processus fixé par la loi. Il y aurait lieu de définir les conditions (transparence du financement, respect des principes constitutionnels et de l'ordre juridique, promotion du dialogue interreligieux, etc.) devant garantir que, du point de vue du canton, les communautés puissent se voir accorder certaines prérogatives.

L'impôt paroissial des PM resterait en grande partie dévolu aux paroisses, mais une proportion augmentant annuellement jusqu'à 20 % au plus du revenu total (= « part moindre ») ou alors une proportion de 13 % (= part de la population rattachée à une communauté religieuse de droit privé) de ce revenu serait désormais répartie entre les communautés religieuses de droit privé ayant obtenu une certification. Il conviendrait encore de définir le mécanisme de répartition des rentrées fiscales entre ces dernières.

Répercussions financières

- Si le pourcentage était fixé à 13 %, la perte annuelle des paroisses se monterait à quelque 5 millions de francs.

- Au vu des résultats financiers des dernières années, cette perte semble globalement supportable pour les paroisses.

Répercussions sociales

- Développement substantiel de la politique cantonale des religions par l'instauration d'un processus de certification des communautés religieuses de droit privé
- Possibilité de renforcer le professionnalisme des structures associatives de communautés religieuses de droit privé qui, jusque-là, ne disposaient que de peu de moyens pour fournir des prestations de haute valeur à la société
- Incitation à débattre des inégalités de traitement actuelles (aumônerie dans les institutions publiques, inhumations, déductibilité fiscale, etc.)

○

Mise en œuvre sur le plan juridique

- Création des bases légales nécessaires. Cf. à cet égard les réglementations dont se sont dotés les cantons de Fribourg et de Vaud (respectivement art. 28 à 30 LRCCE [RSF 190.1] et art. 4 à 10 LRCR [BLV 180.51])
- Adaptation de la LIP

6.2.3 Variante 2c : impôt philosophiquement dédié (« otto per mille »)

Le modèle de l'impôt philosophiquement dédié permet aux contribuables de choisir l'institution à laquelle doit revenir leur contribution. S'il était retenu, les personnes morales recevraient avec leur déclaration d'impôt une liste des communautés religieuses et organisations interreligieuses parmi lesquelles faire leur choix. L'inscription dans la liste serait subordonnée à une procédure d'admission (cf. ch. 6.2.2, variante 2b « certification »).

Diverses modalités de répartition des revenus fiscaux entrent en ligne de compte. Les montants individuels pourraient être transmis directement à l'organisation choisie, ou alors les personnes morales participeraient avec une voix – comme dans le modèle italien – au vote sur la répartition de l'ensemble des ressources.

Pour que l'article 125, alinéa 3 ConstC continue d'être appliqué, 80 % des ressources totales devraient rester dévolues aux paroisses.

Répercussions financières

- Si 13 % des ressources étaient attribués à d'autres communautés, la perte annuelle des paroisses se monterait à quelque 5 millions de francs.

Répercussions sociales

- Les répercussions sont comparables à celles de la variante 2b.
- Exacerbation possible de la compétition pour la répartition des ressources. En Italie, l'Église catholique romaine investit chaque année environ un million d'euros en campagnes multimédias dans le but d'accroître ses rentrées fiscales.

Mise en œuvre sur le plan juridique

- Sans modification constitutionnelle :
 - Nouvelle base légale régissant la « part moindre » de l'impôt paroissial
 - Adaptation de la LIP et de la LEgN
- Avec une modification constitutionnelle :
 - Révision en profondeur de la LEgN, de l'OEgN et de la LIP

6.2.4 Variante 2d : adaptation de l'affectation

La dernière variante consiste en une adaptation du modèle d'affectation. Plusieurs possibilités sont envisageables à cet égard. L'actuelle affectation assortie d'une exclusion, qui n'écarte que les buts culturels, pourrait par exemple s'étendre à des buts politiques. Il serait ainsi possible de réagir au débat sur le rôle des Églises dans le contexte de l'initiative pour des multinationales responsables.

Le modèle pourrait également être élargi dans le sens d'une influence directe sur l'action des paroisses. Il pourrait par exemple obliger ces dernières à affecter une petite part (20 % au maximum) des ressources à la coopération interreligieuse. À court terme, cela renforcerait certes l'ordre hiérarchique plaçant les Églises reconnues de droit public au-dessus des communautés religieuses de droit privé, mais à plus long terme, une telle affectation liée aurait l'avantage de représenter une étape sur la voie menant à une politique des religions égalitaire. La mise en œuvre incomberait aux paroisses mais le canton suivrait et contrôlerait l'affectation des ressources comme aujourd'hui. L'une des procédures envisageables serait la remise des fonds aux Églises nationales. C'est à elles qu'il reviendrait ensuite de les affecter conformément au but défini.

Répercussions financières

- En cas d'extension de l'affectation assortie d'une exclusion :
 - o Répercussions modérées, en ce sens qu'un report des dépenses est souvent possible sans adaptation des prestations
- En cas de passage à une affectation liée :
 - o Consignes plus strictes concernant l'utilisation des ressources en faveur de prestations d'intérêt général clairement définies, par exemple dans le domaine de la coopération interreligieuse

Répercussions sociales

- Renforcement de la légitimité de l'impôt par une affectation ciblée
- Garantie que l'utilisation des ressources réponde à des besoins publics
- Encouragement ciblé des tâches importantes pour la société dans son ensemble

Mise en œuvre sur le plan juridique

- Adaptation de l'article 1, alinéa 1a LIP

6.3 Évaluation des variantes

Les variantes de développement de l'impôt paroissial des PM exposées ci-dessus ont été évaluées, à la lumière des analyses effectuées, avec le concours des différentes parties prenantes telles que les Églises nationales, les communautés religieuses de droit privé, les associations économiques, les partis politiques et les autorités cantonales compétentes. Les objectifs, besoins et réserves exprimés dans ce contexte ont abouti à la formulation des critères ci-après, à l'aune desquels chacune des variantes a été appréciée.

L'évaluation englobe tout à la fois les aspects juridiques et financiers, les dimensions de politique sociale, les données empiriques, les expertises et les avis des parties prenantes. Il a été possible, en les combinant, de mettre en évidence les atouts et les inconvénients de chaque variante. Force est toutefois de relever l'impossibilité d'éviter tout biais de subjectivité.

Les variantes portant sur le caractère contraignant et le montant de l'impôt et celles qui ciblent l'utilisation des ressources, indépendantes les unes des autres, sont appréciées séparément. Il est possible de les combiner le cas échéant.

6.3.1 Critères d'appréciation

Les critères d'appréciation retenus reflètent les principales exigences et attentes par rapport aux variantes proposées. Ils tiennent compte non seulement des répercussions immédiates de celles-ci, mais aussi de leur viabilité à long terme et de leurs chances d'être bien acceptées par la société.

Orientation favorable à l'économie	Promotion de la place économique
Liberté de choix des PM	Choix des entreprises quant au financement des Églises
Prestations d'intérêt général	Répercussions sur les prestations d'intérêt général dans les domaines du social, de la formation et de la culture
Acceptabilité sociale	Soutien de la population
Acceptabilité pour les Églises	Soutien des institutions ecclésiales
Efficience	Utilisation optimale des ressources en vue de l'atteinte du but
Flexibilité	Adaptabilité à l'évolution de la société
Faisabilité	Praticabilité et faisabilité technique
Constitutionnalité	Conformité du modèle à la Constitution

6.3.2 Évaluation des variantes portant sur le caractère contraignant et le montant de l'impôt

	Statu quo	Contribution volontaire (v1a)	Seuil d'imposition à 700 000 francs de bénéfice (v1b)	Plafonnement de la quotité d'impôt (v1c)
<i>Orientation favorable à l'économie</i>	1	5	4	4
<i>Liberté de choix des PM</i>	1	5	3	1
<i>Prestations d'intérêt général</i>	4	2	3	3
<i>Acceptabilité sociale</i>	4	3	4	3
<i>Acceptabilité pour les Églises</i>	5	1	2	2
<i>Efficience</i>	–	–	–	–
<i>Flexibilité</i>	–	–	–	–
<i>Faisabilité</i>	5	4	4	3
<i>Constitutionnalité</i>	4	5	5	4
<i>Total</i>	24	25	25	20

Échelle d'évaluation : 1 = négatif / 2 = plutôt négatif / 3 = neutre / 4 = plutôt positif / 5 = positif

La « contribution volontaire » et le « seuil d'imposition à 700 000 francs de bénéfice » obtiennent 25 points. Les deux variantes sont, en soi, praticables et conformes à la Constitution. Le « statu quo » obtient un résultat comparable, seule la variante « plafonnement de la quotité d'impôt » est dans l'ensemble moins convaincante.

Statu quo

En cas de maintien du statu quo, toutes les entreprises dégageant un bénéfice continueraient à satisfaire le but initial de l'impôt paroissial et à s'acquitter de celui-ci en vertu de leur responsabilité sociale. Les intérêts des milieux économiques à un changement de système et la revendication portant sur la transformation en une contribution facultative ne seraient pas pris en compte.

Contribution volontaire

La mise en œuvre à la lettre de l'intervention parlementaire impliquerait de remplacer l'impôt paroissial des PM par un don ou une libéralité versés sur la base d'un consentement explicite ou présumé. Le passage d'un modèle d'impôt par définition obligatoire à un modèle de contribution volontaire aurait un modeste effet positif sur l'attrait de la place économique bernoise pour les entreprises ayant leur siège dans le canton. Le manque à gagner des paroisses serait considérable et entraînerait une réduction des prestations d'intérêt général.

Seuil d'imposition à 700 000 francs de bénéfice

Un seuil d'imposition fixé à 700 000 francs de bénéfice libérerait 97 % des entreprises de l'obligation de payer l'impôt paroissial, leur laissant le choix – comme dans le modèle de la contribution volontaire – d'effectuer un versement en faveur de l'Église. Le statu quo pour les entreprises générant d'importants bénéfices permettrait dans une large mesure le maintien des prestations d'intérêt général fournies par les paroisses.

6.3.3 Évaluation des variantes portant sur l'utilisation élargie des ressources

	Statu quo	Promo- tion ci- blée de projets et de presta- tions (v2a)	Certifica- tion (v2b)	Impôt phi- losophi- quement dédicacé (« otto per mille ») (v2c)	Adapta- tion de l'affecta- tion (v2d)
<i>Orientation favorable à l'économie</i>	2	2	2	2	2
<i>Liberté de choix des PM</i>	1	1	1	1	1
<i>Prestations d'intérêt général</i>	4	5	4	4	5
<i>Acceptabilité sociale</i>	3	4	3	4	4
<i>Acceptabilité pour les Églises</i>	5	4	4	3	4
<i>Efficience</i>	3	5	4	3	4
<i>Flexibilité</i>	1	4	3	4	2
<i>Faisabilité</i>	5	4	2	1	5
<i>Constitutionnalité</i>	4	5	5	5	4
<i>Total</i>	28	34	28	27	31

Échelle d'évaluation : 1 = négatif / 2 = plutôt négatif / 3 = neutre / 4 = plutôt positif / 5 = positif

La variante 2a « promotion ciblée de projets et de prestations » est celle qui obtient la meilleure appréciation (34 points). Elle est suivie par la variante 2d « adaptation de l'affectation » qui atteint un assez bon score en raison surtout de sa facilité d'application. Le résultat du « statu quo » est moins bon du fait des problèmes de constitutionnalité évoqués plus haut ainsi que de son manque de flexibilité. Les variantes « certification » et « impôt philosophiquement dédié », de par la complexité de leur concrétisation et le nombre probablement élevé d'organisations bénéficiaires, impliqueraient un travail disproportionné par rapport au montant qu'il s'agirait de répartir (cf. expertise Engi). Leur mise en œuvre représenterait un défi de taille compte tenu du nombre et de la grande diversité des communautés religieuses de droit privé, ainsi que de l'absence de structures faîtières dans une grande partie des cas.

Statu quo

Les paroisses pourraient continuer de fournir les mêmes prestations que jusqu'ici. Rien ne changerait, par ailleurs, s'agissant de l'inégalité de traitement des citoyennes et citoyens en fonction de leur appartenance religieuse. Le canton resterait privé d'un instrument lui permettant de contribuer à façonner le paysage confessionnel en profonde mutation.

Promotion ciblée de projets et de prestations

La promotion ciblée de projets et de prestations émanant de communautés religieuses et d'organisations interreligieuses permettrait un pilotage actif de la politique cantonale des religions et, partant, la promotion de l'intégration et de la coexistence pacifique. Elle serait bien acceptée des Églises et se distingue notamment des autres variantes par une utilisation des ressources particulièrement efficace ainsi que par sa grande flexibilité.

Adaptation de l'affectation

La variante 2d « adaptation de l'affectation » obtient un bon score car elle est facile à mettre en œuvre. Elle pourrait représenter une étape intermédiaire vers l'intégration soigneuse d'autres communautés religieuses et organisations interreligieuses dans les rapports existant entre les Églises et l'État.

7. Bilan

L'examen de l'opportunité d'une transformation de l'impôt paroissial des PM en une contribution volontaire ou d'un développement de cet impôt dans le canton de Berne débouche sur le bilan suivant :

1. **Cadre constitutionnel** : la Constitution cantonale permet aussi bien une transformation de l'impôt paroissial des PM en une contribution volontaire que la fixation d'un seuil d'imposition, de même que, jusqu'à un certain point, l'élargissement du cercle des bénéficiaires (pour une part moindre des rentrées fiscales, soit quelque 20 % au plus) et l'adaptation de l'affectation.
2. **Cadre défini par le droit fiscal** : si l'impôt paroissial des PM devait perdre son caractère obligatoire, il ne s'agirait plus d'un impôt mais d'un don ou une libéralité. La taxation et la perception devraient donc avoir lieu en dehors du système fiscal en vigueur. Dans le cas d'un modèle de consentement présumé, selon lequel les personnes morales peuvent prendre individuellement la décision, le cas échéant, de ne pas verser de contribution, l'administration cantonale ou les Églises devraient tenir un registre supplémentaire et une base légale devrait être créée.
3. **Dimension de la politique des religions** : la diversité religieuse de plus en plus marquée met en évidence le bien-fondé d'une adaptation du modèle de l'impôt paroissial. Dans ce domaine, la compatibilité du statut particulier des Églises nationales reconnues de droit public avec les principes de non-discrimination, d'égalité de traitement ainsi que de neutralité religieuse et philosophique est remise en question de manière récurrente. Les membres des communautés religieuses de droit privé contribuent en effet aux bénéfices des entreprises et partant aux revenus de l'impôt paroissial des PM dans la même mesure que les fidèles des Églises nationales, que ce soit en qualité d'entrepreneuses et entrepreneurs, d'employées et employés ou encore de consommatrices et consommateurs. Le risque que l'assujettissement des personnes morales à l'impôt paroissial contrevienne au principe de la liberté de croyance et de conscience peut être contré par l'allègement de la charge des entreprises dégageant peu de bénéfices ou des bénéfices moyens. Ce sont en effet essentiellement ces entreprises à prédominance personnelle et de petite taille qui sont concernées.

4. **Dimension financière** : pour les entreprises, l'impôt paroissial ne représente qu'une part minime de leur charge fiscale totale. Si l'impôt était remplacé par une contribution volontaire, elles pourraient s'en dispenser complètement, à l'instar des personnes physiques.
Pour les Églises, les conséquences financières divergent fortement d'une variante à l'autre. En cas de transformation intégrale de l'impôt en contribution volontaire (variante 1a), les paroisses devraient s'attendre à un manque à gagner annuel de 35 à 40 millions de francs, ce qui correspond au coût d'environ 30 % de leurs prestations d'intérêt général. Avec un seuil d'imposition fixé à 700 000 francs de bénéfice (variante 1b), leurs pertes se situeraient à un niveau nettement inférieur (à quelque 9 millions de fr.).
5. **Dimension sociale** : les paroisses bernoises fournissent de précieuses prestations d'intérêt général dans les domaines du social, de la formation et de la culture, allant de l'accompagnement des personnes vivant dans la pauvreté et des personnes âgées à l'entretien de bâtiments d'importance historique et d'intérêt touristique, en passant par l'aumônerie spécialisée dans les foyers et les hôpitaux. Ces prestations seraient compromises si les paroisses disposaient de moins de ressources, d'autant que celles-ci ont fait la preuve de leur efficacité et de leur constance dans l'accomplissement des tâches grâce à leur réseau de bénévoles. Les communautés religieuses de droit privé et les organisations interreligieuses contribuent elles aussi de façon essentielle au bien de la société. Un soutien ciblé de projets et de prestations, piloté par le canton, serait de nature à considérablement renforcer la cohésion sociale. Suivant les modalités de concrétisation, il pourrait toutefois occasionner d'importantes charges administratives à préciser dans le cadre d'un examen plus approfondi.

Afin de réduire la charge fiscale des entreprises dégageant peu de bénéfices ou des bénéfices moyens tout en garantissant dans l'ensemble les prestations d'intérêt général fournies par les Églises nationales, le Conseil-exécutif recommande le choix de la variante 1b « seuil d'imposition à 700 000 francs de bénéfice ».

Cette variante offre les avantages décrits ci-après.

1. **Répercussions financières équilibrées** : la fixation d'un seuil d'imposition dispensant du paiement de l'impôt les entreprises qui n'engrangent que de faibles bénéfices tout en maintenant une charge identique sur celles qui dégagent davantage de profits représente un allègement pour une proportion allant jusqu'à 97 % des entreprises. Comme dans le cas de la « contribution volontaire », les entreprises de la première catégorie ont la possibilité de verser des dons à une paroisse ou d'y renoncer. Le manque à gagner des paroisses chiffré à 9 millions de francs environ, certes lourd de conséquences pour certaines d'entre elles, est supportable d'un point de vue plus général.
2. **Praticabilité** : l'introduction d'un seuil d'imposition ne requiert que des adaptations mineures de la LIP, sans modification constitutionnelle. Elle est réalisable dans le cadre du système actuel de perception géré par l'Intendance des impôts.

Le modèle proposé tient compte des revendications des milieux économiques sans mettre en péril les bases financières du travail des Églises.

8. Propositions du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif propose l'approbation des **principes de développement de l'impôt paroissial des personnes morales** ci-dessous :

1. L'impôt paroissial des personnes morales est maintenu, assorti de la fixation d'un seuil d'imposition. Les entreprises dégageant peu de bénéfices ou des bénéfices moyens en sont dès lors dispensées. Par ailleurs, toutes les entreprises peuvent continuer de verser des dons sur une base volontaire.
2. Il est renoncé au soutien ciblé de projets et de prestations émanant de communautés religieuses de droit privé et d'organisation interreligieuses qui sont dans l'intérêt de la société en général en raison des charges administratives en découlant.
3. Le Conseil-exécutif est chargé de procéder à l'adaptation des bases légales nécessaire à la concrétisation de la variante choisie.

9. Bibliographie

Canton de Berne (2023). Stratégie fiscale du canton de Berne. Bases, objectifs et orientations à partir de 2023. Rapport du Conseil-exécutif. Consultable en ligne à l'adresse : <https://www.sv.fin.be.ch/fr/start/ueber-uns/steuerstrategie-des-kantons-bern.html>

Ecoplan (2022). Avenir du financement ecclésial. Évaluation et analyse. Sur mandat de l'Église évangélique réformée de Suisse (EERS) et de la Conférence centrale catholique romaine de Suisse (Conférence centrale). Berne.

Église réformée évangélique du canton de Neuchâtel (2024). Rapport annuel 2023. Neuchâtel.

Engi, L. (2020). Kann es sich der Staat noch leisten, neutral zu sein? Über Sein und Sollen der staatlichen Neutralität vor der Herausforderung einer pluralistischen Gesellschaft. In : Staat und Religion in der Schweiz des 21. Jahrhunderts. Fribourg.

Engi, L. et Pahud de Mortanges, R. (2024). Weiterentwicklung der Kirchensteuern juristischer Personen im Kanton Bern. Expertise à l'intention de la Direction de l'intérieur et de la justice du canton de Berne – délégué aux affaires ecclésiastiques et religieuses. Institut de droit des religions de l'Université de Fribourg.

KPMG (2024). Steuermonitor Schweiz: Effektive Steuerbelastung juristischer Personen nach Kantonen.

Office de l'assurance-chômage et Office de l'économie (2025). Situation sur le marché du travail en 2024. Rapport annuel de la Commission cantonale du marché du travail (CCMT). Consultable en ligne à l'adresse : https://www.weu.be.ch/content/dam/weu/dokumente/awi-ava/fr/wirtschaft-arbeit/arbeitnehmende/AVA-AWI-Arbeitsmarktbericht_FR.pdf (consulté le 10 juin 2025)

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (2025). Rapport sur la situation financière des paroisses bernoises en 2023. Consultable en ligne à l'adresse : <https://www.gemeinden.dij.be.ch/fr/start/gemeindefinanzen/finanzbericht-ueber-die-kirchgemeinden.html> (consulté le 10 juin 2025)

Reber, Christian (2020). Anerkennungs- und Unterstützungssystem für Religionsgemeinschaften. In : Staat und Religion in der Schweiz des 21. Jahrhunderts. Fribourg.

Süess, R., Pahud de Mortanges, R. et Tappenbeck, C. R. (2013). Die Kirchensteuern juristischer Personen in der Schweiz: eine Dokumentation. Schulthess.

Thieme, S. (2022). Reformvorschläge der Kirchensteuer in der evangelischen Kirche in Deutschland. Universitätsverlag Göttingen.

Triandafyllidou, A. (2010). Muslims in 21st Century Europe: Structural and Cultural Perspectives. London/New York, Routledge.

Wiederkehr, R., & Sohi, C. (2023). Was sind eigentlich Kausalabgaben? Pratique juridique actuelle, 2023(10).