



LA CHAUX/DE/FONDS

MÉTROPOLE HORLOGÈRE
UHRENMETROPOLE
METROPOLI OROLOGIAIA
WATCHMAKING METROPOLIS

Rapport du Conseil communal

relatif à une modification du règlement communal sur le cimetière et centre funéraire, du 23 janvier 1995, en vue de créer un massif pour des inhumations de longue durée, (du 9 juin 2010)

au Conseil général

de la Ville de La Chaux-de-Fonds

Monsieur le président,
Mesdames les conseillères générales,
Messieurs les conseillers généraux,

Enterrement des défunts

La loi sur les sépultures en vigueur dans le canton de Neuchâtel date de 1894. Son principal objectif est d'assurer à chaque défunt le droit à une sépulture décente, indépendamment de sa condition sociale ou de ses croyances religieuses. C'est dans cet esprit que les cimetières sont propriétés des collectivités publiques et qu'ils sont des lieux laïcs. Par souci égalitaire, les inhumations se font à la ligne c'est-à-dire l'un à côté de l'autre sans distinction et sont pris en charge financièrement par les communes. Le caractère laïc n'interdit pas les signes d'appartenances confessionnelles. La présence de croix, de crucifix, de citations religieuses sur des pierres tombales ou encore l'existence de chapelles ou de lieux de prière, autant de références à la religion, trouvent leur place dans les cimetières publics neuchâtelois. Seule la communauté israélite de La Chaux-de-Fonds dispose d'un cimetière particulier aux Eplatures depuis

1872, l'introduction de la loi de 1894 interdisant la création de cimetières privés. Elle a ainsi bénéficié des acquis antérieurs à la loi.

Depuis 1894, le contexte socioculturel a changé dans le canton de Neuchâtel, comme d'ailleurs en Suisse et en Europe. L'immigration a introduit de nouvelles religions, l'Islam, le Bouddhisme et l'Hindouisme par exemple, pour ne citer que les principales. Le pluralisme religieux et confessionnel s'est accentué et les populations musulmanes résidant sur sol neuchâtelois ont augmenté. L'Islam est aujourd'hui la principale religion minoritaire dans le canton. La réglementation sur les sépultures de 1894 a ainsi nécessité quelques changements, sans quoi elle s'avérait discriminatoire envers une partie des citoyens qui se voyaient dans l'impossibilité d'enterrer leurs morts conformément aux rituels auxquels ils sont attachés.

C'est suite à la demande des collectivités musulmanes du canton de Neuchâtel que la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE), a formé un groupe de travail pour réfléchir à une solution acceptable pour toutes les parties. La création d'un cimetière privé a été évoquée car Les Musulmans voulaient pouvoir enterrer leurs morts les uns à côté des autres et le plus rapidement possible après le décès. Ils souhaitaient aussi que leurs tombes soient orientées en direction de la Mecque, qu'elles ne soient jamais déplacées et que leurs défunts soient enterrés dans un linceul plutôt qu'un cercueil.

Les personnes opposées au projet craignaient principalement pour la laïcité des cimetières neuchâtelois. Selon eux, un regroupement des défunts par appartenance religieuse violerait le principe d'égalité et introduirait une ségrégation non souhaitable. Le débat portait donc essentiellement sur cet enjeu-là. Après discussion avec les différents groupements intéressés, les autorités cantonales sont parvenues à une solution qui repose sur des compromis et concessions raisonnables de part et d'autre. L'option d'un cimetière privé pour Musulmans a été examinée mais finalement rejetée car elle serait contraire à l'esprit de la politique d'intégration du canton de Neuchâtel. En effet, la création de cimetières privés distincts pour une partie de la population, liée au refus d'un réaménagement raisonnable des cimetières publics, poserait un problème de mise à l'écart et pourrait être ressentie comme une forme de discrimination.

L'idée finalement retenue par le Grand Conseil sur la proposition du Conseil d'Etat a été d'introduire une possibilité (art. 25 a de la loi sur les

sépultures), au libre choix des communes et avec l'accord du Conseil d'Etat, de créer un massif pour des inhumations de longue durée, à savoir deux ou trois générations.

La solution trouvée comprend aussi une extension du délai minimal et maximal d'inhumation après le décès compris entre une et quatre fois 24 heures. Ce changement répond à la fois aux demandes des associations islamiques et à celles de nombreuses autres familles confrontées à la difficulté de réunir dans un délai assez court les proches, dont le domicile peut être fort éloigné, pour l'enterrement de leur défunt. En outre, un système équitable est prévu dans la législation pour régler les modalités financières lorsque l'inhumation intervient dans une autre commune que celle du domicile du défunt.

Aucun référendum n'ayant été lancé, la loi a été promulguée le 29 août 2003. Les communes qui le souhaitent peuvent ainsi procéder aux réaménagements nécessaires en vue de créer des massifs destinés spécifiquement à des inhumations de longue durée.

Dans son rapport, du 28 avril 2003, à l'appui de la modification de la loi cantonale sur les sépultures (voir annexe 1), le Conseil d'Etat relève : *"La laïcité des institutions publiques neuchâteloises constitue le cadre adéquat pour assurer la liberté religieuse de ses ressortissantes et ressortissants et l'égalité de traitement qui incombe à l'Etat. Ce principe de laïcité est d'autant plus important à faire valoir aujourd'hui que la diversité religieuse augmente dans la population, non seulement du fait de la population étrangère, mais aussi de celui de l'ouverture d'autochtones à d'autres religions que la religion chrétienne. La laïcité par intégration de l'Etat permet d'assurer convenablement l'exercice de la liberté religieuse des individus et d'assurer une régulation équilibrée de la place du religieux dans notre société en vue de garantir la paix confessionnelle."*

Laïcité des cimetières

La notion de laïcité de l'Etat désigne un système d'organisation politique qui établit non seulement une séparation entre Etat et Eglise dans l'exercice du pouvoir politique et administratif, mais qui prévoit en plus un système spécifique de régulation de la place du religieux dans la sphère étatique et en particulier dans le domaine de l'enseignement public. *"La "laïcité" de l'Etat, c'est la condition d'un Etat qui se déclare séparé de*

*l'Église, s'interdit d'agir dans l'Église et interdit à l'Église d'agir dans l'Etat*¹. L'Etat laïc observe un principe de neutralité à l'égard des religions. Cette neutralité est un facteur prédominant de la liberté religieuse. Celle-ci comprend notamment les libertés de croire ou de ne pas croire, d'adhérer au culte de son choix et d'en changer, d'avoir des activités missionnaires ou de propager ses convictions (art. 15 de la Constitution suisse). La neutralité de l'Etat envers les religions implique une non-identification avec une religion spécifique et une non-ingérence dans les affaires internes des Églises et des communautés religieuses. Si l'Etat laïc porte une attention particulière à certaines institutions religieuses pour des raisons historiques et sociales, il ne doit cependant pas discriminer les autres.

Au-delà du principe général, on peut distinguer deux modèles ou conceptions opposées de laïcité de l'Etat : la laïcité par intégration et la laïcité par exclusion.

Dans le modèle de laïcité par intégration, l'Etat est laïc non pas parce qu'il interdit dans l'espace public les expressions de la liberté religieuse, mais parce qu'il les tolère et les circonscrit, dans des limites fixées, en veillant à l'ordre public, à la paix confessionnelle et au respect de la pluralité religieuse. C'est l'Etat, par son administration et ses fonctionnaires dans l'exercice de leurs tâches publiques, qui est soumis au principe de la laïcité et qui doivent en assurer l'application. Par contre, les personnes qui vivent sur le territoire de l'Etat laïc ne sont pas soumises, dans leurs relations aux pouvoirs publics, aux règles de la laïcité. Le principe de base est la liberté d'expression religieuse. L'exception, c'est l'interdiction de l'expression religieuse qui peut se manifester en cas de contrainte, de perturbation de l'ordre public ou de motifs de décence, entre autres. Un exemple d'application pratique : la liberté des élèves, sous certaines conditions, de porter des signes distinctifs religieux à l'école (croix, foulard islamique, etc.) et, a contrario, l'exigence de laïcité pour les enseignants (interdiction du foulard islamique par exemple).

Dans le modèle de laïcité par exclusion, l'Etat proscrit toute expression ou référence religieuse, majoritaires ou minoritaires, dans les principaux domaines publics étatisés. La règle de base est l'interdiction de l'expression religieuse dans l'espace public.

¹ Aubert, J.-F., 1997, La liberté religieuse et la laïcité de l'Etat, texte d'une conférence prononcée le 23 octobre 1997, au Château de Neuchâtel, p.5.

Il est clair que le modèle de référence appliqué par le canton de Neuchâtel est celui de la laïcité par intégration. En effet, si la Constitution neuchâteloise fait référence à la laïcité à son article premier, elle mentionne également nommément à l'article 98 les Églises reconnues d'intérêt public représentant les traditions chrétiennes du pays et les avantages financiers qui leur sont concédés. Une ouverture en vue de la reconnaissance possible d'autres communautés religieuses y figure également à l'article 99. Dans le même ordre d'idée, il convient de rappeler que le Grand Conseil a décidé en automne 2002 de laïciser l'assermentation des députés tout en maintenant, à une large majorité, la cérémonie du service divin à la Collégiale de Neuchâtel.

Dans le cas des cimetières publics neuchâtelois, on ne peut que constater qu'ils sont laïcs précisément parce qu'ils tolèrent diverses expressions religieuses et non pas parce qu'ils les excluent. Les cimetières sont des lieux publics laïcs où la liberté religieuse s'affiche par des symboles d'une grande visibilité.

Solutions appliquées en Suisse ou en Europe et réciprocité avec les pays musulmans

Les solutions trouvées ailleurs en Suisse pour l'inhumation des défunts musulmans sont la constitution de quartiers confessionnels spécifiques dans l'enceinte des cimetières publics existants. On en trouve ainsi notamment à Genève, à Berne, à Bâle et la possibilité existe maintenant dans le canton de Zürich depuis que le Conseil d'Etat a modifié la réglementation cantonale dans ce sens, après plusieurs échecs dans la tentative de créer un cimetière privé. Il est intéressant de noter que la création de cimetières séparés privés n'apparaît guère comme la voie suivie en Suisse. A Genève, canton laïc comme Neuchâtel, où la question de la création d'un nouveau quartier se pose, un avis de droit du professeur Claude Rouiller a confirmé la parfaite compatibilité de la création de quartiers spécifiques dans les cimetières pour des défunts musulmans ou juifs avec les règles de la laïcité et de l'égalité de traitement.

En Europe occidentale, les solutions trouvées sont, selon le type de rapport prévalant entre Etat et Communautés religieuses, des cimetières confessionnels publics ou privés ou des quartiers spécifiques dans les cimetières publics. En France par exemple, la législation n'autorise pas la création de cimetières confessionnels publics ou privés. Des circulaires ministérielles incitent cependant les maires à réserver des "carrés confessionnels", soit des espaces où sont regroupées les tombes de

personnes de même confession. Dès lors que ces espaces ne sont pas clos, il n'y a pas atteinte au principe de neutralité des cimetières. Plusieurs cimetières en France disposent de tels espaces et cela constitue là-aussi la réponse des pouvoirs publics à ce type de demandes. Le rapport en 2003 de la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la république française, avait déjà confirmé alors l'adéquation de cette formule avec le principe de laïcité de l'Etat.

Si l'on s'intéresse à la question de la réciprocité, envisagée sous l'angle d'une contrepartie équivalente dans les pays musulmans, on constate que la règle quasi générale est l'existence de cimetières pour les Chrétiens ou pour les non-Musulmans. A la notable exception de l'Arabie Saoudite, la réciprocité existe donc et l'on peut mentionner en particulier plusieurs pays de provenance des populations musulmanes en Suisse : la Turquie, le Maroc, la Tunisie, le Sénégal et l'Égypte. Dans ce dernier pays, il existe même, au Caire, un cimetière suisse particulier !

Situation à La Chaux-de-Fonds

Sur le plan des attaches confessionnelles, la population de notre ville se déclare très majoritairement chrétienne selon la statistique du contrôle de l'habitant. Le tableau ci-dessous présente la situation à fin décembre 2009.

Confession	Population suisse	Population étrangère	Total	%
Catholique romaine	9'803	6'833	16'636	44.27
Protestante	11'496	318	11'814	31.44
Aucune appartenance	3'464	1'363	4'827	12.84
Communautés islamiques	1'004	1'606	2'610	6.95
Autres communautés	750	448	1'198	3.19
Catholique chrétienne	135	38	173	0.46
Autres chrétiennes	53	111	164	0.44
Communauté juive	104	17	121	0.32
Sans indication	12	27	39	0.10
Total			37'582	100

Si les modalités d'inhumation prévues par le règlement communal correspondent historiquement aux demandes des groupes confessionnels majoritaires ainsi qu'à celles et ceux qui se déclarent sans confession, elles n'ont pas été conçues en tenant compte des besoins d'autres

communautés religieuses, notamment islamiques dont la présence est plus récente. Les besoins de la communauté juive étant eux, comme déjà mentionné, satisfaits par l'existence d'un cimetière privé dont la création remonte au 19^{ème} siècle.

Le Conseil communal a participé aux travaux préparatoires menés par la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers en vue de trouver une solution adéquate aux demandes des communautés islamiques concernant l'inhumation de leurs défunts musulmans. Notre ville a donc été associée de près aux démarches en vue de trouver une formule satisfaisante dans ce domaine. Lors de la procédure de consultation du Conseil d'Etat concernant la modification de la loi sur les sépultures, adoptée ultérieurement par le Grand Conseil, le Conseil communal de La Chaux-de-Fonds avait exprimé un préavis favorable concernant la possibilité de créer un massif pour des inhumations de longue durée dans le sens de la solution proposée par le Conseil d'Etat et fondée sur l'accord trouvé entre la CTIE et les associations islamiques neuchâtelaises.

En date du 5 décembre 2008, l'Union des Associations des Musulmans du canton de Neuchâtel a envoyé au courrier à notre Conseil, comme à ceux de Neuchâtel, du Locle et de Cernier, pour demander l'établissement d'un massif pour des inhumations de longue durée au sens des dispositions nouvelles de la loi cantonale sur les sépultures. La requête est précisée de la manière suivante: *"Le principe serait de réaliser dans ce quartier un regroupement de tombes des défunts musulmans qui le souhaitent, disposées à la ligne, selon l'ordre des annonces, et orientées en direction de la Mecque, dans un espace pré-réservé et délimité."*

A la suite de ce courrier, le chef du département de l'économie a réuni le 7 mai 2009 les représentants des Conseils communaux concernés par la demande des associations islamiques pour coordonner les réponses. A cette occasion, les représentants du Locle et de La Chaux-de-Fonds ont déclaré être ouverts, sur le principe, à répondre favorablement à la requête formulée. La position de la ville de Neuchâtel était plus réservée, notamment sur la question de regroupement des tombes même si le caractère multiconfessionnel du quartier était assurée.

Sur le principe, la position de la ville de La Chaux-de-Fonds a été constante sur l'ouverture à appliquer la solution préconisée par la CTIE et le Conseil d'Etat et telle que l'autorise la loi cantonale.

Solution et approche choisie pour La Chaux-de-Fonds

La loi sur les sépultures, modifiée dans ce but en 2003, donne le cadre de travail à disposition de notre autorité :

Art. 25a ¹ D'entente avec la commune concernée, le Conseil d'Etat peut autoriser la constitution, dans l'enceinte des cimetières, de quartiers destinés à des inhumations répondant à d'autres modalités de sépulture que celles prescrites par la présente loi, notamment pour des communautés religieuses.

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

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

Pour répondre à la demande formulée par les associations islamiques de manière cohérente avec les principes d'égalité de traitement, de non discrimination et de laïcité de notre République, le Conseil communal souhaite créer dans le cimetière communal un massif au sens de l'article 25a de la loi cantonale sur les sépultures. Dans ce sens, nous proposons de modifier notre règlement communal sur le cimetière et centre funéraire, du 23 janvier 1995, en introduisant le principe d'un massif pour des inhumations de longue durée dont le Conseil communal sera chargé de régler les modalités pratiques pour répondre aux demandes. La modification proposée de notre règlement concerne également les délais d'inhumation qui seront ainsi conforme à l'art. 19 al 1 de la loi cantonale sur les sépultures.

La compétence attribuée au Conseil communal permettra de concilier de manière pragmatique les aménagements nécessaires conformément aux principes fondamentaux et réglementaires mentionnés dans le présent rapport. Le Conseil communal souhaite augmenter la durée d'inhumation de 30 ans à 60 ans dans le nouveau massif projeté. Lors d'une récente rencontre avec des représentants de la communauté musulmane de La Chaux-de-Fonds, la question de l'orientation des tombes des Musulmans en direction de la Mecque ou celle du rassemblement des sépultures pour les groupes confessionnels qui le souhaitent a été évoquée. Il apparaît que le regroupement des défunts de confession musulmane sur une ligne réservée est une demande prépondérante dont il a été tenu compte. La position du corps dans le cercueil permet quant à elle d'éviter de devoir modifier l'orientation actuelle des tombes.

La solution retenue pour la Chaux-de-Fonds garantit cependant que le massif prévu n'est pas réservé exclusivement à une seule confession ou communauté religieuse.

Respect des lignes prioritaires fixées par le programme de législation

Le programme de législation 2008 – 2012 du Conseil communal prévoit en rapport avec la ligne directrice 3 "Valorisation des fonctions, des prestations et des espaces urbains", parmi les projets stratégiques et les prestations urbaines, la création d'un espace longue durée au cimetière. L'intention affichée par le Conseil communal y est formulé ainsi à la page 20 :

"Création et mise à disposition d'un emplacement visant à permettre diverses pratiques en matière de sépultures (en particulier s'agissant du caractère durable de celles-ci) et à répondre à la demande actuelle d'une société multiculturelle."

Le présent rapport s'inscrit dans le programme de législation et permet de concrétiser les intentions du Conseil communal dans ce domaine.

Conséquences sur les finances

La modification du règlement communal sur le cimetière et centre funéraire, du 23 janvier 1995, soumise à l'approbation du Conseil général entraînera une dépense d'environ CHF 15'000.- pour la création d'un chemin provisoire pour aménager le massif d'inhumation longue durée.

Conséquences sur les ressources humaines

Le présent arrêté et les aménagements prévus n'auront pas d'incidence sur les ressources humaines.

Collaboration intercommunale

Le Conseil général de Neuchâtel a accepté le 15 mars 2010, sans opposition, un crédit de CHF 600'000.- pour l'aménagement d'un nouveau quartier comprenant deux secteurs, l'un traditionnel et l'autre destiné à des inhumations de longue durée au sens de l'article 25a de la loi sur les sépultures. La ville du Locle a décidé la création d'un quartier multiconfessionnel de longue durée.

Eléments relatifs au développement durable

a) aspects environnementaux

Pas d'effet direct.

b) aspects sociaux

Renforcement de la politique d'intégration et de non discrimination des minorités confessionnelles.

c) aspects économiques

Signal positif à l'égard des pays de provenance des minorités confessionnelles concernées qui sont des marchés d'exportation important de l'industrie de notre région.

Ce rapport a été accepté à l'unanimité par la Commission des Infrastructures et Energies lors de sa séance du 7 juin 2010.

Au vu de ce qui précède, nous vous remercions, Monsieur le président, Mesdames le conseillères générales, Messieurs le conseillers généraux, de bien vouloir voter l'arrêté ci-dessous.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président	La chancelière
Laurent Kurth	Muriel Barrelet

Annexe 1 : loi portant modification de la loi sur les sépultures (inhumation de longue durée)

LE CONSEIL GENERAL
DE LA VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS

Vu un rapport du Conseil communal
Vu le préavis de la Commission des Infrastructures et Energies

arrête :

Article premier.- Le règlement communal sur le cimetière et centre funéraire, du 23 janvier 1995, est modifié comme suit :

Délai **Art. 15 (nouveau)** ¹ Toute inhumation doit avoir lieu entre une et quatre fois vingt-quatre heures après le décès.

²Ce délai peut être prolongé afin de ne pas inhumer les samedis, les dimanches et les jours fériés, à condition toutefois que le médecin qui a vérifié le décès établisse qu'il n'en résultera aucun préjudice pour la santé publique.

³L'inhumation, après l'expiration du délai, peut être autorisée dans d'autres cas exceptionnels et à la demande écrite et motivée du médecin.

d) Emplacements **Art. 23 (nouveau)** ¹ Le cimetière est divisé en massifs.

²Les enfants en-dessous de 3 ans sont séparés des adultes et inhumés dans un massif spécial du cimetière.

³A l'intérieur de chaque massif, les inhumations ont lieu à la suite les unes des autres, dans une ligne non interrompue, sans distinction de culte, de famille, d'âge ou de sexe.

⁴Le Conseil communal peut autoriser la constitution d'un massif destiné à l'inhumation de longue durée conformément à l'article 25a de la loi cantonale sur les sépultures, du 10 juillet 1894. La désaffectation de ce massif ne pourra avoir lieu qu'après un délai de 60 ans au moins. Des lignes complètes seront réservées pour certaines communautés religieuses. Il en règle les modalités.

⁵L'aménagement obligatoire comprend la pose des bordures et des haies qui est facturée aux familles.

Article 2.- Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté après les formalités légales.

AU NOM DU CONSEIL GENERAL
Le président La secrétaire
Marc Schafroth Aline Fleury

Loi
portant modification de la loi sur les sépultures
(inhumation de longue durée)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 28 avril 2003,

décède:

Article premier La loi sur les sépultures, du 10 juillet 1894, est modifiée comme suit:

Art. 11, al. 3 et 4 (nouveau)

³Les communes dans les cimetières desquelles existent des quartiers au sens de l'article 25a pourvoient, dans la mesure où la surface des quartiers le permet, à l'inhumation des personnes domiciliées dans une autre commune du canton qui souhaitent être inhumées dans un tel quartier. Le Conseil d'Etat peut édicter des dispositions visant à assurer une utilisation équilibrée des quartiers situés dans les divers cimetières concernés.

⁴Les finances d'inhumation liées aux inhumations au sens de l'alinéa précédent sont facturées aux communes de domicile des défunts, qui doivent prendre à leur charge l'équivalent de la finance d'inhumation fixée conformément à l'arrêté concernant l'application du dernier alinéa de l'article 11 de la loi sur les sépultures, du 12 avril 1995, et peuvent réclamer le solde à qui de droit.

Art. 19

¹Toute inhumation doit avoir lieu entre une et quatre fois vingt-quatre heures après le décès.

²Ce délai peut être prolongé afin de ne pas inhumer les samedis, les dimanches et les jours fériés, à condition toutefois que le médecin qui a vérifié le décès établisse qu'il n'en résultera aucun préjudice pour la santé publique.

³L'autorité communale peut autoriser l'inhumation après l'expiration du délai dans d'autres cas exceptionnels et à la demande écrite et motivée du médecin.

Art. 25a (nouveau)

¹Le Conseil d'Etat peut autoriser la constitution, dans l'enceinte des cimetières, de quartiers destinés à des inhumations répondant à d'autres modalités de sépulture que celles prescrites par la présente loi, notamment pour des communautés religieuses, chrétiennes ou non. L'accord des communes concernées est réservé.

²L'ordre public et la paix des morts ne doivent pas être perturbés par des coutumes ou des usages particuliers.

Art. 2 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat fixe la date de son entrée en vigueur.

³Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,