



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi
sur les sépultures (inhumation de longue durée)**

(Du 28 avril 2003)

*L'esprit républicain conduit
à la tolérance de la différence,
mais le civisme républicain exige
la recherche de la ressemblance.*

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

La loi sur les sépultures, qui date de la fin du XIX^e siècle, exclut la possibilité d'une inhumation de longue durée. Afin de tenir compte des vœux de la population musulmane résidante sur le territoire neuchâtelois et d'autres personnes intéressées, nous vous soumettons le présent rapport visant à donner la compétence au Conseil d'Etat d'autoriser la constitution, dans l'enceinte des cimetières, de quartiers destinés à des inhumations de longue durée et d'assouplir le délai dans lequel les inhumations doivent avoir lieu.

I. INTRODUCTION

Le pluralisme religieux et confessionnel s'est fortement accentué ces dernières années dans le canton de Neuchâtel, comme ailleurs en Suisse et en Europe. En plus des religions chrétiennes, largement majoritaires, et juive, implantée de longue date, de nouvelles religions sont apparues dans le canton. Les principales sont l'Islam, le Bouddhisme et l'Hindouisme. Il convient de mentionner également l'augmentation du nombre de Chrétiens-Orthodoxes. Entre 1960 et 1990, la présence de populations musulmanes dans le canton de Neuchâtel s'est fortement développée, passant de quelque 70 personnes à plus de 1700. Selon le recensement fédéral de la population, le nombre de Musulmans en 2000 s'élevait à 5056 personnes, dont près de 1000 Suisses et Suissesses. Ces personnes sont principalement domiciliées dans les agglomérations urbaines (ville de Neuchâtel: 1723, ville de la Chaux-de-Fonds: 1369). La population musulmane constitue ainsi le principal groupe religieux minoritaire.

Les associations religieuses musulmanes de notre canton ont fait la demande de pouvoir procéder à des enterrements répondant à leurs traditions et exigences culturelles. Cette demande a été examinée par la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (ci-après: CTIE) qui a négocié une solution avec les milieux intéressés et formulé des propositions dans un excellent document qui a été transmis au Conseil d'Etat en 2002 et qui figure en annexe du présent rapport.

Après avoir pris connaissance des résultats des négociations menées par la CTIE et des solutions intéressantes et nuancées proposées, le Conseil d'Etat a ouvert un débat public au sujet de la laïcité et a recueilli l'avis des communes, des Églises reconnues et de la Communauté israéliite. Sur la base de la nouvelle Constitution neuchâteloise, qui stipule à son article premier que "Le

canton de Neuchâtel est une république démocratique, laïque, sociale et garante des droits fondamentaux", la question était en effet de savoir comment respecter pleinement le principe fondamental de laïcité en répondant aux demandes relevant de l'application du droit à la liberté religieuse.

Après avoir analysé les propositions de la CTIE et les considérations de la population, des communes et d'autres milieux intéressés, le Conseil d'Etat a décidé de présenter le présent rapport au Grand Conseil en vue de modifier la loi sur les sépultures de 1894.

II. SITUATION ACTUELLE

1. La loi sur les sépultures de 1894

La législation neuchâteloise sur les sépultures date de 1894. Elle stipule que les cimetières sont propriété des collectivités publiques. A ce titre, ils sont soumis à la règle de séparation des pouvoirs entre l'Église et l'Etat, ainsi qu'au principe général de laïcité. L'un des buts principaux de la loi de 1894 était d'assurer un droit à une sépulture décente, indépendamment des convictions religieuses des défunts. Mais l'absence de critères religieux dans les règles de gestion des cimetières ne vise pas à interdire des modes de sépulture qui expriment des signes visibles 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 chrétienté, trouvent leur place dans les cimetières publics neuchâtelois. Depuis 1872, la communauté israélite de La Chaux-de-Fonds dispose d'un cimetière particulier aux Eplatures – une exception puisqu'il a été construit avant l'introduction de la loi de 1894. Les Musulmans du canton ne peuvent pas quant à eux enterrer leurs défunts selon le rite islamique, la loi cantonale étant en partielle contradiction avec celui-ci. Si la loi sur les sépultures de 1894 a su répondre aux modifications de notre société au fil des ans, moyennant quelques ajustements, aujourd'hui, une adaptation est nécessaire afin de prendre convenablement en compte la situation contemporaine, qui n'était pas prévisible il y a plus de 100 ans.

2. Laïcité de l'Etat et cimetières publics

La notion de laïcité de l'Etat désigne un système d'organisation politique qui établit une séparation entre Etat et Église dans l'exercice du pouvoir politique et administratif. Dans un système laïc, l'Etat s'interdit d'agir dans l'Église et interdit à l'Église d'agir dans l'Etat.

L'Etat laïc se doit d'observer une ligne de conduite neutre à l'égard des religions. Cette neutralité permet justement d'assurer équitablement l'exercice 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.

La neutralité de l'Etat envers les religions implique que celui-ci ne s'identifie pas à une religion spécifique et ne s'ingère pas dans les affaires internes des Églises et des communautés religieuses. Si l'Etat voue une attention particulière à certaines institutions religieuses pour des raisons historiques et sociales, il ne doit cependant pas discriminer les autres. Tels sont les principes de la laïcité. Son application se réfère, elle, à deux conceptions divergentes:

- a) la neutralité laïque par coopération ou positive;
- b) la neutralité laïque par exclusion ou négative.

Dans le modèle de neutralité positive, 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. 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 prosélytisme, 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 neutralité négative, la laïcité proscriit 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. L'exception, c'est la liberté.

Il est clair que le modèle de référence appliqué par le canton de Neuchâtel est celui de la neutralité laïque positive. 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. En effet, comme le relève avec pertinence la CTIE, il n'y a pas de lieux publics laïcs où la liberté religieuse s'exprime avec autant de visibilité que dans les cimetières!

III. RÉSULTATS DE LA NEGOCIATION CONCERNANT LA SEPULTURE DES DEFUNTS MUSULMANS

La demande initiale formulée par les associations religieuses musulmanes du canton de Neuchâtel afin d'obtenir une sépulture conforme à leur religion contenait les points suivants:

- orientation des tombes en direction de la Mecque;
- inhumation pour l'éternité et non exhumation;
- inhumation immédiatement après le décès;
- regroupement des tombes musulmanes dans un cimetière privé;
- linceul pour les dépouilles plutôt qu'un cercueil.

Après une analyse fine de la situation et des solutions possibles, exposées en détail dans le rapport annexé, la CTIE est parvenue à un accord avec les représentants des organisations religieuses musulmanes du canton compatible avec les traditions neuchâteloises et le principe de laïcité de l'Etat.

L'accord prévoit de poursuivre la logique actuelle de gestion des cimetières en zones ou quartiers dévolus à des types spécifiques de sépultures. Il s'agit d'introduire une possibilité, au libre choix des communes et avec l'accord du Conseil d'Etat, de créer des quartiers pour des inhumations répondant à d'autres modalités de sépultures que celles en vigueur actuellement. L'idée centrale est de pouvoir aménager un quartier pour des inhumations de longue durée – deux ou trois générations – tout en y respectant les principes de rotation des tombes et d'enterrement à la ligne. Ce quartier serait destiné en priorité à des communautés religieuses. Les tombes des défunts musulmans y seraient regroupées à la ligne, orientées en direction de la Mecque, dans un espace pré-réservé délimité, comparable d'une certaine façon aux concessions de famille, à proximité des défunts d'autres confessions ou sans religion. Les demandes actuelles des Musulmans et de certains Chrétiens seraient ainsi satisfaites.

Le délai minimal d'inhumation après le décès devrait être raccourci de deux fois 24 heures à une fois 24 heures. Enfin, une formule adéquate est également proposée pour régler les modalités financières lorsque l'inhumation interviendrait dans le cimetière d'une autre commune que celle du domicile du décédé.

La révision de la loi sur les sépultures proposée par la CTIE vise, pour l'essentiel, à donner la compétence au Conseil d'Etat et aux Conseils communaux, de mettre en œuvre une solution sous la forme d'un quartier ad hoc dans les cimetières publics. Les communes demeureraient parfaitement libres d'aménager de tels espaces ou non. Après avoir approfondi l'alternative d'un cimetière séparé privé, la CTIE a rejeté cette solution qui présente l'inconvénient majeur d'une mise à l'écart des défunts musulmans des cimetières publics laïcs, au détriment de l'adaptation mutuelle nécessaire pour parvenir à une intégration bien comprise des populations musulmanes dans le canton de Neuchâtel.

Le Conseil d'Etat prend acte avec satisfaction des résultats de la négociation et constate que les discussions et la disponibilité au compromis des deux parties ont permis d'aboutir à un accord global équilibré. Du côté des organisations religieuses musulmanes, des concessions importantes ont été faites: renonciation à un cimetière privé séparé au profit d'une intégration dans un quartier

spécifique d'un cimetière public, acceptation du principe de renouvellement des tombes, acceptation d'un délai minimal d'inhumation après le décès plus long que celui souhaité et renonciation du linceul pour les défunts au profit du cercueil. Du côté des pouvoirs publics, il s'agit d'aménager partiellement les règles d'inhumation pour que les défunts des communautés religieuses musulmanes qui le souhaitent puissent être intégrés dans les cimetières publics laïcs, plutôt qu'exclus en raison de règles devenues aujourd'hui quelque peu discriminatoires parce que conçues pour s'harmoniser avec les exigences de la religion majoritaire.

IV. SOLUTIONS APPLIQUEES AILLEURS EN SUISSE OU EN EUROPE ET RECIPROCITE AVEC LES PAYS MUSULMANS

L'étude menée par la CTIE démontre que 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 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 récent 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 regroupés 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.

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!

V. RESULTATS DES DISCUSSIONS PUBLIQUES, DE LA CONSULTATION DES COMMUNES ET DES EGLISES

Les modifications législatives préconisées par la CTIE, après négociation, sont dans leurs principes simples, nuancées, cohérentes et parfaitement conformes aux principes constitutionnels neuchâtelois. Consulté à ce sujet, le professeur Jean-François Aubert a amplement confirmé ce point de vue. Il s'agit d'une solution de compromis équilibré et non-contraignante pour les pouvoirs publics. Les portées politique et symbolique de ces propositions sont cependant importantes. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a souhaité non seulement consulter les communes, mais aussi conduire une présentation et des débats publics sur ce sujet pour informer, écouter et recueillir les avis exprimés avant de prendre politiquement position. C'est au cours des mois de février et mars 2003 que ce dossier a été communiqué publiquement sous la forme d'une conférence de presse, d'une présentation aux communes suivie d'une consultation officielle, de deux soirées de débats à Neuchâtel et à la Chaux-de-Fonds, d'une rencontre avec les Églises reconnues d'utilité publique et les communautés islamiques et juive du canton et de diverses présentations publiques en réponse à des invitations.

La réception du dossier et les propositions formulées par la CTIE ont rencontré un accueil général favorable dans les mass media. Le sujet a suscité un intérêt bien marqué dans la presse régionale qui a souligné l'intérêt des solutions envisagées. Les débats publics, annoncés dans les deux quotidiens du canton et à la radio régionale, ont réuni à chaque fois une centaine de personnes. L'accueil des propositions a été bon et des explications claires ont été fournies aux questions

posées par le public. Hormis de rares écarts de langage, les discussions se sont ainsi déroulées dans un climat de sérénité assez remarquable pour un sujet aussi sensible.

La présentation aux communes s'est déroulée dans un même climat de sérénité et la procédure de consultation a donné les résultats suivants concernant les propositions de la CTIE:

- 38 communes n'ont pas eu de commentaires à formuler;
- 9 communes ont exprimé leur opposition aux propositions;
- 15 communes n'ont pas exprimé d'opposition et parmi elles 11 se sont déclarées ouvertes ou pleinement en accord avec les propositions formulées par la CTIE.

Dans le détail, on observe que les villes, préalablement directement consultées par la CTIE, ont confirmé leur position: accord pour le Locle et la Chaux-de-Fonds, opposition pour Neuchâtel. À l'exception de celui de Neuchâtel, on trouve dans les cinq autres districts au moins une commune favorable. Parmi les communes opposées, plusieurs invoquent simplement l'absence de surfaces disponibles sur leur territoire. Plusieurs communes ouvertes aux propositions de la CTIE suggèrent des formules régionales pour l'ouverture d'un quartier destinée aux inhumations de longues durées. La Chaux-de-Fonds propose une modification mineure du texte de loi et de ne pas seulement réduire de 24 heures l'intervalle de temps pour le délai d'inhumation, mais aussi de l'augmenter de 24 heures par gain de souplesse pour toutes les parties concernées (soit un délai d'inhumation de une à quatre fois 24 heures, au lieu du délai actuellement en vigueur de deux à trois fois 24 heures). La ville de Neuchâtel oppose au quartier de longue durée la proposition d'un cimetière privé, formule qui ne convient cependant pas aux villes du Locle et de la Chaux-de-Fonds.

Les représentants des Églises reconnues d'intérêt public et les représentants des communautés islamiques et juive ont confirmé leur plein soutien aux propositions de la CTIE. Du côté des Églises, la solution d'un cimetière privé est fortement rejetée considérant qu'il convient de réunir les religions dans l'espace d'un cimetière public laïc, dans le respect des diverses traditions, plutôt que d'en exclure les plus importantes par des règles trop inadaptées.

Globalement et de façon synthétique, trois types de positions sont en présence. Une position de statu quo, une position qui préconise la création d'un cimetière privé et une position qui préconise l'aménagement d'un quartier ad hoc dans les cimetières publics. Cette dernière position recueille nettement la préférence des avis exprimés dans la perspective d'une solution autre que le statu quo actuel.

VI. APPRECIATION DU CONSEIL D'ETAT

La manière de traiter les défunts et d'organiser leur sépulture représente une préoccupation majeure des communautés humaines et une responsabilité importante des pouvoirs publics. Les principes et règles applicables doivent assurer à chacun une sépulture digne et intégrer le mieux possible la diversité des conceptions philosophiques et religieuses de la condition humaine au sein d'une population. En Suisse et dans le canton de Neuchâtel, l'Etat a le monopole des cimetières, donc une grande responsabilité et le devoir d'être particulièrement attentif aux aspirations religieuses de l'ensemble de la population.

Pour le Conseil d'Etat, 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 neutralité laïque positive 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.

C'est donc précisément parce qu'il entend demeurer ferme et cohérent avec le principe de laïcité que le Conseil d'Etat partage l'analyse et les réflexions formulées sur ce sujet, avec un grand sens du discernement, par la CTIE. Il est convaincu que la modification de la loi cantonale sur les sépultures proposée par la CTIE pour donner simplement la faculté au Conseil d'Etat et aux Conseils communaux de prévoir des quartiers, dans les cimetières existants, destinés à des inhumations répondant à d'autres modalités de sépulture que celles en vigueur actuellement, notamment pour des communautés religieuses, est la réponse politique la plus appropriée. En effet, aucune obligation de créer ces quartiers ne pourra être imposée aux communes. Le Conseil

d'Etat souhaite cependant qu'au moins deux de ces quartiers puissent être constitués assez rapidement, dans des régions différentes du canton, afin d'offrir une solution acceptable pour la sépulture des défunts musulmans ou d'autres personnes qui souhaiteraient une inhumation de longue durée.

Le Conseil d'Etat est conforté dans son appréciation par les résultats des débats publics et de la consultation des communes ainsi que des principaux milieux religieux. Le fait que la proposition avancée par la CTIE constitue un compromis équilibré, issu d'une négociation relativement complexe, est un élément fondamental auquel le Conseil d'Etat accorde beaucoup d'importance. En effet, la validation politique de cette approche donne l'occasion d'indiquer que la recherche de compromis constitue la voie à privilégier pour assurer une cohabitation harmonieuse au sein d'une société caractérisée par une forte diversité religieuse et culturelle.

VII.COMMENTAIRES RELATIFS AUX ARTICLES MODIFIÉS

Article 11, alinéa 3

Toutes les communes du canton ne disposeront vraisemblablement pas dans leurs cimetières d'un quartier destiné à des inhumations répondant à d'autres modalités de sépulture. Il est donc nécessaire de se pencher sur la situation des Musulmans ou des personnes souhaitant une sépulture de longue durée, domiciliés dans une commune dont le cimetière ne dispose pas d'un tel quartier. Faut-il conférer un droit à une inhumation dans un tel quartier à toute personne intéressée? Peut-on obliger les communes disposant de quartiers d'accueillir ces personnes domiciliées dans d'autres communes du canton? Faut-il se limiter à partir du principe que les communes disposant de quartiers feront preuve de bonne volonté et qu'il n'y a pas besoin de légiférer à ce sujet?

Le projet prévoit que les communes disposant de tels quartiers 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. Il n'y a pas lieu d'inclure les personnes qui seraient domiciliées hors du canton, compte tenu des problèmes de gestion qui pourraient alors survenir et parce qu'une telle ouverture n'inciterait guère les autres cantons à se pencher sur la problématique étant donné qu'ils pourraient bénéficier de la solution neuchâteloise.

Compte tenu de fait qu'il est difficile de prévoir de quelle surface chaque commune pourrait avoir besoin et que les communes n'ont pas toujours assez de surface à disposition, le projet donne au Conseil d'Etat la compétence d'édicter des dispositions visant à assurer une utilisation équilibrée des quartiers situés dans les divers cimetières concernés.

Article 11, alinéa 4

Le problème du financement de l'inhumation doit également être réglé. En effet, conformément aux articles 11 et 12 de la loi sur les sépultures, l'inhumation est gratuite dans la commune de domicile. On doit par conséquent se poser la question de la prise en charge des frais d'inhumation d'une personne domiciliée dans une commune dont le cimetière ne comporte pas de quartier pour des inhumations de longue durée.

Plusieurs possibilités sont envisageables, allant du financement intégral par les proches au financement intégral par les communes de domicile. La solution la plus facilement acceptable tant par les principaux intéressés que par les communes est la suivante: les frais d'inhumations sont facturés 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; cette finance d'inhumation est fixée par la commune et elle est de 300 francs à 1500 francs. Les communes de domicile peuvent réclamer un éventuel solde à qui de droit, soit en général aux proches des défunts.

Article 19

La modification de l'article 19, alinéa 1, de la loi a pour but de réduire le délai minimal et d'allonger le délai maximal d'attente entre le décès et l'inhumation.

La réduction du délai permet aux personnes musulmanes d'enterrer les défunts plus rapidement que cela n'est le cas actuellement. Il n'est pas possible, pour des raisons sanitaires et organisationnelles, de permettre un enterrement moins de vingt-quatre heures après le décès comme le souhaitent les Musulmans.

Compte tenu du raccourcissement de ce délai, la possibilité offerte au médecin ayant constaté le décès et à l'autorité communale par les alinéas 2 et 3 d'écourter le délai prévu à l'alinéa premier n'a plus de raison d'être. Ces deux alinéas doivent ainsi être adaptés.

Il a paru opportun au Conseil d'Etat de profiter de ce rapport pour prolonger le délai maximal de vingt-quatre heures. Le délai actuel de trois fois vingt-quatre heures confronte en effet régulièrement des familles de défunts à des difficultés d'organisation, notamment lorsque des proches domiciliés à l'étranger souhaitent être présents. Des dérogations sont de ce fait fréquemment accordées. Pour simplifier la procédure, il est proposé de porter ce délai à quatre fois vingt-quatre heures.

Pour des raisons organisationnelles, la possibilité de prolonger le délai doit également permettre d'éviter les inhumations durant les week-ends; l'alinéa 2 est adapté dans ce sens.

Article 25a

L'introduction de l'article 25a permet d'autoriser des communes qui le souhaiteraient de créer de nouveaux quartiers pour répondre à d'autres modalités de sépultures que celles déjà existantes. Les communes conservent le choix d'accepter ou non ces nouveaux quartiers. L'approbation d'un Conseil d'Etat vise à assurer une cohérence cantonale dans les motivations d'aménager des quartiers d'un nouveau type.

VIII. CONCLUSIONS

A l'heure où le pluralisme religieux de la société s'accroît, le Conseil d'Etat est convaincu que la laïcité de la République neuchâteloise doit être clairement affirmée pour garantir le droit à la liberté religieuse et assurer la paix confessionnelle. Dans cette optique, les propositions formulées par la CTIE et les modifications de la loi cantonale sur les sépultures que le Conseil d'Etat souhaite introduire apportent une réponse appropriée et nuancée aux nouveaux enjeux posés par l'enterrement des défunts. L'Etat et les communes disposeront ainsi d'instruments adéquats supplémentaires pour la gestion des cimetières à long terme.

Pour l'ensemble de ces motifs, nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport et d'adopter le projet de loi ci-après.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 28 avril 2003

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. HIRSCHY

Le chancelier,
J.-M. REBER

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,

ANNEXES

Annexe 1

Population résidante selon la religion et la nationalité, en nombres absolus, en 1990 et en 2000 – Canton de Neuchâtel

	RECENSEMENT 1990						RECENSEMENT 2000								
	Total		Suisses, Suissesses		Etrangers, étrangères		Total			Suisses, Suissesses			Etrangers, étrangères		
	En nombres absolus	En %	En nombres absolus	En %	En nombres absolus	En %	En nombres absolus	En %	Variation par rapport à 1990	En nombres absolus	En %	Variation par rapport à 1990	En nombres absolus	En %	Variation par rapport à 1990
Eglise évangélique réformée	71.265	43,5	69.880	54,9	1.385	3,8	59.000	35,1	-17,2	57.726	44,6	-17,4	1.274	3,3	-8,0
Eglises évangéliques libres et autres communautés protestantes	3.096	1,9	2.611	2,1	485	1,3	4.974	3,0	60,7	4336	3,4	66,1	638	1,7	31,5
Eglise catholique romaine	59.683	36,4	34.210	26,9	25.473	69,4	51.257	30,5	-14,1	32.917	25,4	-3,8	18.340	47,5	-28,0
Eglise catholique-chrétienne	159	0,1	139	0,1	20	0,1	559	0,3	251,6	517	0,4	271,9	42	0,1	110,0
Eglise chrétiennes-orthodoxes	414	0,3	119	0,1	295	0,8	1.102	0,7	166,2	372	0,3	212,6	730	1,9	147,5
Autres communautés chrétiennes	277	0,2	215	0,2	62	0,2	224	0,1	-19,1	149	0,1	-30,7	75	0,2	21,0
Communauté de confession juive	261	0,2	175	0,1	86	0,2	266	0,2	1,9	207	0,2	18,3	59	0,2	-31,4
Communautés islamiques	1.716	1,0	223	0,2	1.493	4,1	5.056	3,0	194,6	921	0,7	313,0	4.135	10,7	177,0
Autres Eglises et communautés religieuses	362	0,2	131	0,1	231	0,6	779	0,5	115,2	398	0,3	203,8	381	1,0	64,9
Aucune appartenance	24.329	14,8	17.656	13,9	6.673	18,2	36.582	21,8	50,4	26.542	20,5	50,3	10.040	26,0	50,5
Sans indication	2.423	1,5	1.900	1,5	523	1,4	8.150	4,9	236,4	5.291	4,1	178,5	2.859	7,4	446,7
Total	163.985	100,0	127.259	100,0	36.726	100,0	167.949	100,0	2,4	129.376	100,0	1,7	38.573	100,0	5,0

**RAPPORT DE LA COMMUNAUTE DE TRAVAIL POUR
L'INTEGRATION DES ETRANGERS (CTIE)**

*par Thomas Facchinetti, délégué aux étrangers,
en collaboration avec Carole Zulauf, juriste*

Février 2002

RESUME

Le pluralisme religieux et confessionnel s'est fortement accentué parmi les habitants du canton de Neuchâtel, au même titre qu'en Suisse et en Europe. Au fil des années, il est apparu en plus des religions chrétiennes, majoritaires, et juives, implantées de longue date, l'Islam, le Bouddhisme et l'Hindouisme pour ne citer que quelques-unes des plus connues.

La réglementation neuchâteloise sur les sépultures, qui date de 1894, a été globalement adéquate, moyennant quelques rectifications au fil du temps, pour permettre un ajustement continu aux profondes modifications de notre société. Aujourd'hui, un nouveau toilettage de la législation s'avère nécessaire pour prendre convenablement en considération la situation contemporaine. Celle-ci résulte d'évolutions que l'on ne pouvait guère détecter, il y a plus de 100 ans, malgré l'indéniable esprit visionnaire qui a présidé, alors, à l'adoption de la loi sur les sépultures.

Dans le canton de Neuchâtel, les cimetières sont des propriétés des collectivités publiques et, à ce titre, ils sont soumis à la règle de séparation des pouvoirs entre Eglise et Etat et au principe général de laïcité. Les règles de gestion des cimetières publics, neutres du point de vue religieux, visent à assurer une sépulture décente à tous les morts en les incluant dans un espace public laïc. Le cimetière israélite privé de la Chaux-de-Fonds est une exception. Mais l'absence de critères religieux, dans les règles de gestion des cimetières, ne vise pas à interdire des modes de sépultures qui expriment des signes visibles d'appartenances confessionnelles. La présence de croix, de crucifix, de références religieuses sur les pierres tombales ainsi que l'existence de chapelles et de lieux de prières trouvent leur place dans les cimetières publics neuchâtelois. En définitive, il n'y a pas de lieux publics laïcs où la liberté religieuse s'exprime avec autant de visibilité que dans les cimetières!

Les cimetières neuchâtelois sont laïcs parce qu'ils tolèrent diverses expressions religieuses et non pas parce qu'ils les excluent.

Ce rapport propose une réponse globale aux nouveaux défis auxquels sont confrontés les pouvoirs publics neuchâtelois pour gérer, de manière équilibrée et cohérente, les modifications des pratiques d'enterrements des morts, dans le respect du principe de laïcité de l'Etat.

La proposition principale est de poursuivre la logique actuelle de gestion des cimetières en zones ou quartiers dévolus à des types spécifiques de sépultures. Il s'agit d'introduire une possibilité, au choix des communes et avec l'accord du Conseil d'Etat, de créer des quartiers pour des inhumations répondant à d'autres modalités de sépulture que celles en vigueur actuellement. L'idée centrale est de pouvoir aménager un quartier pour des inhumations de longue durée, tout en y respectant les principes de rotation des tombes et d'enterrement à la ligne. Ce quartier serait destiné en priorité à des communautés religieuses. Les demandes actuelles des Musulmans et de certains Chrétiens pourraient ainsi trouver une réponse satisfaisante. Les intéressés souhaiteraient idéalement une sépulture pour l'éternité, mais la formule proposée est un compromis acceptable de part et d'autre. Des concessions équilibrées et raisonnables sont ainsi faites par chacun des partenaires. La formule proposée permettrait aussi, ultérieurement, de répondre de manière cohérente et équitable à d'autres types de demandes.

1. INTRODUCTION

Le présent rapport est le fruit des travaux de la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE) et du bureau du délégué aux étrangers concernant les conséquences de l'accentuation du pluralisme confessionnel¹⁾ sur les principes et règles de droit public qui régissent la gestion des cimetières neuchâtelois. Il se fonde sur les principaux résultats d'un groupe d'étude ad hoc de la CTIE et sur une fructueuse concertation établie avec plusieurs partenaires directement concernés.

L'ambition de ce rapport est de proposer une réponse globale aux nouvelles données auxquelles sont confrontés les pouvoirs publics neuchâtelois pour gérer, de manière équilibrée et cohérente, les modifications des pratiques d'enterrements des morts, en tenant compte à la fois du respect des principes de laïcité de l'Etat et du pluralisme confessionnel de la société. Ce rapport expose

¹⁾ Par pluralisme confessionnel, nous définissons la pluralité des professions publiques d'une foi ou d'une croyance religieuse.

l'état de la situation actuelle, la notion de laïcité, le cadre juridique, les solutions trouvées dans d'autres cantons, les solutions possibles dans le contexte neuchâtelois, la solution préconisée dans le canton et l'analyse de sa pertinence à plus long terme. Une ligne de conduite, dûment motivée, et une proposition de solution, solidement étayée, sont donc préconisées dans ce rapport. Il s'agit en particulier de conférer aux communes neuchâteloises une plus grande liberté pour des adaptations partielles de leur mode de gestion des cimetières publics. La formule proposée offre en particulier une solution concrète pour l'enterrement des défunts, chrétiens, musulmans ou d'autres confessions, qui souhaitent une durée d'inhumation à long terme ou selon des modalités plus variées que celles prévalant jusqu'à maintenant.

2. ETAT DE LA SITUATION

2.1. Situation générale

La manière dont est organisée la sépulture des défunts, en règle générale enterrés ou incinérés, dans notre pays, exprime des facettes essentielles des conceptions d'une société à propos de la vie et de la mort. Le passage de la condition de vivant à celle de mort est une préoccupation majeure des communautés humaines. Les rites funéraires forment un ensemble de manifestations culturelles et liturgiques liées à la commémoration de la mort d'une personne. Ces rites permettent le passage du défunt de la vie terrestre à l'au-delà (paradis, Dieu, monde des ancêtres, retour ou passage à un monde inerte, etc.). La pensée humaine à ce sujet se réfère à de nombreux modèles de références, d'essences religieuses, culturelles et philosophiques, qui présentent des constances et des variations dans le temps et selon les contextes.

Dans le canton de Neuchâtel, à l'époque de l'entrée en vigueur de la loi sur les sépultures, en 1894, les principaux modèles de référence étaient issus des traditions religieuses du protestantisme, du catholicisme romain, du catholicisme chrétien et du judaïsme ainsi que de diverses conceptions qui se réclamaient d'autres courants de pensée philosophiques ou humanistes. La longévité de la loi adoptée en 1894 témoigne de sa qualité à prendre en compte, de manière équilibrée et très satisfaisante, non seulement l'expression des préoccupations d'une génération de citoyens d'une époque, mais aussi celles de plusieurs générations qui se sont succédées durant plus d'un siècle.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, au siècle passé, quelques évolutions importantes doivent être soulignées. La sécularisation très avancée de notre société a considérablement modifié la place du religieux dans l'organisation de la vie privée et publique et le rapport à la mort s'est modifié à la limite même, parfois, d'un déni. En raison de la mobilité croissante des populations, le lieu de la sépulture coïncide de moins en moins avec le lieu de naissance, le pluralisme religieux et confessionnel s'est accentué et le nombre de personnes se déclarant d'aucune religion a augmenté. Le choix d'inhumer les défunts est devenu une option minoritaire par rapport à l'incinération, les cérémonies funéraires se sont modifiées en devenant souvent plus intimes et plusieurs rites ont presque disparu ou beaucoup évolué (cortège funéraire, veillée funéraire, pratique des honneurs en défilant devant les proches du défunt, etc.).

La réglementation neuchâteloise en vigueur jusqu'à présent a été globalement suffisamment adéquate, moyennant quelques rectifications au fil du temps, pour permettre un ajustement continu aux profondes modifications de notre société. Aujourd'hui, un nouveau toilettage de la législation s'avère nécessaire pour prendre convenablement en considération la situation contemporaine. Celle-ci résulte d'évolutions que l'on ne pouvait guère détecter, il y a plus de 100 ans, malgré l'indéniable esprit visionnaire qui a présidé, alors, à l'adoption de la législation neuchâteloise sur les sépultures.

Si les principes d'organisation des cimetières ont, en particulier, bien répondu aux enjeux du pluralisme confessionnel tels qu'ils se présentaient à cette époque, ils ne sont plus suffisamment opérationnels pour ceux d'aujourd'hui et de demain. L'affirmation des principes de l'Etat républicain a été conçue de manière à prendre en compte les divers courants confessionnels issus du Christianisme. La vivacité des traditions particulières au sein du Christianisme constituait en soi déjà un enjeu de taille pour la définition politique d'une organisation étatisée des cimetières. Dans ce contexte, la tradition judaïque, très minoritaire par rapport au Christianisme, n'aura pas trouvé de place dans la loi, mais dans un régime spécial d'exception qui assura l'existence d'un cimetière juif privé dont la création était antérieure à l'adoption de la loi.

Au fil des années, il est apparu en plus des religions chrétiennes, majoritaires, et juives, implantées de longue date, l'Islam, le Bouddhisme et l'Hindouisme pour ne citer que quelques-unes des plus

connues dans nos régions. Les tableaux qui suivent illustrent clairement cette accentuation du pluralisme religieux dans notre canton, au même titre qu'en Suisse et en Europe. Il est intéressant de souligner que simultanément aux mouvements d'accentuation du pluralisme religieux et confessionnel, on observe une croissance, d'une très grande ampleur, du nombre de personnes qui se déclarent d'aucune appartenance religieuse. Ainsi, entre 1960 et 1990, le nombre de ces personnes est passé de 1'635 à 24'329 dans le canton de Neuchâtel²⁾!

Principales appartenances religieuses de la population dans le canton de Neuchâtel³⁾

Appartenances religieuses	1960	1990
Protestants	101.232	73.245
Catholiques romains	42.370	59.683
Catholiques chrétiens	698	159
Israélites	518	261
Musulmans	74	1.716
Orthodoxes/Egli. orientales	92	414
Autres com. relig. chrét.	–	1.393
Autres communautés et philosophies religieuses	356	362
Sans appartenance	1.635	24.329
Sans indication	658	2.423
Total	147.633	163.985

Principales appartenances religieuses de la population suisse dans le canton de Neuchâtel

Appartenances religieuses	1960	1990
Protestants	99.078	71.701
Catholiques romains	28.357	34.210
Catholiques chrétiens	678	139
Israélites	414	175
Musulmans	9	223
Orthodoxes/Egli. orientales	45	119
Autres com. relig. chrét.	–	1.005
Autres communautés et philosophies religieuses	310	131
Aucune appartenance	1.488	17.656
Sans indication	570	1.900
Total	130.949	127.259

²⁾ Selon les données du recensement fédéral de la population en 2000, le nombre de Musulmans en Suisse a doublé depuis 1990 pour atteindre 310000 personnes. Le nombre de Chrétiens-orthodoxes a également fortement progressé (130000 personnes) ainsi que le nombre de personnes qui n'indiquent aucune appartenance religieuse. Les détails par canton ne sont pas encore disponibles.

³⁾ Bureau du délégué aux étrangers / source: Office fédéral de la statistique, Recensements fédéraux de la population de 1960 et 1990, Neuchâtel.

Principales appartenances religieuses de la population étrangère dans le canton de Neuchâtel

Appartenances religieuses	1960	1990
Protestants	2.154	1.544
Catholiques romains	14.013	25.473
Catholiques chrétiens	20	20
Israélites	104	86
Musulmans	65	1.493
Orthodoxes/Egli. orientales	47	295
Autres com. relig. chrét.	–	388
Autres communautés et philosophies religieuses	46	231
Aucune appartenance	147	6.673
Sans indication	88	523
Total	16.684	36.726

2.2. Les populations musulmanes et les collectivités islamiques dans le canton de Neuchâtel

La présence de populations musulmanes dans le canton de Neuchâtel a été bien discrète durant de nombreuses années. D'après les recensements fédéraux, le nombre de Musulmans y est passé de 74 à 1716 entre 1960 et 1990⁴⁾. Aujourd'hui, il est estimé dans une fourchette comprise entre 3000 et 3500 personnes⁵⁾, ce qui fait de l'Islam la 2^e religion du canton après le Christianisme. Mais derrière ces chiffres, la réalité est très contrastée, non seulement en raison des différences rituelles et doctrinales présentes dans l'Islam ou de la variété des origines nationales - plus de quarante pays - mais aussi en raison de la région de provenance, du milieu social, de l'âge et de la génération, de la culture, de l'ancienneté de la migration, du degré d'intégration et des projets de vie. Il faut aussi souligner qu'une partie croissante des Musulmans a la nationalité suisse, par mariage ou naturalisation et que des personnes non musulmanes, Suisses ou d'autres nationalités, se convertissent à l'Islam. Contrairement à la représentation sociale très courante qui les réduit à un groupe de population relativement homogène composé de "modérés" et "d'intégristes", les populations musulmanes se caractérisent plutôt par une forte hétérogénéité et une réelle pluralité interne.

Si la présence de Musulmans dans le canton de Neuchâtel remonte déjà à quelques décennies, c'est essentiellement l'émergence et la visibilité sociale des structures collectives islamiques, à partir des années nonante, qui constituent un phénomène nouveau. La diversité des associations, groupements ou centres qui réunissent une partie des Musulmans illustre également, au niveau collectif cette fois, le pluralisme existant. A ce sujet, il est intéressant de relever que le clivage entre pratiquants et non pratiquants existe autant parmi les populations musulmanes que parmi les populations qui se déclarent comme chrétiennes. Il faut préciser que les collectivités réunissant des populations musulmanes ne se définissent pas toutes comme islamiques. Il existe, en effet, de nombreuses associations ou groupements fondés sur des appartenances nationales, régionales ou d'une autre nature.

Les acteurs islamiques collectifs présents à Neuchâtel

Dans le canton de Neuchâtel, les neuf groupements qui utilisent publiquement la religion islamique comme référent identitaire principal composent un ensemble hautement diversifié et complexe dans ses relations internes et externes. Quatre pôles principaux semblent émerger: les associations et fondations islamiques réunissant plutôt les populations bosno-turques, les centres islamiques regroupant principalement des personnes d'origine maghrébine, un centre qui compense la grande diversité d'origine de ses membres par une forte affirmation d'unité doctrinale

⁴⁾ Id. op. cit.

⁵⁾ Estimation du Bureau du délégué aux étrangers, 1996, 1999, 2000 et 2001. Voir chiffres des villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle en page 44.

et les centres qui touchent les populations chiites d'origine surtout indo-pakistanaise. Deux organisations à vocation faitière, dont l'une est spécifiquement féminine, interagissent encore au sein de ce champ de relations et de tensions, balisés par ces quatre pôles de regroupements collectifs. Mais bien d'autres lignes de démarcation, de distinction ou de rapprochement entrent en jeu. Cette catégorisation est vraisemblablement assez éphémère, en raison des dynamiques collectives à l'oeuvre au sein des populations musulmanes et des acteurs islamiques, et elle n'implique ni une indifférenciation des références théologiques ou doctrinales, ni une identité de pensée ou d'options socioculturelles au sein des quatre regroupements. En fonction des sujets, des buts visés et des circonstances, d'autres positionnements sont toujours possibles.

La présence durable de populations musulmanes immigrées ou suisses est une situation nouvelle dans l'histoire de notre pays qui interpelle non seulement les positions et les représentations de la majorité des habitants de la Suisse, mais également celles des Musulmans.

2.3. Prise en compte des demandes concernant l'enterrement des morts dans le canton selon de nouvelles modalités

La demande de pouvoir procéder à des enterrements qui répondent à des exigences religieuses différentes que celles prévues réglementairement a été posée par les Musulmans. Cela n'est guère surprenant dans la mesure où ils constituent le principal groupe religieux minoritaire. Après plusieurs démarches distinctes et infructueuses de quelques associations islamiques au début des années nonante, cette requête sera examinée dans le cadre du groupe de contacts "Musulmans" de la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE). Il faut préciser que, de cas en cas, quelques arrangements particuliers et ponctuels ont été trouvés dans plusieurs cimetières du canton, mais sans qu'ils ne constituent véritablement une solution satisfaisante. Ces arrangements témoignent cependant de la bonne volonté et du pragmatisme réciproques de nombreux responsables de cimetières neuchâtelois et des Musulmans concernés. Le problème demeure pourtant entier et il se traduit concrètement par le rapatriement, souvent au prix de sacrifices financiers et affectifs considérables, des défunts musulmans dans leur pays d'origine afin d'y être ensevelis selon les exigences rituelles de l'Islam. L'acuité de ce problème s'accroît encore davantage avec les nouvelles générations de Musulmans qui sont nés en Suisse ou qui y ont passé l'essentiel de leur vie. Il s'exacerbe même avec les Musulmans suisses qui n'ont aucune attache particulière dans un autre pays. Ces personnes ressentent comme profondément discriminatoire l'absence d'une solution satisfaisante pour l'inhumation des morts musulmans en Suisse même⁶⁾.

Le 8 septembre 1997, les représentants des groupements islamiques du canton auprès de la CTIE formulaient une prise de position commune concernant les modalités d'enterrement des défunts musulmans qui répondraient convenablement à leur tradition religieuse.

L'examen préliminaire de leur requête amena la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers à admettre la légitimité de trouver une solution concrète et convenable à l'enterrement des défunts musulmans, en tenant compte de l'accentuation générale du pluralisme religieux de la société et du principe de laïcité de l'Etat.

2.4. Objectifs et travaux de la CTIE

Après une première approche générale concernant l'enterrement des défunts musulmans, la CTIE constitua un groupe de travail ad hoc pour étudier plus à fond les solutions concrètes possibles. Sa composition et son mandat furent définis ainsi:

Composition du groupe d'étude: 9 personnes

- M. Jean Grédy, président de la CTIE
- M. Thomas Facchinetti, délégué aux étrangers
- M^{me} Carole Zulauf, juriste au service juridique de l'Etat de Neuchâtel
- M^{me} Claudine Stähli-Wolf, conseillère communale de la Chaux-de-Fonds
- M^{me} Ginette Escarré, responsable du cimetière de Beauregard à Neuchâtel, désignée par le Conseil communal de la ville
- M. Lokman Sengul, représentant des organisations islamiques

⁶⁾ Al Ashamawi, F., 2001, La condition des Musulmans en Suisse, Centre d'Etudes et de recherches Arabes, Cera Editions, Genève, p.30-36

- M. Hassan Kanani, représentant des organisations islamiques
- M. Karim Jaccard, représentant des organisations islamiques
- M. François Jung, représentant des organisations islamiques

Mandat:

- trouver les solutions techniques adaptées pour l'enterrement des défunts musulmans;
- proposer une formule ou des variantes pour une solution applicable à l'ensemble du canton de Neuchâtel;
- proposer les modifications législatives et réglementaires subséquentes.

Dans un premier temps, ce groupe concentra ses travaux sur la demande relative aux défunts musulmans pour trouver une solution acceptable. Dans un second temps, l'étude fut élargie pour vérifier la compatibilité de la formule trouvée avec les demandes éventuelles d'autres groupes religieux. Le but était de trouver une solution globale qui permette, à l'avenir, de traiter de manière adéquate des demandes éventuelles d'autres groupes religieux concernant les modalités de sépultures de leurs morts. Il s'agissait d'éviter de créer un précédent qui ne s'inscrirait pas dans une conception directrice cohérente.

Ce groupe d'étude a tenu 14 séances entre août 1999 et décembre 2001. Ces rencontres ont été complétées par la visite de plusieurs cimetières neuchâtelois, par des entretiens avec les responsables des églises reconnues du canton, par des contacts avec des experts, par l'analyse de la documentation rassemblée sur le sujet et par des études complémentaires. Une visite guidée et commentée d'un des cimetières de la ville de Berne, qui met en oeuvre une solution intéressante en matière de respect du pluralisme religieux, a été également organisée.

Le présent rapport synthétise les travaux de la CTIE sur la question de l'enterrement des défunts dans les cimetières neuchâtelois et le pluralisme confessionnel.

3. ENTERREMENT DES DEFUNTS ET LAICITE

3.1. Bref historique de la loi cantonale sur les sépultures, du 10 juillet 1894

Le but principal de la loi sur les sépultures, de 1894⁷⁾, était d'assurer la gratuité de l'inhumation. Accessoirement, il s'agissait de régler la question des sépultures par voie législative plutôt que par de simples dispositions réglementaires, comme tel était le cas par le passé.

La loi de 1894 est inspirée de l'article 53, alinéa 2, de la Constitution fédérale de 1874 qui prévoyait que *"Le droit de disposer des lieux de sépulture appartient à l'autorité civile. Elle doit pourvoir à ce que toute personne décédée puisse être enterrée décemment"*. Cet article fait partie des dispositions dites de sécularisation ou de laïcisation qui ont opéré le transfert aux autorités étatiques de tâches traditionnellement conférées aux autorités religieuses; ces dispositions constitutionnelles traitent non seulement des sépultures, mais également de l'état civil et de la tenue des registres, de l'enseignement, etc. Le principe de laïcité au regard de la loi de 1894 est examiné plus loin.

Par décret du 11 avril 1892, le Grand Conseil a décidé d'autoriser le mode de sépulture de l'incinération dans le canton.

Le législateur a ancré ce principe ainsi que les modalités d'application dans la loi de 1894. L'incinération ne pouvait avoir lieu que si elle était régulièrement autorisée par le Conseil communal; cette autorisation était subordonnée à la production d'une déclaration du défunt, faite soit par devant notaire, soit sous signature privée, constatant sa volonté formelle d'être incinéré et d'un rapport de deux médecins certifiant que le décès était le résultat d'une cause naturelle. Les cendres devaient être placées dans une urne déposée dans un lieu de sépulture régulièrement établi, dans un *columbarium* commun.

⁷⁾ Voir annexe 1 du rapport de la CTIE

En 1909, la loi a été révisée. Les exigences ont été assouplies. La déclaration du défunt n'était plus la seule manière de prouver sa volonté; une déclaration de proches parents ou de personnes dignes de foi témoignant du désir du défunt d'être incinéré ou la production de pièces établissant que le défunt a fait acte d'adhésion aux statuts d'une société de crémation pouvaient remplacer la déclaration du défunt. Par ailleurs l'attestation d'un seul médecin suffisait (art. 34). Le Grand Conseil a également admis que les cendres pouvaient être remises aux familles qui en faisaient la demande (art. 36). Cette dernière innovation a permis aux cimetières d'admettre qu'une urne soit placée dans une tombe d'une personne prédécédée et inhumée et que plusieurs urnes soient réunies dans un caveau familial (voir règlements communaux).

En 1964, l'article 34 a encore une fois été modifié afin de supprimer l'autorisation du Conseil communal.

Cimetière des Eplatures

La communauté israélite de La Chaux-de-Fonds dispose d'un cimetière particulier, aux Eplatures, qui a été constitué en 1872, soit avant l'entrée en vigueur de la loi de 1894. Cette dernière précise d'ailleurs à son article 46 que la communauté israélite reste au bénéfice de l'autorisation exceptionnelle qui lui a été accordée. Une telle autorisation n'est pas conforme à la loi de 1894, mais elle ne pouvait pas être retirée étant donné qu'elle a été octroyée avant 1894; il s'agit d'un droit acquis. Les Musulmans du canton de Neuchâtel ne peuvent dès lors pas bénéficier de l'égalité de traitement avec la communauté israélite. On constate toutefois, à la lecture des procès-verbaux des séances du Grand Conseil consacrées à la question du cimetière des Eplatures, que les problèmes qui se posaient à l'époque à la communauté israélite sont similaires à ceux rencontrés de nos jours par les Musulmans. Un député a ainsi affirmé: *"C'est une question de police en opposition à une question de liberté de conscience; on ne peut contraindre les Israélites à enterrer leurs morts dans nos cimetières; ceux qui habitent le canton de Neuchâtel les ont, jusqu'à ce jour, envoyés à Bâle".*⁸⁾

3.2. La notion de laïcité de l'Etat

Le terme "laïc", *"qui appartient au peuple"* dans son sens grec d'origine, s'est développé, dans les Etats-nations modernes d'Europe occidentale, par opposition à "ecclésiastique" ou "clérical".

La notion de laïcité de l'Etat désigne habituellement un système d'organisation politique qui établit une séparation entre Etat et Eglise dans l'exercice du pouvoir politique et administratif, 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'Eglise, s'interdit d'agir dans l'Eglise et interdit à l'Eglise d'agir dans l'Etat"*⁹⁾.

L'Etat laïc observe une ligne de neutralité axiologique 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.

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 Eglises et des communautés religieuses¹⁰⁾. 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, nous distinguons cependant deux types de modèles de laïcité de l'Etat:

- a) la neutralité laïque par coopération;
- b) la neutralité laïque par exclusion.

⁸⁾ Bulletin du Grand Conseil, 1872-1873, p.35.

⁹⁾ 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.

¹⁰⁾ Robbers, G., 1997, La liberté religieuse - Normes et tendances dans l'Union européenne, Conscience et Liberté, dossier *Le rôle des Eglises dans les sociétés nouvelles*, Berne, p. 66.

a) Modèle de "Neutralité laïque par coopération"

Dans ce modèle, la laïcité assure une fonction de régulation coopérative, au sein de l'espace public¹¹⁾, de la pluralité des expressions de la liberté religieuse. En ce sens, la laïcité est une prétention, un horizon permanent vers lequel tendre, selon des modalités variables, évolutives et négociées dans des processus démocratiques. 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, en tant que structure d'organisation politique, qui est soumis au principe de la laïcité et c'est lui, par son administration et ses fonctionnaires, dans l'exercice de leurs tâches publiques, qui doit en assurer l'application. Par contre, les citoyens ou les personnes qui vivent sur un territoire où s'exerce la souveraineté d'un Etat laïc ne sont pas soumis, dans leurs relations aux pouvoirs publics, aux règles de la laïcité.

Le principe de base est la liberté d'expression religieuse; l'interdit, l'exception (en cas de contrainte, de prosélytisme, de perturbation de l'ordre public ou de motifs de décence, entre autres). Un exemple de transposition pratique: la liberté des élèves, sous certaines conditions, de porter des signes distinctifs religieux à l'école¹²⁾ et, a contrario, l'exigence de laïcité pour les enseignants¹³⁾.

b) Modèle de "Neutralité laïque par exclusion"

Dans ce modèle, qui se distingue fondamentalement du précédent, la laïcité assure sa fonction de régulation en excluant rigoureusement de l'espace public les expressions de la liberté religieuse pour les confiner dans la sphère privée et la société civile. Selon cette perspective, la laïcité proscrie toute expression ou référence religieuse, majoritaires ou minoritaires, dans les principaux domaines publics étatisés. L'Etat et son administration sont chargés d'expurger le religieux des espaces publics. Les citoyens ou les bénéficiaires des prestations de l'Etat doivent, eux aussi, s'abstenir d'exprimer leurs convictions religieuses et sont tenus à une conduite laïque dans les principaux espaces publics (parlement, gouvernement, tribunaux, forces de sécurité, bâtiments administratifs de l'Etat, hôpitaux publics, établissements scolaire et de formation).

La règle de base est l'interdiction de l'expression religieuse dans l'espace public; l'exception, la liberté (Calendrier et congés scolaires fondés sur le calendrier chrétien, préparation à l'école des Fêtes de Noël et de Pâques, etc.). Dans ce modèle, l'Etat est amené, paradoxalement, à devoir continuellement définir et contrôler ce qui est religieux de ce qui ne l'est pas pour assurer un espace public exempt de références confessionnelles. Ce faisant, il s'expose au risque de s'ériger en juge de l'authenticité religieuse, démarche en contradiction avec le principe même de non-immixtion de l'Etat dans les Eglises ou communautés religieuses. Un exemple de transposition pratique: l'interdiction pour les élèves de porter des signes distinctifs religieux à l'école. Un autre exemple est fourni par la décision du président de l'assemblée nationale turque, en 1997, d'exclure une députée qui arborait le foulard islamique et dont le port a été jugé incompatible avec le modèle de laïcité de l'Etat turc.

Ces deux types de laïcité constituent des modèles de références qui peuvent, en pratique, se succéder historiquement ou s'emboîter en de multiples combinaisons en fonction d'une graduation variable selon les domaines. Ils peuvent ainsi exister parallèlement dans des domaines étatiques distincts. Par exemple: interdiction aux Sikhs de porter le turban à l'armée et autorisation du port du foulard islamique à l'école ou, autre cas de figure, interdiction du port du foulard pour les enseignantes musulmanes à l'école obligatoire mais autorisation de le porter à l'Université ou, comme personnel soignant, dans un hôpital public¹⁴⁾.

¹¹⁾ Par espace public, nous définissons des domaines qui, de façon prépondérante, ressortissent à l'Etat et l'incarne directement (justice, police, armée, administration publique et, selon la prégnance de l'étatisation, l'école obligatoire, les cimetières, les hôpitaux, les écoles supérieures ou professionnelles, etc.). Le degré d'étatisation et de laïcisation de ces domaines a, historiquement, beaucoup varié sous l'effet de la sécularisation de la société et de l'évolution des conceptions politiques dominantes concernant le rôle de l'Etat.

¹²⁾ Voir ATC neuchâtelois, du 25 juin 1999, dans la cause relative à l'autorisation du port du foulard islamique par une élève à l'école communale.

¹³⁾ Voir ATF, du 12 novembre 1997, dans la cause relative à l'interdiction faite à une enseignante d'une école publique genevoise de porter un foulard islamique.

¹⁴⁾ Dans ce cas, l'Université et l'hôpital ne seraient pas considérés comme des domaines étatisés qui incarnent l'Etat au point de mettre en cause sa neutralité laïque auprès des usagers de ces institutions.

On trouve chez Jean-François Aubert¹⁵⁾ une distinction analogue à propos des modèles de laïcité: "La laïcité de l'Etat peut être une laïcité de confrontation ("laïcisme") ou une laïcité de coopération ("neutralité" positive)".

En Suisse, les rapports entre Eglise et Etat sont précisés de la manière suivante à l'article 72 de la Constitution suisse, du 18 avril 1999¹⁶⁾:

1. La réglementation des rapports entre l'Eglise et l'Etat est du ressort des cantons.
2. Dans les limites de leurs compétences, la Confédération et les cantons peuvent prendre des mesures propres à maintenir la paix entre les membres des diverses communautés religieuses.
3. ¹⁷⁾ Il ne peut être érigé d'évêché sans l'approbation de la Confédération.

A propos de la Confédération suisse, Jean-François Aubert¹⁸⁾ formule le commentaire suivant:

La République française est laïque. La laïcité est même l'un de ses traits les plus caractéristiques: laïcité de combat de 1880 à 1914, laïcité de séparation depuis lors, une laïcité un peu plus tolérante à partir de la seconde Guerre mondiale. Mais, dans l'ensemble, plus d'un siècle de laïcité. Et alors la tentation est grande, pour certains responsables de collèges et pour certains hommes et femmes politiques, d'imposer la laïcité non seulement aux établissements publics eux-mêmes et aux enseignants qui les incarnent, mais aussi aux usagers de ces établissements: faire de tous les écoliers de petits laïcs ou les obliger tout au moins à se conduire comme de petits laïcs.

Quelle différence avec la Suisse! On peut bien tirer de notre Constitution le principe de la neutralité religieuse de l'Etat; c'est ce que fait parfois le Tribunal fédéral. Mais, de son propre aveu, la réalité est beaucoup plus nuancée. Il n'y a évidemment pas de religion d'Etat, chez nous pas plus qu'en France. Mais l'Etat ne se gêne pas de marquer, par des signes et par des actes, sa préférence pour la religion de la majorité. N'étant pas neutre et ne voulant pas l'être, il n'est pas vraiment laïque. Il n'est donc pas question qu'il impose à ses administrés une laïcité qu'il a choisi de ne pas observer lui-même.

La nouvelle Constitution neuchâteloise, du 25 avril 2000, contrairement à l'ancienne et à la Constitution suisse, mentionne à l'article premier que "Le canton de Neuchâtel est une république démocratique, laïque, sociale et garante des droits fondamentaux." Les principes de la place de la dimension spirituelle et des rapports entre l'Etat, les Eglises reconnues et les autres communautés religieuses sont énoncés aux articles 97, 98 et 99. L'Etat reconnaît trois Eglises chrétiennes comme des institutions d'intérêt public. Une reconnaissance d'autres communautés religieuses est possible à certaines conditions.

Le principe de la laïcité de l'Etat neuchâtelois consacre bien la séparation des pouvoirs entre Etat et Eglise, tout en privilégiant, par une reconnaissance explicite, les traditions chrétiennes du canton, mais sans exclure d'autres références religieuses ou spirituelles.

Le modèle de référence du principe de laïcité neuchâtelois est assez nettement celui de "Neutralité laïque par coopération", à savoir un mode de régulation coopérative du pluralisme religieux dans l'espace public.

¹⁵⁾ Id. op. cit. , p. 5.

¹⁶⁾ Le préambule de la Constitution suisse commence d'ailleurs par une référence religieuse explicite: "Au nom de Dieu Tout-Puissant! Le peuple et les cantons suisses, Conscients de leur responsabilité envers la Création, [...] Arrêtent la Constitution que voici: [...]".

¹⁷⁾ Cet alinéa 3 a été abrogé le 10 juin 2001 en votation populaire (64,2% oui et 35,8% non).

¹⁸⁾ Aubert, J.-F., 1998, L'Islam à l'école publique, in "Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen", Dike Verlag AG, St-Gall/Lachen, p. 448.

3.3. Cimetière et laïcité

Dans le canton de Neuchâtel, les cimetières sont des propriétés des collectivités publiques. A ce titre, ils sont soumis à la règle de séparation des pouvoirs entre Eglise et Etat ainsi qu'au principe général de laïcité.

La loi sur les sépultures, du 10 juillet 1894, toujours en vigueur, s'inspire largement de la référence au modèle de "*Neutralité laïque par coopération*". En effet, un des principaux enjeux auxquels elle répondait était d'assurer un droit à une sépulture décente, indépendamment des convictions religieuses des défunts. La législation antérieure¹⁹⁾ disposait que "*dans les communes appartenant à l'église réformée, l'inhumation d'un citoyen étranger à cette église aura lieu sans aucune cérémonie extérieure du culte auquel appartenait le défunt et qu'il en sera de même dans les communes catholiques à l'égard de l'inhumation de citoyens étrangers à la confession catholique*".

L'adoption de la loi sur les sépultures, en 1894, permit d'assurer, dans ce domaine-là, le principe d'une laïcité garante de la liberté de croyance et de conviction dans le contexte du pluralisme religieux tel qu'il se présentait à cette époque.

Robert Comtesse²⁰⁾, conseiller d'Etat, chef du département de l'Intérieur, écrivait ceci dans le rapport du Conseil d'Etat²¹⁾ au Grand Conseil à l'appui de cette loi sur les sépultures:

[...] tous les habitants indistinctement ont le droit de recevoir la sépulture. Ce droit doit être égal pour tous; il n'admet ni préférence, ni exclusion d'aucune sorte. Tout privilège créé au profit d'un habitant de la commune ou d'une catégorie d'habitants ou toute exclusion qui serait motivée par un intérêt religieux serait une atteinte portée à la liberté de croyance et de conscience, au droit de sépulture qui appartient à chaque citoyen qui est indépendant de toute opinion religieuse et que le pouvoir civil a le devoir de lui garantir. Ce serait en même temps une atteinte portée à la destination de la propriété communale qui doit servir à l'usage de la généralité des habitants de la commune et non pas seulement à l'usage d'une partie de la population.

[...] Après avoir proclamé que le droit de sépulture est un droit sacré et garanti à tous et qui ne peut être refusé à personne, sous aucun prétexte que ce soit, la loi devait aussi proclamer cette règle, qui est maintenant observée partout dans notre canton, c'est qu'il ne doit être fait aucune différence dans la sépulture des uns et des autres, selon qu'ils sont protestants ou catholiques, selon qu'ils professent le culte suivi par la majorité de la population de la commune ou par la minorité, ou qu'ils n'en professent aucun, selon qu'ils sont nés de telle famille ou qu'ils sont morts dans telles ou telles circonstances. Les morts doivent être ensevelis à la suite les uns des autres, dans un ordre non interrompu, sans qu'il soit permis de réserver un emplacement spécial, un compartiment distinct, à telle ou telle personne ou telle ou telle famille. Ce régime est celui qui existe et nous croyons qu'il faut le maintenir sans permettre qu'on puisse y déroger, car nous redouterions, en autorisant des inégalités et des distinctions au cimetière, en autorisant telle famille à inhumer l'un des siens dans un espace réservé, dans une fosse éloignée pour éviter la proximité de telle ou telle sépulture, de soulever des susceptibilités légitimes, de blesser des consciences, de troubler la paix des familles et d'ouvrir une brèche par laquelle l'esprit d'intolérance, l'esprit sectaire pourrait trop facilement se glisser et provoquer des protestations et des conflits affligeants dont il vaut mieux tarir la source.

Le respect de l'égalité devant la mort, l'égalité de traitement de tous les citoyens qui s'en vont reposer à côté les uns des autres, sans distinction de fortune, de position sociale ou de religion, sans autre ordre que la date du décès, sans ces classifications de terrain qui continuent à séparer les hommes les uns des autres, qui risquent de prolonger les querelles des vivants au delà de la vie, quand la mort, cette grande égalisatrice, leur dit à tous que le corps retourne à la poudre et l'âme devant son souverain juge, voilà la seule pratique qui soit conforme aux principes du droit actuel et aux aspirations de la conscience moderne!"²²⁾

¹⁹⁾ Article 7 du règlement cantonal sur la police des inhumations et des cimetières, du 7 décembre 1866, cité en page 477 du rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi sur les sépultures, séance du 5 mars 1894, Bulletin officiel du Grand Conseil, 1893 -1894, Neuchâtel.

²⁰⁾ Robert Comtesse, radical, élu au Conseil d'Etat en 1876 et élu au Conseil fédéral en 1899.

²¹⁾ Id. op. cit., p. 470-471.

²²⁾ Id. op. cit. p. 475-476

On voit bien, à la lecture de ces extraits du rapport du Conseil d'Etat, la dimension centrale de l'attachement des autorités cantonales à établir des règles de gestion des cimetières qui soient indépendantes des distinctions de fortune, de rang social ou de religion. C'est là l'essentiel du sens de la règle de l'enterrement des morts à la ligne. Il convient de situer cet enjeu d'égalité citoyenne "*jusque dans la mort*" dans son contexte historique. En effet, la démocratie républicaine neuchâteloise existait depuis moins de 50 ans et l'emprise des pouvoirs religieux sur la société était encore considérable. Il faut également rappeler que la révision de la Constitution fédérale de 1874 venait d'être réalisée 20 ans auparavant, pendant le Kulturkampf et au milieu de tensions extraordinaires.

L'affirmation d'un espace public séparé et indépendant des pouvoirs religieux constituait un objectif politique majeur pour les autorités neuchâteloises. L'intégration des diverses composantes du Christianisme dans une gestion publique des cimetières neuchâtelois représentait alors un objectif politique ambitieux: réunir toutes les traditions chrétiennes dans un espace commun où s'exerce la souveraineté politique de l'Etat républicain. Les règles de gestion des cimetières publics, neutres du point de vue confessionnel, visaient donc à assurer une sépulture décente à tous les morts en les incluant dans un espace public laïc. Le cimetière israélite demeura une exception. Mais l'absence de critères religieux, dans les règles de gestion des cimetières, ne visait ni à neutraliser ni à interdire des modes de sépultures qui expriment des signes visibles d'appartenances confessionnelles.

La présence de croix, de crucifix, de références religieuses sur les pierres tombales ainsi que la présence de chapelles et de lieux de prières trouveront leur place dans les cimetières publics neuchâtelois, selon une régulation, plus ou moins équilibrée, assurée par les pouvoirs publics.

En définitive, il n'y a pas de lieux publics laïcs où la liberté religieuse s'exprime avec autant de visibilité que dans les cimetières!

3.4. La laïcité des cimetières neuchâtelois: conclusion

Les cimetières neuchâtelois sont laïcs précisément parce qu'ils tolèrent diverses expressions religieuses et non pas parce qu'ils les excluent. Le principe de laïcité neuchâtelois se fonde sur le modèle de "*Neutralité laïque par coopération*", soit une forme qui autorise les individus à exprimer, sous certaines conditions, des signes visibles de leurs appartenances confessionnelles dans l'espace public.

Il faut cependant relever un paradoxe. En invoquant la notion de laïcité de l'Etat neuchâtelois, bien des personnes se réfèrent en fait au modèle de "*Neutralité laïque par exclusion*" qui n'existe, concrètement, pas vraiment sous cette forme dans le canton. Cette confusion des notions n'est guère surprenante dans un domaine complexe qui touche profondément les convictions intimes des uns et des autres. Mais la référence au modèle de "*Neutralité laïque par exclusion*" plutôt qu'à celui effectivement existant de "*Neutralité laïque par coopération*" sert parfois aussi d'argument, un peu sommaire, pour refuser ou combattre d'autres expressions religieuses que celles partagées par la majorité des habitants.

Avec l'accentuation de la pluralité des références religieuses des habitants du canton de Neuchâtel, il s'agit aujourd'hui d'assurer une réglementation des cimetières qui soit une expression adaptée du principe de laïcité au contexte actuel de notre société.

4. LIMITES ET POSSIBILITES LEGALES

4.1. Principes généraux

Le Tribunal fédéral a défini assez précisément le cadre et les limites, en droit suisse, de la notion de sépulture décente en statuant²³⁾ sur le recours d'une personne, de confession musulmane, qui voulait se prévaloir d'un droit à une tombe "éternelle" en vertu des exigences que lui imposerait sa religion.

²³⁾ Arrêt du Tribunal fédéral du 7 mai 1999 dans l'affaire A. Meyers contre la commune de Hausen et le Conseil d'Etat du canton de Zurich.

La plus haute autorité judiciaire suisse a tenu le raisonnement suivant en rejetant le recours de la personne précitée. Selon l'art. 53/2 de la Constitution fédérale (CF) de 1874, la gestion des lieux de sépulture appartient aux autorités civiles, qui doivent veiller à ce que chaque défunt puisse être inhumé décentement. De cette disposition découle pour chacun un droit conforme à la Constitution et agissant au-delà de la mort à une inhumation décente. Le principe correspondant se base sur l'idée que le corps humain décédé mérite lui aussi le respect.

La question de savoir quelle méthode de sépulture et quelles actions valent comme respect ou comme irrespect dépend des us et coutumes locaux. Une violation de la décence pourrait être l'inhumation à une heure indue, le refus de la sonnerie de cloches ou une mise à l'écart discriminatoire de l'emplacement de la tombe. Décence signifie égalité de traitement, non dans un sens absolu, mais dans le sens de la non-discrimination, ce qui revient selon la nature de l'art. 53/2 CF à une prescription de laïcité. Le droit est violé "lorsqu'on refuse au défunt ce que la coutume en vigueur exige pour l'honneur des défunts". Des rites culturels (respectivement une sépulture à l'église) ne sont pas exigés pour une inhumation convenable, alors qu'il n'existe pas non plus de violation de la prescription au cas où un défunt est inhumé selon un rite spécifique à sa propre religion. L'Etat ne peut interdire l'exécution d'une inhumation religieuse (sur la base des art. 49 et 50 CF); alors qu'à l'opposé, sur la base de l'art. 53/2 CF, il est uniquement tenu de veiller à ce que chaque défunt puisse, au moins, être inhumé. La nouvelle Constitution fédérale, du 18 avril 1999, ne contient plus de prescription correspondante, partant du principe que la garantie explicite de la dignité humaine (art. 7) inclut également le droit à une inhumation décente.

Le droit à une inhumation décente ne peut être invoqué pour se voir assurer dans un cimetière public une tombe conçue spécialement selon les règles de l'Islam, soit en particulier garantie pour une durée illimitée. Le fait que la tombe soit, respectivement puisse être, débarrassée après échéance d'une période de repos donnée n'a rien de déshonorant en soi, mais correspond à la réglementation de base en vigueur dans tous les cimetières publics de Suisse.

Les droits de base de la liberté de religion et de culte ont de leur côté au premier abord une fonction négative, dans le sens où ils protègent la pratique de la croyance religieuse d'interventions injustifiées de l'Etat; ils n'obligent l'Etat que dans une moindre mesure à permettre ou à faciliter activement à l'individu la pratique de ces libertés. Une demande limitée de prestations étatiques peut par exemple exister dans la mesure où une pratique religieuse licite exige une protection policière ou si le déroulement d'un acte culturel est lié à une utilisation commune importante du terrain public et à des mesures de régulation de circulation. Le besoin de mesures étatiques particulières existe dès lors dans des circonstances particulières qui sont liées pour l'individu à de larges restrictions de sa liberté, de sorte que l'Etat doit prendre des dispositions spéciales et le cas échéant même fournir des prestations positives pour permettre ou faciliter la pratique religieuse. Ainsi, il peut par exemple exister une demande de dispense d'enseignement ou d'une partie de celui-ci, afin de permettre le respect d'obligations religieuses spéciales, pour autant que cela paraisse compatible avec les besoins du fonctionnement de l'école (Fête des tabernacles, dispense scolaire le samedi, dispense des cours de natation). Dans le cadre des exécutions de peines, des cultes communs doivent également être organisés pour les prisonniers qui ne font pas partie des Eglises officielles, au cas où cela est possible sans trop surcharger le fonctionnement du pénitencier.

Selon le Tribunal fédéral, la gestion des cimetières publics peut être comparée à une circonstance à statut particulier dans la mesure où il s'agit là également d'installations étatiques qui, en tant que telles, doivent être équipées en conformité aux droits de base. L'art. 53/2 CF n'exclut cependant pas qu'en plus des cimetières publics (en général gérés par les communes), il existe des cimetières confessionnels spéciaux, qui restent réservés aux adeptes de la communauté religieuse concernée. Cette possibilité est particulièrement significative pour les communautés religieuses dont les demandes religieuses spécifiques ne peuvent pas être prises en compte dans les cimetières publics, ou pas suffisamment. On peut citer comme exemple les cimetières juifs. Selon le point de vue israélite, les ossements d'un défunt n'osent pas être déterrés ou transférés dans une autre tombe, ce qui est incompatible avec le tournus pratiqué dans les cimetières publics et exige la mise en place de cimetières spécifiques.

Les cimetières publics gérés par les communes se basent réglementairement sur le principe du tournus des tombes. Après écoulement d'une période de repos donnée, les tombes sont débarrassées et réutilisées. Sans cette possibilité, les cimetières occuperaient au fil du temps des surfaces de plus en plus grandes, ou alors l'utilisation régulière des cimetières existants serait compromise en raison d'un manque de place. Si dans les cimetières publics, des tombes étaient mises à disposition pour une durée indéterminée pour ceux qui le souhaitent, respectivement contre une indemnité appropriée, ceci équivaldrait à une utilisation spécifique permanente, qui

restreindrait excessivement la communauté dans son droit d'utilisation des installations du cimetière.

En règle générale, il est tout à fait possible que dans les cimetières publics, la durée d'une tombe soit prolongée, plus ou moins longtemps, au-delà de la durée de repos ordinaire par contrat ou concession. Un engagement de la communauté à conserver certaines tombes pour "l'éternité" irait cependant bien au-delà des règles particulières en vigueur jusqu'ici dans les cimetières publics, et une telle garantie ne devrait guère être accordée sans réserve par la communauté dans la perspective de possibles nécessités futures imprévisibles. En tous les cas, en autorisant des tombes "éternelles", une partie croissante de la surface des cimetières serait retirée de l'utilisation ordinaire conforme au tournus, ce qui ne serait pas compatible avec le concept des cimetières publics; et ceci même si les tombes attribuées pour une durée illimitées étaient conçues, par exemple, pour une utilisation en plusieurs couches horizontales.

Le Tribunal fédéral considère qu'il est fort possible que les personnes intéressées à suivre les règles islamiques soient touchées différemment et davantage par la non-garantie de lieux de sépultures éternelles que les adeptes d'autres religions. Il n'y trouve cependant pas de discrimination inadmissible, parce que la restriction imposée (tournus des tombes) se base sur des raisons pratiques importantes et qu'en outre la possibilité d'établir des cimetières spécifiques existe. Cela ne signifie pas, dans des cas isolés, qu'il serait interdit à une commune de répondre favorablement à de telles demandes dans les cimetières publics, pour autant que le principe de l'égalité de traitement des religions le permette.

En conclusion, le refus de la demande pour un "droit à une tombe éternelle" dans un cimetière public ne viole pas, aux yeux du Tribunal fédéral, les garanties constitutionnelles des libertés de religion et de culte.

4.2. Examen de la loi cantonale sur les sépultures, du 10 juillet 1894, au regard de l'enterrement selon le rite islamique

A l'heure actuelle, les Musulmans du canton ne peuvent pas enterrer leurs défunts selon le rite islamique parce que celui-ci est partiellement en contradiction avec la loi de 1894. Plusieurs dispositions de la loi sont visées.

a) Renouvellement des tombes

En vertu de l'article 6, alinéa 1, de la loi, *"Les cimetières doivent avoir une étendue assez considérable pour que la réouverture des fosses en vue de nouvelles sépultures n'ait lieu qu'après un délai de trente ans au moins"*. Cette disposition permet un tournus des tombes qui obéit à un souci relevant de l'aménagement du territoire. Or les Musulmans devraient pouvoir assurer un repos total à leurs défunts et ceci, si possible, à perpétuité. Un renouvellement des tombes après trente ans est dès lors très difficilement compatible avec le rite islamique. Nos interlocuteurs musulmans ont cependant précisé que le principe de rotation des tombes existe aussi chez eux sous certaines conditions:

1. lorsque le corps d'un premier défunt est complètement désagrégé, la place qu'il occupe peut être destinée à une nouvelle inhumation;
2. s'il reste malgré tout des os, ceux-ci peuvent être rassemblés, avec soin pour éviter de les casser, dans un coin de la tombe et la place ainsi libérée peut être dévolue à un nouveau défunt.

b) Délai d'attente avant l'inhumation

L'article 19, alinéa 1, de la loi prévoit que *"Toute inhumation doit avoir lieu entre deux et trois fois vingt-quatre heures après le décès"*. Les Musulmans souhaitent pouvoir enterrer leurs morts le plus rapidement possible et ne pas devoir attendre jusqu'à septante-deux heures après le décès.

c) Enterrement à la ligne

Il s'agit-là du problème central. Comme exposé ci-dessus (points 3.1. et 3.3.) la loi de 1894 est très attachée au principe de l'égalité de traitement en matière de sépultures. Son article 25 a la teneur suivante: *"¹Les inhumations doivent avoir lieu à la suite les unes des autres, dans une ligne non interrompue, sans distinction de culte, de famille, d'âge ou de sexe. ²Toutefois, les enfants peuvent*

être séparés des adultes et inhumés dans des fosses creusées sur une ligne spéciale". Cette disposition a pour but d'éviter que les morts ne soient pas traités de façon identique, par exemple que certaines personnes soient reléguées dans des recoins sinistres d'un cimetière en raison de leur situation financière, de leurs moeurs, de leur nationalité, etc.

Ce principe, remarquable en soi, discrimine toutefois certaines personnes en ce sens qu'elle empêche qu'elles soient enterrées conformément aux rituels auxquels elles sont attachées. Tel est le cas notamment des défunts musulmans. En effet, selon le rite islamique, les défunts doivent être orientés en direction de la Mecque, ce qui n'est en général pas le cas dans les cimetières du canton. De surcroît, compte tenu du fait que les Musulmans souhaitent que leurs tombes ne soient pas mélangées à celles des autres défunts dans un même cimetière et que le renouvellement des tombes n'est pas admis, le principe de l'enterrement à la ligne empêche les Musulmans du canton de Neuchâtel d'enterrer leurs défunts conformément au rite islamique.

5. ENTERREMENT DES DEFUNTS MUSULMANS: SOLUTIONS TROUVEES DANS LES AUTRES CANTONS

5.1. Situation générale en Suisse

A la question de savoir s'il existait des législations cantonales permettant la constitution de secteurs dans les cimetières publics ou de cimetières privés réservés aux défunts de certaines confessions, l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg nous a donné, en date du 30 septembre 1999, la réponse suivante:

- *La question est toujours renvoyée aux communes, qui élaborent un règlement sur les cimetières soumis à l'approbation du Département cantonal compétent. Il n'y a parfois pas d'autre disposition que ce renvoi aux communes (ZG TG), et parfois même nous n'avons pas trouvé la disposition qui procède à ce renvoi (U AI).*
- *Les cantons prévoient que l'inhumation doit avoir lieu dans un certain délai (env. 48 - 72 heures avec moult variantes), et les exceptions ne sont prévues que pour des raisons de police sanitaire (épidémies, catastrophes) et pas pour des raisons religieuses.*
- *Les cantons (ceux d'entre eux qui ont une législation précise) prévoient un ensevelissement en ligne. Des exceptions sont parfois prévues pour des "sépultures exceptionnelles" ou des concessions à des "communautés religieuses", sans autre précision.*
- *La seule solution vraiment topique en la matière est celle de Bâle-Ville (qui a créé de la sorte un cimetière réservé aux Juifs), mais cela s'explique dans la mesure où ce canton ne compte que 3 communes, et que la législation cantonale correspond donc à ce qui devrait se faire ailleurs au niveau communal. Dans cet ordre d'idées, une partie du cimetière de Saint-Léonard de Fribourg est également réservée à la communauté juive, mais rien n'est prévu pour les Musulmans.*

En ce qui concerne plus précisément les solutions spécifiques effectivement en fonction en matière d'inhumation des défunts musulmans dans les autres cantons suisses, elles peuvent être résumées ainsi:

Genève

Le "carré musulman" du cimetière du Petit-Saconnex a été le premier quartier musulman sur un cimetière public en Suisse en 1978.

Berne

Au début de l'année 2000, à la suite de décisions des autorités communales en 1998 et 1999, la ville de Berne a aménagé, sur un de ces cimetières, un quartier pour les défunts musulmans de 250 tombes.

Bâle-ville

Dans le courant de l'année 2000, un emplacement de 30 caveaux, pouvant être agrandi au besoin, a été aménagé.

Zurich

Après l'échec de plusieurs tentatives, durant la dernière décennie, de créer un cimetière musulman privé en ville de Zurich, le Conseil d'Etat a décidé le 20 juin 2001 de modifier le règlement cantonal sur les inhumations afin de donner la compétence aux communes d'aménager des tombes séparées destinées à des communautés religieuses. Le gouvernement cantonal zurichois a renoncé à obliger les communes à aménager de telles tombes et il a prévu de mettre les frais supplémentaires éventuels à la charge des intéressés.

Il convient de préciser, en outre, que certaines communes ont aussi trouvé des aménagements pragmatiques pour enterrer les défunts musulmans dans leurs cimetières. Par ailleurs, dans plusieurs cantons et villes des études sont en cours pour trouver des solutions à ce genre de demandes.

5.2. Cimetière de la ville de Berne

En septembre 1997, l'autorité exécutive de la ville de Berne proposait au Conseil de ville un projet de révision générale du règlement sur les cimetières communaux. Dans le cadre de cette réforme, une innovation majeure fut introduite sous la forme d'un article du règlement qui a la teneur suivante:

Art. 3 Coutumes et usages particuliers

Dans le cadre des dispositions du présent règlement et des dispositions d'application, tous les types d'inhumation et d'agencement des tombes sont permis. L'ordre public et la paix des morts ne doivent pas être perturbés par des coutumes ou des usages particuliers. Le Conseil communal peut réserver des quartiers particuliers aux minorités religieuses ou ethniques (article 6). Il règle les points particuliers, au besoin, par ses compétences prévues à l'art. 1, alinéa 5.

En août 1998, le législatif de la ville de Berne accepta un nouveau règlement des cimetières et l'innovation susmentionnée. En 1999, il vota un crédit pour mettre en place un quartier musulman de 250 tombes dans le cimetière du Bremgarten.

La réglementation de la ville de Berne se caractérise par une approche très libérale qui pose comme principe de base une ouverture à tous les types d'enterrement et d'agencements des tombes. Les restrictions possibles concernent l'ordre public et la paix des morts.

Une visite de ce cimetière par le groupe d'étude "Enterrement des défunts musulmans" a permis de constater l'intérêt de la solution trouvée à Berne. Le quartier musulman y est situé au cœur du cimetière et non pas relégué à l'écart, l'alignement des premières tombes a directement été calculé par rapport à l'orientation vers la Mecque demandée par le rite islamique et une concertation régulière a lieu entre les responsables des cimetières et les représentants musulmans de Berne. Il est intéressant de relever que le principe de tournus des tombes des cimetières bernois prévoit, selon le règlement, une durée d'inhumation de 20 ans. La nature du sol permet, selon les responsables du cimetière, une dégradation complète des défunts durant ce laps de temps.

6. EXAMEN DES SOLUTIONS POSSIBLES DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

6.1. Introduction

Dans la recherche d'une solution satisfaisante pour l'enterrement des défunts musulmans et compatible avec les demandes éventuelles d'autres confessions, une première question centrale se pose: faut-il trouver une formule dans les cimetières existants ou plutôt dans des cimetières privés séparés, à créer? Les deux options ont donc été examinées. L'une et l'autre impliquent une modification législative par le Grand Conseil, mais, selon l'option choisie, les problèmes et questions à résoudre diffèrent en partie.

6.2. Cimetières privés séparés

Cette formule présente l'avantage de laisser une marge de liberté et de souplesse plus grande aux propriétaires de cimetières privés dans la gestion des modes d'inhumations qui répondent aux exigences de leur foi. Cette approche semble d'ailleurs constituer, aux yeux du Tribunal fédéral, une formule particulièrement valable pour répondre à certaines exigences rituelles spécifiques. Par rapport aux demandes des Musulmans, l'orientation des tombes en direction de la Mecque, le regroupement des défunts sur un même espace et la possibilité d'une inhumation d'une durée illimitée trouveraient ainsi une réponse simple. Toutefois, en raison des possibilités d'expropriation par l'Etat, lorsque l'intérêt public est nettement prépondérant, la formule n'offre pas une garantie absolue à une tombe permanente, même dans un cimetière privé.

Si l'existence d'un cimetière israélite privé à la Chau-de-Fonds constitue certes un précédent, il s'agit cependant, comme déjà mentionné, d'une exception accordée déjà avant l'entrée en vigueur de la loi sur les sépultures. Une modification législative qui, sous une forme ou une autre, permettrait d'accorder des autorisations en vue de la constitution de cimetières privés impliquerait une réorientation fondamentale des principes de gestion du pluralisme confessionnel dans le canton.

L'idée républicaine d'une égalité devant la mort, incarnée par la destination de la propriété publique communale à l'usage de tous les habitants de la commune et non pas seulement à l'usage d'une partie d'entre eux, fussent-ils majoritaires, serait remise en cause dans son principe même.

Sous l'angle de la politique d'intégration des étrangers suivie dans le canton de Neuchâtel²⁴⁾, la création de nouveaux cimetières privés serait peu cohérente. Dans l'optique neuchâteloise, l'intégration des étrangers désigne un processus d'adaptation mutuelle, aux niveaux individuels et collectifs, des populations suisses et étrangères. Elle implique la participation à la vie économique, sociale, culturelle et politique. Il ne s'agit pas d'un alignement unilatéral des étrangers à une sorte de "moule helvétique" qui nierait les racines et références identitaires multiples des populations en présence, mais d'un ajustement réciproque et permanent des uns et des autres. Respect de l'ordre démocratique et juridique, adaptation et rapprochement réciproques, valorisation des possibilités de participation et prévention des phénomènes de ségrégation sont les éléments-clés de la politique cantonale dans ce domaine. La création de cimetières privés distincts pour une partie de la population, liée au refus d'un réaménagement raisonnable des cimetières publics, poserait le problème de la ségrégation institutionnelle d'une partie de la population. Même si des cimetières privés séparés peuvent constituer une solution tentante à court terme, il faut prendre en considération qu'à plus long terme ils risquent de symboliser, en particulier aux yeux des jeunes générations des communautés religieuses concernées, une forme de discrimination et de mise à l'écart de la société. Des critiques de ce genre ont d'ailleurs déjà été exprimées, en Belgique par exemple, par des jeunes musulmans à l'égard des cimetières privés existants.

Outre ces considérations de principe, la création de cimetières privés pose des inconvénients pratiques considérables pour les Musulmans neuchâtelois, qui seraient les premiers concernés. La recherche, l'achat et l'équipement d'un terrain adéquat impliquent des procédures compliquées et suppose une capacité financière importante des intéressés. A Zurich, malgré l'importance du nombre de Musulmans, le problème du financement a constitué, à côté d'oppositions politiques, une des raisons de l'échec de la création d'un cimetière privé.

Compte tenu de la diversité des groupes islamiques présents dans le canton de Neuchâtel, dont les ressources financières sont très inégales, et de l'existence de divergences internes, leurs dynamiques de rapprochement et d'unification sont naturellement lentes et pour l'instant simplement entamées et non achevées. Dès lors, l'accès d'un éventuel cimetière privé musulman à tous les Musulmans du canton n'est pas garanti et la gestion d'un tel lieu pourrait s'avérer problématique pour les intéressés.

Pour les pouvoirs publics neuchâtelois, l'acceptation du principe de cimetières privés pourrait confronter l'Etat et les communes à une surenchère de demandes particulières provenant des multiples composantes religieuses existantes dans le canton. On ne peut exclure que des milieux qui se sont habitués à la gestion publique des cimetières revendiquent également des espaces de sépultures privés.

²⁴⁾ Facchinetti, Th., 2001, *"La politique d'intégration des populations étrangères dans le canton de Neuchâtel"*, Bureau du délégué aux étrangers, Etat de Neuchâtel.

6.3. Cimetières publics aménagés

L'option de trouver une solution dans les cimetières publics existants s'inscrit dans la poursuite de la politique initiée au siècle dernier avec l'adoption de la loi sur les sépultures. Les modalités d'application du principe de base d'égalité de tous devant la mort, au fondement de la loi en vigueur, génèrent dans le contexte confessionnel actuel, paradoxalement, une discrimination à l'égard d'une partie de la population. Walter Kälin²⁵⁾ note à ce sujet qu'une égalité de traitement formelle peut se muer, en réalité, comme une discrimination indirecte si l'on ne tient pas compte des conséquences spécifiques qui touchent unilatéralement et plus fortement les membres de certaines minorités. Il soutient que c'est alors à l'Etat de corriger ces effets indirects de discrimination par des mesures adéquates.

L'intégration de nouvelles populations représente un enjeu essentiel de la cohésion sociale de notre société. Celle-ci ne peut pas fonctionner si elle se borne à la seule exigence d'adaptation unilatérale d'une partie de la population dans un but d'assimilation aux normes culturelles majoritaires. Elle implique au contraire un minimum d'ajustements, y compris politiques, pour éviter des formes de ségrégation, directes ou indirectes, voulues ou non.

Il s'agit, dans cette perspective, de procéder à un ajustement permettant d'introduire des mécanismes de gestion des cimetières publics adaptés au contexte actuel et conçus de manière à pouvoir prendre en compte de manière appropriée d'autres demandes ou évolutions à plus long terme.

Cette approche implique cependant des limites dans les ajustements possibles par les pouvoirs publics. Une adaptation et des concessions du côté des groupes confessionnels intéressés sont aussi exigées.

Si l'on se réfère aux points d'achoppements en ce qui concerne l'enterrement des défunts musulmans, mentionnés aux points 4.2 du présent rapport, les adaptations suivantes ont été examinées:

a) Renouvellement des tombes

Le tournus des tombes qu'après un délai de trente ans au moins obéit à une préoccupation d'aménagement du territoire. Il constitue un principe de gestion des cimetières publics incontournable et inconciliable avec la demande d'une tombe éternelle. Sans renoncer au principe de tournus des tombes, il est possible cependant d'affecter un quartier dans les cimetières publics pour une durée d'inhumation plus longue que trente ans. L'objectif visé est de permettre d'assurer le maintien d'une sépulture durant deux à trois générations, selon la surface disponible et selon la qualité du sol.

Compte tenu de l'augmentation des incinérations par rapport aux inhumations, cette formule ne risque pas de soustraire de manière déraisonnable des espaces pour l'ensevelissement et elle n'hypothèque nullement un tournus des tombes à plus long terme.

b) Délai d'attente avant l'inhumation

Selon la législation neuchâteloise, les inhumations doivent avoir lieu entre deux et trois fois vingt-quatre heures après le décès. Cette disposition répond à des considérations de police sanitaire et, de fait, à des considérations pratiques d'organisation des cimetières (week-end et jours fériés notamment). Les Musulmans souhaitent pouvoir enterrer leurs morts le plus rapidement possible. Le service cantonal de la santé publique, consulté à ce sujet, ne voit plus de raison, aujourd'hui, du point de vue sanitaire à raccourcir les délais d'inhumations. Mais les préoccupations d'organisation des cimetières par les communes doivent être prises en compte. La loi prévoit cependant une possibilité de déroger à ce délai, qui peut être écourté ou prolongé, pour éviter d'inhumer les jours fériés et s'il ne résulte aucun préjudice pour la santé publique. Une réduction du délai d'inhumation à un intervalle de temps compris entre une et trois fois vingt-quatre heures après le décès constituerait une solution adéquate, en complétant les possibilités actuelles de dérogations (jours fériés) aux week-ends.

²⁵⁾ Kälin, W., 2000, "Grundrechte in der Einwanderungsgesellschaft: Integration zwischen Assimilation und Multikulturalismus", Rapport présentant les principaux résultats de l'étude: Kälin, W., 2000, Grundrechte im Kulturkonflikt: Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft, NZZ Verlag, Zürich, p. 332 et suiv.

c) Enterrement à la ligne

Cette disposition est au centre du principe d'égalité de traitement en matière de sépultures et elle a pour but d'éviter que les morts ne soient pas traités de façon identique en raison de privilèges personnels. Le respect de ce principe est fondamental et il est au cœur de la Constitution neuchâteloise, acceptée en votation populaire le 24 septembre 2000. Pour nos interlocuteurs musulmans, ce n'est pas le principe d'égalité qui pose problème mais le fait que les tombes des défunts musulmans soient dispersées dans divers endroits du cimetière et que l'alignement des sépultures ne soit pas orienté vers la Mecque.

Comme pour la question du tournus des tombes, l'affectation d'un quartier pour des inhumations de longue durée dans les cimetières publics offre une solution satisfaisante. En effet, dans ce quartier une partie de la superficie peut être dévolue au regroupement des défunts musulmans. Dans cet espace, l'alignement et l'orientation des tombes dans le sens souhaité par les Musulmans peut se faire dans le respect du principe de l'enterrement à la ligne.

Les cimetières publics existants connaissent déjà plusieurs zones ou quartiers dévolus à des formes particulières de sépultures. Il s'agit en particulier de ceux-ci:

- quartiers pour les inhumations;
- quartiers pour l'inhumation des enfants;
- quartiers pour les urnes cinéraires;
- tombe cinéraire anonyme;
- niches pour les urnes cinéraires (Colombarium);
- espaces pour les concessions de famille (regroupement des urnes).

En définitive, la formule de prévoir la possibilité de créer une affectation supplémentaire au sein des cimetières publics pour des inhumations répondant à d'autres modalités que celles déjà existantes prolonge et enrichit simplement les modalités de gestion publique des sépultures.

Concrètement, il s'agit de donner la compétence aux autorités exécutives cantonales et communales d'autoriser la création d'un quartier pour des inhumations de longue durée dans les cimetières publics, destiné à tous les intéressés et subdivisé en zones permettant le rassemblement de ceux qui le souhaiteraient. Ce quartier répondrait non seulement aux besoins des communautés musulmanes, mais aussi à ceux d'autres communautés religieuses, chrétiennes ou non.

Les cimetières conservent ainsi leur vocation première d'assurer l'égalité de traitement des morts et leur caractère laïc, en assurant la coexistence de divers rites funéraires, d'expressions religieuses ou non, et pas seulement ceux d'une partie de la population. Les limites étant fixées par le respect de l'ordre public et de la paix des morts.

6.4. Autres aspects de l'enterrement des défunts musulmans

Le rite funéraire des Musulmans implique, comme pour d'autres rites religieux ou non, plusieurs étapes préalables à l'inhumation concrète du mort. La préparation du corps (rituel de lavement notamment), des cérémonies ou d'autres actes culturels jouent un rôle important dans le processus de deuil des personnes de confession islamique.

Selon les interlocuteurs musulmans du canton de Neuchâtel, ces préparatifs à l'enterrement du défunt sont assez bien assumés par leurs diverses communautés religieuses. Ils n'ont dès lors pas exprimé de demandes particulières à prendre en considération pour ces aspects-là, des arrangements pragmatiques et souples existants déjà avec les partenaires concernés. Un examen plus détaillé de ces questions n'est donc pas nécessaire.

7. SOLUTION PRECONISEE

7.1. Possibilité de créer un quartier pour des inhumations de longue durée dans les cimetières existants

Après une étude approfondie des avantages et inconvénients, la CTIE est arrivée à la conclusion très claire que pour assurer à long terme les principes essentiels d'égalité dans l'accès aux cimetières publics neuchâtelois et de laïcité dans un contexte de pluralité confessionnelle accentuée, la solution doit être trouvée au sein des cimetières communaux.

La proposition principale est de poursuivre la logique actuelle de gestion des cimetières en zones ou quartiers dévolus à des types spécifiques de sépultures. Il s'agit d'introduire une possibilité, au choix des communes et avec l'accord du Conseil d'Etat, de créer des quartiers pour des inhumations répondant à d'autres modalités de sépulture que celles en vigueur actuellement. L'idée maîtresse est de pouvoir aménager un quartier pour des inhumations de longue durée, tout en y respectant les principes de rotation des tombes et d'enterrement à la ligne. Ce quartier devrait être subdivisé en zones permettant le rassemblement de ceux qui le souhaiteraient. Ce quartier serait destiné en priorité à des communautés religieuses qui pourraient y être réunies, de manière différenciée, dans le même espace. Les demandes actuelles des Musulmans et de certains Chrétiens pourraient ainsi trouver une réponse satisfaisante. Les intéressés souhaiteraient idéalement une sépulture pour l'éternité, mais la formule proposée est un compromis acceptable de part et d'autre. Des concessions équilibrées et cohérentes sont ainsi faites par chacun des partenaires. La formule proposée permettrait aussi ultérieurement de répondre de manière cohérente et équitable à d'autres types de demandes.

La seconde proposition consiste à réduire le délai d'attente avant l'inhumation à une durée comprise entre une et trois fois vingt-quatre heures. Les dérogations actuellement prévues pour éviter des enterrements les jours fériés devraient être étendues aux week-ends pour ne pas compliquer excessivement la gestion des cimetières publics (problèmes d'organisation et de gestion du personnel notamment).

Ces propositions de solution impliquent, comme pour celle écartée du cimetière privé, une modification de la loi cantonale sur les sépultures.

Les modes de sépulture des morts touchent aux convictions intimes les plus profondes des humains et les rituels funéraires religieux comportent souvent une dimension sacrée. Dans un domaine aussi sensible, il faut souligner l'importance du travail effectué par la CTIE pour parvenir à une proposition d'accord acceptable pour les partenaires concernés. La formule proposée a pu être construite sur la base de relations de confiance réciproque établies au fil des années avec les intéressés.

7.2. Projet de modifications législatives et commentaires

La CTIE n'a pas examiné l'opportunité d'un toilettage complet de la loi sur les sépultures, considérant qu'une modification partielle suffirait à résoudre les problèmes auxquels elle s'est attelée.

Les projets de texte suivants permettent de concrétiser adéquatement les propositions de la CTIE.
Projet de nouvelles dispositions de la loi sur les sépultures, du 10 juillet 1894

Art. 25a:

¹*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, chrétiennes ou non. L'accord des communes concernées est réservé.*

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

Art. 11:

³*Les 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 trois 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 a également le droit d'autoriser l'inhumation après l'expiration du délai dans d'autres cas exceptionnels et à la demande écrite et motivée du médecin.

Commentaires

L'introduction de l'article 25a permet d'autoriser des communes qui le souhaiteraient de créer de nouveaux quartiers pour répondre à d'autres modalités de sépultures que celles déjà existantes. Les communes conservent le choix d'accepter ou non ces nouveaux quartiers. L'approbation d'un Conseil d'Etat vise à assurer une cohérence cantonale dans les motivations d'aménager des quartiers d'un nouveau type.

Toutes les communes du canton ne disposeront vraisemblablement pas d'un quartier destiné à des inhumations répondant à d'autres modalités de sépulture dans leurs cimetières. Quelle est la situation des Musulmans domiciliés dans une commune dont le cimetière ne dispose pas d'un tel quartier? Faut-il conférer un droit à une inhumation dans un tel quartier à toute personne intéressée? Peut-on obliger les communes disposant de quartiers d'accueillir des Musulmans domiciliés dans d'autres communes du canton? Faut-il se limiter à partir du principe que les communes disposant de quartiers feront preuve de bonne volonté et qu'il n'y a pas besoin de légiférer à ce sujet?

La CTIE estime qu'il faut régler la question dans la loi. Elle propose de prévoir que les communes disposant de quartiers 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. Elle estime qu'il n'y a pas lieu d'inclure les personnes qui seraient domiciliées hors du canton, compte tenu des problèmes de gestion qui pourraient alors survenir et parce qu'une telle ouverture n'inciterait guère les autres cantons à se pencher sur la problématique étant donné qu'ils pourraient bénéficier de la solution neuchâteloise.

Compte tenu de fait qu'il est difficile de prévoir de quelle surface chaque commune pourrait avoir besoin et que les communes n'ont pas toujours assez de surface à disposition, il y a lieu de prévoir que le Conseil d'Etat peut édicter des dispositions visant à assurer une utilisation équilibrée des quartiers situés dans les divers cimetières concernés.

Le problème du financement de l'inhumation doit également être réglé. En effet, conformément aux articles 11 et 12 de la loi sur les sépultures, l'inhumation est gratuite dans la commune de domicile. On doit par conséquent se poser la question de la prise en charge des frais du Musulman domicilié dans une commune dont le cimetière ne comporte pas de quartier pour des inhumations de longue durée.

La CTIE a examiné plusieurs possibilités allant du financement intégral par les proches au financement intégral par les communes de domicile. Elle est parvenue à la conclusion que la solution la plus facilement acceptable tant par les principaux intéressés que par les communes était la suivante: les frais d'inhumations sont facturés 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 1995²⁶⁾; cette finance d'inhumation est fixée par la commune et elle est de 300 à 1500 francs. Les

²⁶⁾ Voir annexe 2 du rapport de la CTIE

communes de domicile peuvent réclamer un éventuel solde à qui de droit, soit en général aux proches des défunts.

La modification de l'article 19, alinéa 1, de la loi a pour but de réduire le délai d'attente entre le décès et l'inhumation. Il n'est pas possible, pour des raisons sanitaires et organisationnelles, de permettre un enterrement moins de vingt-quatre heures après le décès comme le souhaitent les Musulmans.

Compte tenu du raccourcissement de ce délai, la possibilité offerte au médecin ayant constaté le décès et à l'autorité communale par les alinéas 2 et 3 d'écourter le délai prévu à l'alinéa premier n'a plus de raison d'être. Ces deux alinéas doivent ainsi être adaptés.

Pour des raisons organisationnelles, la possibilité de prolonger le délai doit également permettre d'éviter les inhumations durant les week-ends; l'alinéa 2 est adapté dans ce sens.

8. COMPATIBILITE DE LA SOLUTION PRÉCONISEE AVEC LES RITES DES PRINCIPALES CONFESSIONS PRESENTES DANS LE CANTON

8.1. Principaux rites religieux

Nous avons pris l'option d'examiner plus particulièrement les rites funéraires des principales doctrines religieuses auxquelles se réfèrent les populations du canton de Neuchâtel, soit:

- le Christianisme;
- l'Islam;
- le Judaïsme;
- l'Hindouisme;
- le Bouddhisme;
- l'Animisme.

Il convient d'emblée de souligner qu'il n'est guère possible d'évoquer de façon purement technique des pratiques funéraires, sans les relier à leur sens profond. En effet, pour les principales religions, il existe un au-delà, plus ou moins précisé, où le rite de sépulture prend son sens et sa fonction de passage de la condition de vivant à celle de mort.

8.1.1. Le Christianisme

Le Christianisme se subdivise en trois branches: la tradition orthodoxe, la catholique et la protestante. D'une façon générale, pour ce qui est du rite funéraire, il y a une ressemblance, même si l'on va du plus complexe, ou plus riche, avec la religion orthodoxe au plus austère avec le protestantisme. C'est pourquoi nous faisons dans ce cadre-ci une seule description du rite, plus ou moins valable, pour les trois courants.

Lorsque survient la mort d'une personne, que cela soit à la suite d'une maladie, d'un accident ou de vieillesse (mort naturelle), on attend trois jours avant de pouvoir passer au rite des funérailles. Le symbolisme des trois jours est à rechercher dans l'exemple de Jésus: il est mort et il est ressuscité le troisième jour. Pendant les trois jours, le corps se trouve dans une chambre funéraire puisque la veillée du défunt à la maison ne se fait plus. Le rituel va se dérouler dans l'Église ou Temple en présence et sous la direction d'un célébrant (prêtre, pasteur ou autre).

"Le schéma rituel reste donc la charpente de célébrations ainsi personnalisées: accueil, célébration de la lumière, temps des lectures, temps de recueillement et de prière, dernier adieu, célébration de l'eau [rappel du baptême, symbolique naturelle des quatre éléments] et parfois utilisation de l'encens. L'accueil permet par exemple de souligner la signification affective des fleurs. [...] Ainsi tout, on le voit, va vers la personnalisation, le contact, la rencontre, l'humanisation. Personnalisation qui se traduit notamment par une grande diversité de prières selon les situations."²⁷⁾

²⁷⁾ Besanceney, J.-Cl., Evolution des rites catholiques du deuil et nouvelles pratiques rituelles, in *Mourir aujourd'hui. Les nouveaux rites funéraires*, BACQUÉ, M.-F. (sous la dir.), 1997, - Odile Jacob (coll. Opus), p.172.

Après la célébration, il y a la procession d'accompagnement du cercueil de l'Église au cimetière, symbolisant le pèlerinage de la vie. Au cimetière se réalise concrètement la séparation définitive. Aujourd'hui, pour bien de raisons, cela n'est plus possible²⁸⁾, et il y a là un vide que la qualité de la célébration ne compense pas. Aussi, est-il recommandé un moment de recueillement et de prière à la famille.

Enfin, le cercueil est enseveli²⁹⁾ dans un cimetière. Il faut savoir, en effet, qu'il existe encore une certaine résistance de la part des chrétiens vis-à-vis de l'incinération puisque contraire à la tradition chrétienne. Jésus a été lui-même enseveli et l'incinération nie l'existence d'un au-delà où le corps tel qu'il a été sur terre ressusciterait.

Les mentalités ont cependant évolué et la crémation est devenue une alternative courante en milieu chrétien.

Des offices commémoratifs existent chez les Orthodoxes au neuvième et quarantième jour, ainsi qu'après six mois et à l'anniversaire de la mort du défunt. Chez les Catholiques, la commémoration se célèbre en général après une année et peut être renouvelée chaque année si la famille le désire.

Le rituel actuel est davantage tourné vers les endeuillés que centré sur le défunt comme par le passé.

8.1.2. L'Islam

Comme le Christianisme, l'Islam a aussi connu une séparation en deux écoles de pensée: les Sunnites et les Chiites, sans compter les courants qui sous-tendent chacune de ces écoles. Cela pour dire qu'au modèle général de rituel funéraire, il existe des nuances selon les pays et cultures auxquels on se réfère, et aussi selon la tendance religieuse. Nous ne tiendrons compte que de la pratique la plus courante.

La mort est une autre vie. Pour ceux qui restent, elle requiert l'acceptation, la patience et l'espoir. Pour trouver la paix, il leur est demandé de lire le texte révélé, le Coran, de s'en imprégner, de le méditer et de faire des invocations pour le salut et la protection de l'être qui a été rappelé. La paix du cœur doit s'accompagner de l'expression de l'espérance en acceptant la tristesse sans se laisser aller à la révolte. La douleur, quand elle est maîtrisée par l'intensité de la foi, donne accès à la force de la patience qui est l'une des qualités les plus profondes de la spiritualité vivante et active.

Selon la tradition islamique lors du décès d'une personne, qu'elle soit homme, femme ou enfant, le rite des funérailles se fait rapidement (le jour même ou le lendemain) dans une mosquée ou au cimetière en présence d'un Imam (l'officiant). Dans une salle indépendante et spécifique à cet effet, le corps du défunt est lavé (symbolique de la purification) et ensuite enveloppé dans un linceul. Le mort, ainsi préparé, est porté à la mosquée ou au cimetière, où la communauté l'entoure et récite la prière des morts. Durant toute la cérémonie, la communauté reste debout. Le corps est amené au cimetière où l'Imam conduit une prière et évoque la vie du défunt. L'ensevelissement suit immédiatement avec la tête et le corps orientés vers la Mecque.

Selon les pays et les traditions, la mort du défunt est marquée par une cérémonie de deuil le lendemain, le septième jour, le quarantième jour et le premier anniversaire du décès. Le plus souvent cette commémoration du défunt se déroule à la mosquée, mais elle peut aussi se faire à domicile. Elle comprend la lecture du Coran et se termine par des prières. S'il n'y a pas une couleur de deuil prescrite, c'est souvent le noir³⁰⁾ qui est porté à cette occasion (comme pour le Christianisme). Le noir est la couleur officielle de l'Islam chiite (descendant d'Ali), alors que le vert est la couleur symbolique de l'Islam sunnite.

8.1.3. Le Judaïsme

La mort tout comme la naissance échappent à la volonté humaine. Par l'immortalité de l'âme, les morts sont reliés aux faisceaux des vivants. Ils continuent de vivre dans le souvenir des vivants. Ils sont appelés à être des intercesseurs dans le monde d'en haut. Le corps, qui est finitude, est le

²⁸⁾ À l'exception des Orthodoxes qui essaient de garder cette tradition.

²⁹⁾ Chez les Orthodoxes c'est encore le prêtre qui fait l'inhumation, quand cela est possible.

³⁰⁾ Dans le sous-continent indien, la couleur du deuil n'est pas le noir mais le blanc comme chez les Hindous.

réceptacle de l'âme, étincelle d'éternité. Ainsi des règles exigeantes interdisent la banalisation de la mort et permettent d'apporter courage et réconfort à ceux qui sont dans le deuil.

Selon la tradition israélite, on procède au rite des funérailles le jour même si cela ne contrevient pas aux règles en vigueur là où la communauté juive est installée. Cela commence par une toilette rituelle en signe de purification du corps. Le corps, ainsi lavé, sera habillé avec un linceul et amené dans une petite chapelle au cimetière. Ici, en présence du Rabbin, a lieu la cérémonie qui est composée de prières ayant pour but d'appeler le repos du défunt. Dans le canton de Neuchâtel, le défunt est ensuite enseveli à côté des autres tombes selon un ordre chronologique³¹. Un des endeuillés récite ensuite le *kaddich* ou prière de sanctification du nom de Dieu.

Durant la semaine qui suit, la famille du défunt, en signe de deuil, doit rester à la maison et la communauté se charge de lui apporter réconfort et nourriture. Pendant un mois encore, la famille est tenue à respecter certaines restrictions moins sévères. Au onzième mois du décès, il y a le rite de la pose de la pierre tombale. Enfin, après une année, le deuil prend fin avec une cérémonie commémorative. Par la suite, chaque année durant l'office habituel un des descendants du défunt prend la parole pour réciter la prière de bénédiction (*Kaddich*).

8.1.4. L'Hindouisme

Malgré leur diversité culturelle, la plupart des traditions spirituelles d'Asie partagent une notion cyclique du temps. Il s'ensuit que tout change constamment, à travers un jeu complexe de causes et de conditions: l'univers passe par des cycles successifs d'évolutions et d'involutions, tandis que les êtres naissent, meurent et renaissent à nouveau.

La mort y est donc comprise non pas comme un état, mais comme un passage d'une existence à une autre, au même titre que la naissance. La mort fait ainsi partie de la vie, et les rites funéraires constituent toujours une manifestation importante dans la vie sociale de la communauté des survivants. La tradition hindoue est plus ancienne que la bouddhiste et cette dernière s'enracine dans la première.

L'Hindouisme ne présente pas une doctrine unifiée. Il existe toutefois quelques notions qui sont partagées par l'ensemble des fidèles. Nous en exposons brièvement trois qui permettent de saisir la notion de mort et le destin du mort dans la religion hindoue:

- au centre de la constante mutation du monde et des êtres demeure une âme universelle et neutre, le Brahmane;
- les êtres eux-mêmes sont pourvus d'une âme individuelle (*atman*), dont la vocation naturelle est de retourner au Brahmane;
- entre temps, ils passent par la transmigration (*samsara*) d'existences en existences sous le poids de leurs actes (*karma*).

Le rite des funérailles se fait immédiatement après la mort de la personne. Dans des cas exceptionnels, on peut attendre un ou deux jours au maximum. Disposer du cadavre en le brûlant (crémation) est la pratique la plus courante en Inde, et procède d'un rituel de purification (lavage du corps) rappelant aussi l'impermanence. Autrement dit, tout est sujet au changement, rien ne reste. Le feu, qui se fait à l'air libre sur un bûcher, est mis, selon les cas, par le fils aîné ou le mari ou encore le père. Durant la crémation, on récite des chants sacrés afin de donner la paix à l'âme et de l'accompagner au paradis. Les cendres sont récupérées dans une urne qui sera enterrée ou larguée sur une rivière ou un fleuve sacré afin que l'âme du défunt (*atman*) rejoigne le Brahmane. Les Hindous les plus pieux peuvent acquérir de leur vivant leur linceul et leur urne, qui est ordinairement en terre cuite ou, pour les plus riches, en cuivre. Le corps des enfants décédés n'est pas brûlé, mais enterré ou immergé dans le Gange.

Dans les semaines qui suivent (11^e jour), on procède à un "rite de foi", constitué par un banquet où la famille du défunt invite tout le village et trois prêtres représentant les ancêtres directs du défunt pour le faire accéder au rang d'ancêtre bienveillant. Cette grande fête est accomplie dans la joie, car le mort est censé être heureux là où il se trouve. Chaque année il y a une célébration commémorative pour tous les morts, ainsi qu'un jour spécifique pour son propre défunt. À cette

³¹) Selon la loi de la Torah, *le jugement dernier* aura lieu à une date indéterminée. Dieu désignera à ce moment les "bons et les mauvais" et donnera la vie éternelle à ceux qui l'auront méritée. C'est à ce moment que leur âme va retrouver le corps terrestre. C'est dans cette optique qu'il faut comprendre que le Judaïsme n'accepte pas l'incinération dans un souci de ne pas toucher l'intégrité du corps.

occasion, les commémorants font des offrandes à une institution (par ex. orphelinat) dans le but de faire du bien à la collectivité.

Dans le passé, les règles étaient plus strictes et variaient selon la caste. Les veuves, parfois considérées comme porteuses de malheur, étaient, par exemple, recluses à la maison dans le noir, elles n'osaient pas porter des bijoux, elles n'avaient plus le point symbolique rouge sur le front et elles se rasaient la tête. De nos jours, tout cela devient trop contraignant pour les femmes qui travaillent. C'est pourquoi, suite aussi à l'influence occidentale, le rite est plus souple.

8.1.5. Le Bouddhisme

Né en Inde, le Bouddhisme reprend à son compte les notions d'impermanence, de karma et de transmigration dans le cycle des naissances et des morts. Il les radicalise cependant de manière révolutionnaire en rejetant la notion hindouiste de l'âme substantielle, que celle-ci soit universelle ou individuelle. D'où le constat de l'inutilité des richesses, des amis et du corps. Le moment de la mort est une phase essentielle de la vie, car si elle est bien vécue, elle peut être décisive dans l'orientation (bonne ou mauvaise) de la prochaine renaissance. Le but étant de mettre un terme au cycle des renaissances afin d'atteindre le *nirvana* (sorte de paradis).

Le Bouddhisme admet toutes les sortes de disposition du cadavre comme autant de retour à l'un ou l'autre des quatre éléments: l'ensevelissement dans la terre, la crémation dans le feu, l'exposition en plein air et la noyade dans l'eau. Cependant, il privilégie celle de la crémation, puisqu'elle a été la méthode utilisée pour traiter le corps du Bouddha lui-même, dont les cendres ont été partagées entre huit tertres funéraires qui sont devenus autant de lieux de culte. De la même façon qu'en Inde, les cendres peuvent être recueillies dans une urne sur laquelle on construit une statue si on en a les moyens, autrement ce sera un simple tertre. Les cendres peuvent aussi être dispersées dans la nature, puisque tout dans le monde est constitué des mêmes éléments et que tout revient *au même*.

Dans l'Himalaya, la rareté du combustible a favorisé la pratique de l'exposition des cadavres: ceux-ci sont emportés par la famille dans un endroit isolé, où les bouchers découperont ensuite les chairs pour favoriser leur dépècement par les charognards. Cependant, certains grands dignitaires, comme les dalaï-lama, sont momifiés par salaison, et leur corps enfermé dans un tertre funéraire pour servir à la vénération des fidèles.

8.1.6. L'Animisme

L'Afrique est un grand continent peuplé de nombreuses populations avec leurs rites spécifiques. Ce n'est pas le lieu ici de tous les énumérer et l'on ne retiendra que le plus répandu et le plus connu parmi eux en l'Afrique au sud du Sahara: *l'ancestralisation et le culte des ancêtres*, relevant de l'Animisme. En effet, malgré d'innombrables variations, le culte des ancêtres est le noyau rituel le plus permanent, le plus solide, le plus homogène et le plus répandu.

Comme mourir revient à changer d'aspect et à continuer de vivre sur un autre plan, la référence aux morts est très fréquente dans la vie africaine.

"Les rites funéraires, de même que la plupart des activités religieuses et plus particulièrement les rites d'initiation, pourraient se définir comme un drame (dont les trames et les thèmes sont profondément gravés dans la mémoire collective) que le groupe se joue à lui-même sous l'autorité de patriarches ou de prêtres-divins."³²⁾

Le culte des ancêtres traduit la continuité qui existe entre l'en deçà et l'au-delà. Les ancêtres sont les médiateurs entre leurs descendants et les dieux, c'est pour cette raison que les survivants doivent essayer de gagner la bienveillance de leurs ancêtres. Le culte des ancêtres se traduit par des invocations, des prières collectives à haute voix. On leur offre de la nourriture, de l'eau, de la bière, du sang. Chaque famille, clan ou tribu a ses propres ancêtres dont sont hérités ses droits sur le terroir.

³²⁾ THOMAS, L.-V., 1982, La Mort Africaine. Idéologie funéraire en Afrique noire, Payot, Paris, p. 147.

Le blanc est la couleur des morts, les ancêtres sont blancs et c'est pourquoi aussi les masques des morts sont peints en blanc³³⁾.

Cependant, il faut préciser que tous les morts ne sont pas des ancêtres, il s'en suit qu'il faut séparer culte des ancêtres et ancestralisation des rites funéraires plus communs. Ces derniers sont néanmoins très importants et ont pour but d'aider le défunt, ou son âme, à franchir les étapes invisibles par lesquelles il lui faut passer pour quitter le plan des vivants et accéder à la communauté des autres défunts de la famille, les ancêtres. D'abord quotidiens pendant les neuf jours suivant le décès d'un homme et les sept jours suivant celui d'une femme, les rites funéraires deviennent ensuite annuels. Souvent, l'anniversaire de la mort est l'occasion des secondes funérailles. En bien des endroits, ces funérailles sont plus grandioses que les premières et donnent lieu à une seconde inhumation, celle des ossements et notamment du crâne.

À Madagascar, par exemple, la vie est considérée comme un lent processus de dessiccation. Ainsi l'image du nourrisson au début de la vie, humide et mou et son extrême, le vieillard presque sec, dur. La dessiccation complète ne s'achève qu'après l'enterrement qui est célébré quelques années plus tard, lorsque, après plusieurs exhumations, le squelette est définitivement inhumé dans la tombe commune, familiale.

8.2. Compatibilité des principaux rites religieux avec la législation neuchâteloise en lien avec les modifications proposées

La confrontation des divers rituels religieux avec les principales modalités de sépulture prévues par la législation neuchâteloise, combiné à la possibilité de créer de nouveaux types de quartiers dans les cimetières, permet de dresser le constat suivant.

8.2.1. Inhumations et incinérations

A l'exception des principales traditions religieuses d'Asie où l'on pratique la crémation, l'enterrement du défunt est, à l'origine, la pratique de base pour le Christianisme, le Judaïsme, l'Islam et les religions d'Afrique. Pour les traditions asiatiques, il n'y a guère d'entrave majeure avec la possibilité légale d'incinération des morts. Cela d'autant plus que dans le cas du Bouddhisme, il n'y a pas de fermeture catégorique à d'autres formes de sépultures.

8.2.2. Enterrement à la ligne

Pour les traditions chrétiennes, il n'y a pas d'inconvénients majeurs au principe de l'enterrement à la ligne. Le Judaïsme aussi respecte un ordre chronologique lors de la sépulture d'un mort, sauf avec un avis préalable, le souhait d'un couple à être enterré l'un à côté de l'autre. Dans les cas de l'Hindouisme et du Bouddhisme, où l'on pratique la crémation, il n'y a pas de problème fondamental avec la législation neuchâteloise qui permet de disposer des urnes cinéraires selon diverses modalités réglementaires.

Pour les Musulmans, l'enterrement à la ligne ne pose pas de problème si l'ensemble des défunts peut être rassemblé dans un même espace. La possibilité de prévoir des quartiers supplémentaires dans les cimetières publics permet cependant de solutionner ce problème tout en conservant le principe d'enterrement à la ligne.

La question est un peu plus délicate avec les rituels des religions d'Afrique qui tendent à réunir les familles dans une même sépulture ou un même espace qui devient ainsi l'objet du culte des ancêtres. En pratique toutefois, l'enjeu réside plutôt dans le rapatriement des défunts auprès de la famille dans la terre d'origine. Lorsque ce rapatriement n'est pas fait, l'enterrement à la ligne dans les cimetières neuchâtelois ne pose guère de problème. Comme l'incinération est nettement rejetée, la possibilité de réunir des urnes cinéraires pour rassembler des familles n'est pas applicable. La proposition de pouvoir introduire des quartiers supplémentaires répondant à d'autres modalités de sépultures que celles en vigueur actuellement permettrait, si nécessaire à plus long terme, d'offrir une solution convenable.

³³⁾ FROELICH J.C., 1964, Animismes. Les religions païennes de l'Afrique de l'Ouest, Éditions de l'Orante, (coll. Lumière et Nations), Paris.

8.2.3. Délai d'attente avant l'inhumation

Dans l'Hindouisme, le Bouddhisme, le Judaïsme, les religions d'Afrique et l'Islam on procède traditionnellement à la cérémonie de sépulture le jour même ou dans les meilleurs délais. L'actuelle législation neuchâteloise prévoit un délai compris entre deux et trois fois vingt-quatre heures qui convient aux rites chrétiens. La proposition de raccourcir ce délai en le portant à un intervalle de temps compris entre une et trois fois vingt-quatre heures, avec des dérogations possibles pour les week-ends et les jours fériés, constitue une solution acceptable et compatible pour les divers rites funéraires passés en revue.

8.2.4. Durée des sépultures et tournus des tombes

A l'origine, pour les traditions religieuses judaïques, chrétiennes et islamiques la sépulture est sensée être éternelle. Dans notre région, le Protestantisme et les Catholicismes romain et chrétien se sont globalement adaptés au principe de tournus des tombes. Pour les religions d'Afrique, le problème ne se pose pas puisque l'exhumation est possible et pour l'Hindouisme et le Bouddhisme le problème ne se pose guère non plus en raison de la possibilité de disposer de diverses manières des urnes cinéraires.

La question est problématique pour les traditions judaïques, islamiques et pour une minorité de Chrétiens. L'existence du cimetière privé des Eplatures à la Chaux-de-Fonds résout le problème de la tradition judaïque. Pour les autres, la solution proposée par la CTIE de prévoir, dans les cimetières publics, des quartiers en vue d'inhumations pour une durée plus longue que celle de trente ans, actuellement en vigueur, offre une solution flexible satisfaisante et respectueuse du principe de tournus des tombes. Elle pourrait aussi constituer, si nécessaire, une solution pour d'autres communautés religieuses³⁴⁾, comme c'est déjà le cas dans quelques communes de Suisse.

8.3. Conclusion

Selon l'analyse effectuée, la formule proposée par la CTIE pour rendre plus flexible les modalités réglementaires de sépultures des défunts dans le canton est parfaitement compatible avec le pluralisme confessionnel neuchâtelois et les rites funéraires qui s'y rattachent. En outre, elle offre non seulement une solution aux demandes actuelles de Chrétiens et de Musulmans, mais elle constitue aussi un cadre cohérent pour répondre à d'autres demandes éventuelles à plus long terme. Les représentants officiels des Eglises reconnues d'intérêt public, des communautés islamiques et juives du canton de Neuchâtel approuvent la formule proposée par la CTIE.

9. MISE EN OEUVRE DE LA SOLUTION PRECONISEE

La mise en oeuvre des propositions de la CTIE implique plusieurs étapes. On peut les résumer ainsi:

Au niveau cantonal:

- examen du projet par le Conseil d'Etat;
- consultation des soixante-deux communes par le Conseil d'Etat;
- analyse des prises de position des communes et décision du Conseil d'Etat;
- rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil;
- débat et vote du Grand Conseil. En cas de modification de la loi par le Grand Conseil, la décision sera suivie d'un délai référendaire.

³⁴⁾ Selon les responsables religieux de la Communauté israélite de la Chaux-de-Fonds, une telle solution serait cependant très problématique pour eux et ils restent très attachés à l'exception qui leur a été accordé le siècle dernier de disposer d'un cimetière particulier.

Au niveau communal:

- une fois la loi entrée en vigueur, les communes intéressées devront prendre position et modifier leurs propres règlements en la matière. Ce qui implique un rapport du Conseil communal et un vote du Conseil général. La décision sera, comme au niveau cantonal, suivie d'un délai référendaire;
- entrée en vigueur de la nouvelle réglementation communale.

Le processus est donc long. Des propositions en vue d'un toilettage plus complet de la loi ou d'autres modifications pourraient être encore faites tout au long de la procédure cantonale. Les communes disposent ultimement du pouvoir de procéder ou non à la mise en oeuvre concrète des solutions proposées.

10. CONCLUSION

Avec les propositions formulées et motivées dans le présent rapport, la CTIE apporte une réponse appropriée et nuancée aux nouveaux enjeux de l'enterrement des morts dans le contexte d'accentuation du pluralisme confessionnel de la société. La formule proposée permettrait à l'Etat et aux communes du canton de Neuchâtel de disposer d'instruments plus adéquats dans la gestion des cimetières publics.

11. REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- A. Aldeeb Abu-Sahlieh, S., 2002, "*Cimetière musulman en Occident. Normes juives, chrétiennes et musulmanes*", L'Harmattan, Paris.
- Al Ashamawi, F., 2001, "*La condition des Musulmans en Suisse*", Centre d'Etudes et de recherches arabes, Cera Editions, Genève.
- Aubert, J.-F., 1998, "*L'Islam à l'école publique*", in "*Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen*", Dike Verlag AG, St.Gallen.
- Bacqué, M.-F., 1997, "*Mourir aujourd'hui. Les nouveaux rites funéraires*", Editions Odile Jacob, Paris.
- Barthelemy, C., Laugier, M.-B., Lochon, C., 1996, "*L'Islam en Europe*", Secrétariat pour les Relations avec l'Islam, Paris.
- Bourgeault, G., Gagnon, F., McAndrew, M., Pagé, M., 1995, "*La reconnaissance de la diversité culturelle et religieuse à l'école dans une démocratie de tradition libérale.*", Revue Européenne des Migrations Internationales, Poitiers.
- Brandys, G., 1999, "*Nécrobiopolis. Sacré, représentations et usages du cimetière urbain*", Institut de géographie, Collection Géo-Regards, N°50, Neuchâtel.
- Burkhalter, S., 1998, "*La question du cimetière islamique en Suisse: quels enjeux pour la communauté musulmane?*", Revue Européenne des Migrations Internationales, Poitiers.
- Catecho, 1996, "*Islam: lever le voile*", Editions Atelier Grand SA, Lausanne.
- Conseil de l'Europe, 1999, "*La religion et l'intégration des immigrants*", Edition du Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- Conseil National pour l'intégration des Populations Immigrées, 1996, "*La laïcité à l'école. Contributions et avis*", Atelier du Cadratin, Paris.
- Dassetto, F., 1996, "*La construction de l'Islam européen*", Editions L'Harmattan, Fribourg.
- Delécraz, C., 1999, "*La mort à vivre. Petit manuel des rites mortuaires*", Musée d'ethnographie, Genève.
- Delumeau, J., 1993, "*Le Fait religieux*", Editions Fayard, Paris.

- Facchinetti, Th., 1999, "*Musulmans à Neuchâtel ou Musulmans neuchâtelois?*", Commission fédérale contre le racisme, Tangram n°7, Berne.
- Facchinetti, Th., 2001, "*La politique d'intégration des populations étrangères dans le canton de Neuchâtel*", Bureau du délégué aux étrangers, Etat de Neuchâtel.
- Imam Youssef Ibrahim, "*Quelques règles concernant l'ensevelissement et les cimetières dans l'islam*", Fondation Communauté islamique, Zurich.
- Froelich, J. C., 1964, "*Animismes. Les Religions païennes de l'Afrique de l'Ouest*", Éditions de l'Orante, (coll. Lumière et Nations), Paris.
- Helle, P., 1999, "*Le foulard islamique à l'école chaux-de-fonnière: de la peur de l'intolérance à l'intolérance exclusion*", Université de Fribourg, Fribourg.
- INTERMEDIO, 1999, "*Dokumentation islamischer Kulturkreis Nr 16. Tod und Begräbnis bei Muslimen in der Schweiz*", Croix-Rouge suisse, Interkulturelles Kompetenzzentrum, Berne.
- Jäggi, Ch. J., Krieger, D. J., 1991, "*Fundamentalismus. Ein Phänomen der Gegenwart*", Orell Füssli Verlag, Zurich et Wiesbaden.
- Jäggi, Ch. J., 1993, "*Aktuelle Entwicklungstendenzen in den Religionen: Re-Vitalisierung, Einflussverlust, Fundamentalismus und interreligiöser Dialog*", Inter-edition, Institut für Kommunikationsforschung, Meggen (CH).
- Jäggi, Ch. J., 1997, "*Türkisch-und albanischsprechende Muslime in der innerschweiz*", Inter-edition, Institut für Kommunikationsforschung, Meggen (CH).
- Kälin, W., 2000, "*Grundrechte in der Einwanderungsgesellschaft: Integration zwischen Assimilation und Multikulturalismus*", Rapport présentant les principaux résultats de l'étude: Kälin, W., 2000, "*Grundrechte im Kulturkonflikt: Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft*", NZZ Verlag, Zurich.
- Le Monde, 1997, "*L'islam aujourd'hui*", N°251.
- Lewis, B., Schnapper, D., 1992, "*Musulmans en Europe*", Editions Actes Sud, Poitiers.
- Mahnig, H., 2000, "*Intégrer l'Islam en Suisse*", Choisir, N°486, Genève.
- Office central de la défense, Colloque Politique de sécurité et médias, 1997, "*Islam et Islamisme. Conséquences pour la politique de sécurité.*", Berne.
- Projet, 1992, "*Musulmans en terre d'Europe*", Editions Assas, Paris.
- Ramadan, T., 1994, "*Musulmans dans la laïcité*", Editions Tawhid, France.
- Ramadan, T., 1999, "*Etre Musulman Européen*", Editions Tawhid, France.
- Reeber, M., 1995, "*L'islam*", Editions Milan, France.
- Robbers, G., 1997, "*La liberté religieuse - Normes et tendances dans l'Union européenne*", Conscience et Liberté, dossier *Le rôle des Eglises dans les sociétés nouvelles*, Berne.
- Schnapper, D., 2000, "*L'universel républicain revisité*", in *Vei enjeux*, 2000, "*L'universel républicain à l'épreuve. Discrimination, ethnicisation, ségrégation*", Edition du Centre national de documentation pédagogique, Paris.
- Schnapper, D., 1998, "*La relation à l'Autre et la gestion des diversités*", in *Centlivres*, P. et Girod, I., (sous la dir.), 2000, "Editions Seismo, Sciences sociales et problèmes de société, Zurich.
- Strobl, A., 1997, "*Islam in Österreich. Eine religionssoziologische Untersuchung*", Editions Peter Lang, Bern.
- Thomas, L.-V., 1982, "*La Mort Africaine. Idéologie funéraire en Afrique noire*", Payot, Paris.
- Vivant univers, 1988, "*Musulmans en Europe*", Vivant univers, N°374, Veyras-Sierre.
- Vivant univers, 1997, "*Islam*", Vivant univers, N°430-431, Fribourg.
- Von Kaenel, Y., 1996, "*La population musulmane du canton de Neuchâtel. Pour un dialogue entre les associations musulmanes et le canton de Neuchâtel*", rapport du bureau du délégué aux étrangers.

12. ANNEXE 1

Statistique des principales confessions dans les trois villes du canton de Neuchâtel, au 31 décembre 2001 ¹⁾

COMMUNES		Suisses		Etrangers		Total	%
		Hommes	Femmes	Hommes	Femmes		
La Chaux-de-Fonds	Protestant	6291	7484	120	118	14013	37.56%
	Catholique romain	4244	5514	3698	3365	16821	45.08%
	Catholique chrétien	78	90	11	18	197	0.53%
	Israélite	59	62	13	12	146	0.39%
	Musulman	204	127	735	647	1713	4.59%
	Divers	265	307	215	247	1034	2.77%
	Sans religion	1299	1222	455	410	3386	9.08%
	Totaux	12440	14806	5247	4817	37310	100.00%

COMMUNES		Suisses		Etrangers		Total	%
		Hommes	Femmes	Hommes	Femmes		
Neuchâtel	Protestant	4783	6253	197	188	11421	36.16%
	Catholique romain	2995	3958	3021	2697	12671	40.11%
	Catholique chrétien	44	54	77	97	272	0.86%
	Israélite	31	29	6	7	73	0.23%
	Musulman	40	38	314	250	642	2.03%
	Divers	391	400	571	497	1859	5.89%
	Sans religion	1445	1335	1039	830	4649	14.72%
	Totaux	9729	12067	5225	4566	31587	100.00%

TOTAL 2 VILLES		Suisses		Etrangers		Total	%
		Hommes	Femmes	Hommes	Femmes		
Neuchâtel La Chaux-de-Fonds	Protestant	11074	13737	317	306	25434	36.92%
	Catholique romain	7239	9472	6719	6062	29492	42.81%
	Catholique chrétien	122	144	88	115	469	0.68%
	Israélite	90	91	19	19	219	0.32%
	Musulman	244	165	1049	897	2355	3.42%
	Divers	656	707	786	744	2893	4.20%
	Sans religion	2744	2557	1494	1240	8035	11.66%
	Totaux	22169	26873	10472	9383	68897	100.00%

COMMUNES		Suisses		Etrangers		Total	%
		Hommes	Femmes	Hommes	Femmes		
Le Locle (chiffres au 24.01.02)	Protestant	1801	2144	47	44	4036	38.63%
	Catholique romain	1283	1519	1003	822	4627	44.29%
	Catholique chrétien	8	7	6	7	28	0.27%
	Israélite	0	0	0	0	0	0.00%
	Musulman	10	10	196	147	363	3.47%
	Divers	81	95	74	68	318	3.04%
	Sans religion	394	379	168	134	1075	10.29%
	Totaux	3577	4154	1494	1222	10447	100.00%

TOTAL 3 VILLES		Suisses		Etrangers		Total	%
		Hommes	Femmes	Hommes	Femmes		
Neuchâtel La Chaux-de-Fonds Le Locle	Protestant	12875	15881	364	350	29470	37.14%
	Catholique romain	8522	10991	7722	6884	34119	43.00%
	Catholique chrétien	130	151	94	122	497	0.63%
	Israélite	90	91	19	19	219	0.28%
	Musulman	254	175	1245	1044	2718	3.43%
	Divers	737	802	860	812	3211	4.05%
	Sans religion	3138	2936	1662	1374	9110	11.48%
	Totaux	25746	31027	11966	10605	79344	100.00%

¹⁾ Les chiffres pour la ville du Locle sont en date du 24 janvier 2002

13. ANNEXE 2

Loi sur les sépultures (inhumation gratuite)

(Du 10 juillet 1894)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat et d'une commission spéciale,
décète:

CHAPITRE PREMIER

Des cimetières

Article premier ¹Les cimetières sont des propriétés publiques dont l'administration et la police appartiennent exclusivement aux communes.

²Est réservée la disposition transitoire de l'article 46.

Art. 2 ¹Il y a dans chaque commune un ou plusieurs cimetières.

²Plusieurs communes peuvent être autorisées à avoir un cimetière commun.

Art. 3 ¹Aucun cimetière ne peut être établi sans que l'emplacement en ait été préalablement approuvé par le Conseil d'Etat.

²De même aucun changement ne peut être apporté, sans son autorisation, à un cimetière existant.

Art. 4 ¹Aucun cimetière ne peut être établi dans l'enceinte d'une ville, d'un village ou d'un hameau.

²La distance à laquelle les cimetières doivent être établis des habitations et des édifices publics est déterminée, dans chaque cas, par le Conseil d'Etat.

³On choisira autant que possible pour lieux de sépulture les terrains élevés exposés à l'action des vents et offrant un sol suffisamment perméable.

Art. 5 Le Conseil d'Etat peut ordonner la fermeture d'un cimetière trop rapproché des habitations ou dont l'existence serait reconnue dangereuse pour la salubrité publique.

Art. 6 ¹Les cimetières doivent avoir une étendue assez considérable pour que la réouverture des fosses en vue de nouvelles sépultures n'ait lieu qu'après un délai de trente ans au moins.

²Les communes sont tenues de pourvoir à leur bon entretien.

Art. 7 ¹Les cimetières doivent être pourvus d'une clôture solide et suffisante.

²Il est interdit d'y installer des chantiers, entrepôts, étendages, etc., ainsi que d'y laisser pâturer le bétail.

Art. 8 Les cimetières existants qui viendront à être fermés doivent rester dans l'état jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné par le Conseil d'Etat. Les communes auxquelles ils appartiennent peuvent en affermer les récoltes, mais sous la condition qu'ils ne pourront êtreensemencés, ni plantés et qu'il ne pourra y être fait aucune fouille.

Art. 9 Il est permis, sous réserve des conditions que pourront déterminer les autorités communales, de placer dans les cimetières des monuments ou tout autre signe distinctif de sépulture; toutefois ils ne peuvent empêcher la rotation des fosses et doivent être enlevés lorsque s'accomplit le tour de rotation.

CHAPITRE 2

Des inhumations

Art. 10 Le service des inhumations rentre dans les attributions de la police communale.

Art. 11 ¹Chaque commune pourvoit à l'inhumation:

- a) de toutes les personnes domiciliées et décédées dans la commune;
- b) de toutes les personnes domiciliées dans la commune, mais décédées hors de son territoire, lorsque le transfert en a été autorisé par l'autorité compétente;
- c) de toutes les personnes domiciliées hors de la commune, mais décédées sur son territoire.

²Dans ce dernier cas, les communes peuvent réclamer de qui de droit une finance d'inhumation qui sera déterminée par un arrêté du Conseil d'Etat.

Art. 12 Le service des inhumations est gratuit; les frais en sont supportés par la caisse communale, sous réserve toutefois de ce qui est prévu à l'article ci-après.

Art. 13 ¹Le service gratuit des inhumations comporte:

- a) la vérification du décès, la mise au cercueil et le transport au cimetière, s'il n'y est pourvu par les soins de la famille ou des amis du défunt;
- b) la fourniture du drap mortuaire;
- c) le creusage et le comblement de la fosse;
- d) la fourniture du piquet d'ordre de la fosse.

²Ce service comprend aussi le sonnage gratuit des cloches conformément aux usages locaux.

Art. 14 Il est loisible aux communes de décider aussi la fourniture gratuite du cercueil.

Art. 15³⁵⁾ ¹Aucune inhumation ne peut avoir lieu si elle n'est autorisée par l'autorité de police locale.

²Cette autorisation ne peut être accordée avant que le décès ait été officiellement inscrit sur le registre de l'état civil.

³Exceptionnellement, le certificat d'inscription du décès peut être remplacé par une attestation délivrée par la direction de la police communale, ou en son absence par un conseiller communal, agissant en cette qualité, ou, dans les villes, par le chef du poste de la garde communale; ces autorités pourvoient en pareil cas à ce que l'inscription ait lieu le plus tôt possible.

⁴L'attestation ne dispense pas les personnes qui y sont tenues de déclarer le décès à l'officier de l'état civil.

Art. 16 ¹La vérification officielle du décès doit être faite par un médecin diplômé, sur un certificat dont le formulaire est fourni gratuitement par la chancellerie.

²Le certificat, signé par le médecin, doit énoncer les nom, prénoms, âge, origine et domicile de la personne décédée, le lieu, le jour et l'heure et, autant que possible, la cause du décès.

³Le certificat doit être immédiatement transmis à l'officier de l'état civil pour l'inscription du décès.

Art. 17 et 18³⁶⁾

Art. 19³⁷⁾ ¹Toute inhumation doit avoir lieu entre deux et trois fois vingt-quatre heures après le décès.

³⁵⁾Teneur selon L du 18 décembre 1952

³⁶⁾Abrogés par D du 16 novembre 1909

³⁷⁾Teneur selon L du 18 décembre 1952

²Ce délai peut être écourté ou prolongé afin de ne pas inhumer 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 a également le droit d'autoriser l'inhumation avant ou après l'expiration du délai dans d'autres cas exceptionnels et à la demande écrite et motivée du médecin.

Art. 20 S'il y a urgence, notamment en cas de décès survenu à la suite d'une maladie contagieuse ou épidémique ou en cas de décomposition rapide, l'autorité communale, sur l'avis du médecin, devra prescrire la mise en bière immédiate après la constatation du décès et les mesures nécessaires de désinfection, sans préjudice du droit d'ordonner la sépulture avant l'expiration du délai prévu à l'article 19.

Art. 21 Aucune inhumation ne peut avoir lieu en dehors des lieux ordinaires consacrés à la sépulture des morts.

Art. 22 Chaque inhumation doit avoir lieu dans une fosse séparée.

Art. 23 ¹Chaque fosse doit avoir 1 m 50 à 2 mètres de profondeur sur quatre-vingts centimètres (0,80) au moins de largeur.

²Pour l'inhumation des enfants en bas âge, la profondeur des fosses peut être réduite à 1 mètre.

Art. 24 Chaque fosse doit être munie d'un piquet portant un numéro d'ordre correspondant à celui du registre du cimetière.

Art. 25 ¹Les inhumations doivent avoir lieu à la suite les unes des autres, dans une ligne non interrompue, sans distinction de culte, de famille, d'âge ou de sexe.

²Toutefois, les enfants peuvent être séparés des adultes et inhumés dans des fosses creusées sur une ligne spéciale.

Art. 26 Il y a pour chaque cimetière un ou plusieurs fossoyeurs chargés de creuser et de combler les fosses et d'ensevelir les morts. Ils sont nommés par le Conseil communal qui fixe leur rétribution.

Art. 27 Il est défendu aux fossoyeurs, sous peine de destitution et sans préjudice aux condamnations pénales qu'ils pourraient encourir, d'inhumer qui que ce soit sans un permis de l'autorité communale. Il leur est de même défendu d'inhumer autre part que dans le cimetière. Les fossoyeurs sont tenus de se conformer strictement aux prescriptions de la présente loi concernant les dimensions, la réouverture des fosses et l'ordre régulier des inhumations.

Art. 28³⁸⁾ ¹Il est établi pour chaque cimetière un registre des fosses qui doit être tenu constamment en ordre à la disposition des autorités et dans lequel on inscrira:

- a) les nom, prénoms, âge, origine et domicile de la personne inhumée;
- b) la date de l'inhumation;
- c) le numéro d'ordre;
- d) le numéro du piquet fixé sur la fosse.

²Ce registre est soumis à la fin de chaque année pour visa au département de l'Intérieur.

Art. 29 Sauf et réservé les autorisations spéciales que pourra délivrer le département de l'Intérieur pour les corps transportés de l'étranger et inhumés dans le canton, les autorités de police communales ne doivent pas autoriser des procédés de sépulture tendant soit par l'emploi de cercueils de plomb, soit par l'embaumement ou de toute autre manière, à la conservation des cadavres.

Art. 30³⁹⁾ ¹Les autorités communales sont chargées de régler, en tenant compte des habitudes et des convenances locales, tout ce qui concerne les honneurs funèbres et le service local des inhumations.

³⁸⁾Teneur selon L du 25 juin 1990 (RLN XV 145) avec effet au 1^{er} janvier 1991

³⁹⁾Teneur selon L du 27 juin 1979, avec effet au 1^{er} juillet 1980 (RLN VII 356)

²Elles prendront toutes les dispositions nécessaires pour assurer l'ordre, la tranquillité et la décence dans les convois funèbres et sur leur passage et pour qu'il ne se commette dans les cimetières aucun acte contraire au respect dû à la mémoire des morts.

Art. 31 Toute personne majeure et en état de tester peut, sous réserve des dispositions de la présente loi et de celles qui pourront être édictées dans des règlements communaux sanctionnés par le Conseil d'Etat, régler les conditions de ses funérailles. Sa volonté, exprimée dans une déclaration écrite, doit être respectée.

CHAPITRE 3

De l'incinération

Art. 32 Le mode de sépulture par l'incinération est autorisé dans le canton.

Art. 33 Aucun appareil crématoire ne peut être mis en usage sans une autorisation du Conseil d'Etat.

Art. 34⁴⁰⁾ L'incinération ne peut avoir lieu qu'après la production des pièces suivantes:

- a) une déclaration signée, soit du défunt attestant sa volonté d'être incinéré, soit des plus proches parents ou, à défaut, de deux personnes dignes de foi, âgées de plus de seize ans, témoignant que le défunt en a exprimé le désir en leur présence. Pour le mineur âgé de moins de seize ans, une demande des parents ou du tuteur tient lieu de déclaration. La preuve de la volonté du défunt peut aussi être faite par la production de pièces établissant qu'il a fait acte d'adhésion aux statuts d'une société de crémation et qu'il en était encore membre au moment de son décès;
- b) le certificat d'inscription du décès mentionnant que le médecin qui a constaté le décès a attesté sur le certificat de décès qu'aucun motif de police sanitaire ne s'y oppose.

Art. 35 L'incinération est faite sous la surveillance de l'autorité de police communale et doit être constatée par un procès-verbal.

Art. 36⁴¹⁾ Les cendres sont déposées dans un lieu de sépulture régulièrement établi. Elles peuvent aussi être déposées dans un columbarium ou remises aux familles qui en font la demande.

Art. 37 Si l'incinération doit être faite dans une autre commune que celle où le décès a eu lieu ou hors du canton, l'autorité du lieu de décès ne donnera son autorisation que sous la condition que la réception du corps et son incinération soient constatées par un procès-verbal dont une expédition devra lui être transmise.

Art. 38 La date de l'incinération est réputée celle de l'inhumation pour tous les effets prévus par la loi civile.

Art. 39 Les frais de sépulture par le mode de l'incinération sont à la charge des parents ou des amis du décédé.

CHAPITRE 4

Du transport et de l'exhumation des corps

Art. 40⁴²⁾ ¹Le transport hors de la commune du corps d'une personne décédée ne peut avoir lieu que lorsque le médecin qui constate le décès atteste sur le certificat de décès qu'aucun motif de police sanitaire ne s'y oppose.

⁴⁰⁾Teneur selon L du 21 mai 1964

⁴¹⁾Teneur selon D du 16 novembre 1909

⁴²⁾Teneur selon L du 21 mai 1964

²S'il s'agit du corps d'une personne décédée à la suite d'une des maladies citées à l'article premier, alinéa 1, de la loi fédérale concernant les mesures à prendre contre les épidémies offrant un danger général, il ne pourra être transporté hors du lieu du décès que s'il s'est écoulé au moins une année depuis le décès et sur la présentation d'un laissez-passer délivré par le département de l'Intérieur.

Art. 41⁴³⁾ Si le corps doit être transporté hors de Suisse, un laissez-passer pourra être délivré par le département de l'Intérieur s'il est justifié que toutes les conditions et précautions prescrites par le règlement fédéral concernant le transport des cadavres, du 6 octobre 1891, ont été strictement observées.

Art. 42¹ Aucune exhumation ne peut avoir lieu, que le corps soit destiné à être transporté dans une autre localité du canton ou hors du canton, sans une autorisation du département de l'Intérieur.

²L'exhumation a lieu en présence et sous la surveillance d'un médecin délégué par le département et d'un délégué de l'autorité de police locale. Un membre ou un représentant de la famille devra, autant qu'il est possible, être présent.

³Il est dressé de l'opération un procès-verbal qui doit constater l'identité du cadavre ou du cercueil, l'état dans lequel ils ont été trouvés, ainsi que toutes les précautions prises pour l'exhumation, la désinfection et le transport.

CHAPITRE 5

Pénalités

Art. 43 à 45⁴⁴⁾

CHAPITRE 6

Dispositions transitoires et finales

Art. 46⁴⁵⁾ L'hospice de Préfargier, l'hospice de Landeyeux et l'hospice cantonal de Perreux, pour leurs cimetières particuliers, et la communauté israélite de La Chaux-de-Fonds, pour le cimetière des Eplatures, restent au bénéfice des autorisations exceptionnelles qui leur ont été accordées.

Art. 47 Le Conseil d'Etat est chargé de pourvoir, par des arrêtés et par des instructions, à l'exécution de la présente loi.

Art. 48 Sont abrogés avec la mise en vigueur de la présente loi:

- a) le règlement cantonal sur la police des inhumations et des cimetières, du 7 décembre 1866;
- b) le règlement additionnel, du 17 juillet 1868;
- c) l'arrêté du 10 mars 1882, fixant les mesures à observer pour le transport et l'exhumation des corps;
- d) et généralement toutes dispositions contraires.

Art. 49 La présente loi sera mise à exécution après avoir été soumise au délai du référendum.

Décret promulgué par le Conseil d'Etat le 11 septembre 1894, avec effet au 1^{er} janvier 1895.

⁴³⁾Teneur selon L du 21 mai 1964

⁴⁴⁾Abrogés par le code pénal neuchâtelois, avec effet au 1^{er} janvier 1942 (RSN 312.0)

⁴⁵⁾Teneur selon D du 16 novembre 1909

14. ANNEXE 3

Arrêté

concernant l'application du dernier alinéa de l'article 11 de la loi sur les sépultures

(Du 12 avril 1995)

Le Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 11 de la loi sur les sépultures, du 10 juillet 1894⁴⁶⁾, ainsi conçu:

Chaque commune pourvoit à l'inhumation:

- a) de toutes les personnes domiciliées et décédées dans la commune;*
- b) de toutes les personnes domiciliées dans la commune, mais décédées hors de son territoire, lorsque le transfert en a été autorisé par l'autorité compétente;*
- c) de toutes les personnes domiciliées hors de la commune, mais décédées sur son territoire.*

Dans ce dernier cas, les communes peuvent réclamer de qui de droit une finance d'inhumation qui sera déterminée par un arrêté du Conseil d'Etat.

vu le préavis du service de la santé publique;

sur la proposition du conseiller d'Etat, chef du Département de la justice, de la santé et de la sécurité,

arrête:

Article premier La finance que les communes sont autorisées à réclamer pour l'inhumation des personnes décédées sur leur territoire mais qui n'y étaient pas domiciliées, est de 300 francs à 1500 francs.

Art. 2 Cette finance est uniformément fixée à 600 francs pour les indigents neuchâtelois, suisses d'autres cantons et étrangers à la Suisse, dont les frais de maladie et de sépulture incombent à une commune neuchâteloise, en vertu de la loi cantonale sur l'assistance publique, du 2 février 1965⁴⁷⁾, de la loi fédérale concernant les frais d'entretien et de sépulture des ressortissants pauvres d'autres cantons, du 22 juin 1875, et des traités internationaux. Pour les indigents de cette catégorie, la finance de 600 francs fixée ci-dessus comprend la fourniture du cercueil.

Art. 3 L'arrêté concernant l'application du dernier alinéa de l'article 11 de la loi sur les sépultures, du 13 décembre 1974⁴⁸⁾, est abrogé.

Art. 4 Le présent arrêté entre immédiatement en vigueur. Il sera publié dans la Feuille officielle et inséré au Recueil de la législation neuchâteloise.

⁴⁶⁾RSN 565.1

⁴⁷⁾RSN 831.0

⁴⁸⁾RLN V 858

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
Rapport du Conseil d'Etat	
<i>RESUME</i>	1
I. INTRODUCTION	1
II. SITUATION ACTUELLE	2
1. La loi sur les sépultures de 1894	2
2. Laïcité de l'Etat et cimetières publics	2
III. RESULTATS DE LA NEGOCIATION CONCERNANT LA SEPULTURE DES DEFUNTS MUSULMANS	3
IV. SOLUTIONS APPLIQUÉES AILLEURS EN SUISSE OU EN EUROPE ET RÉCIPROCITÉ AVEC LES PAYS MUSULMANS	4
V. RÉSULTATS DES DISCUSSIONS PUBLIQUES, DE LA CONSULTATION DES COMMUNES ET DES ÉGLISES	4
VI. APPRECIATION DU CONSEIL D'ETAT	5
VII. COMMENTAIRES RELATIFS AUX ARTICLES MODIFIES	6
VIII. CONCLUSIONS	7
Loi portant modification de la loi sur les sépultures (inhumation de longue durée)	8
Annexe 1: Population résidante selon la religion et la nationalité, en nombres absolus, en 1990 et en 2000 – Canton de Neuchâtel	10
Annexe 2: Rapport de la communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE)	11
<i>RESUME</i>	12
1. INTRODUCTION	12
2. ETAT DE LA SITUATION	13
2.1. Situation générale	13
2.2. Les populations musulmanes et les collectivités islamiques dans le canton de Neuchâtel.....	15
2.3. Prise en compte des demandes concernant l'enterrement des morts dans le canton selon de nouvelles modalités	16
2.4. Objectifs et travaux de la CTIE	16
3. ENTERREMENT DES DEFUNTS ET LAICITE	17
3.1. Bref historique de la loi cantonale sur les sépultures, du 10 juillet 1894	17
3.2. La notion de laïcité de l'Etat	18
3.3. Cimetière et laïcité	21
3.4. La laïcité des cimetières neuchâtelois: conclusion	22
4. LIMITES ET POSSIBILITES LEGALES	22
4.1. Principes généraux	22
4.2. Examen de la loi cantonale sur les sépultures, du 10 juillet 1894, au regard de l'enterrement selon le rite islamique	24

5.	ENTERREMENT DES DEFUNTS MUSULMANS: SOLUTIONS TROUVEES DANS LES AUTRES CANTONS	25
5.1.	Situation générale en Suisse	25
5.2.	Cimetière de la ville de Berne	26
6.	EXAMEN DES SOLUTIONS POSSIBLES DANS LE CANTON DE NEUCHATEL .	26
6.1.	Introduction	26
6.2.	Cimetières privés séparés	27
6.3.	Cimetières publics aménagés	28
6.4.	Autres aspects de l'enterrement des défunts musulmans	29
7.	SOLUTION PRECONISEE	30
7.1.	Possibilité de créer un quartier pour des inhumations de longue durée dans les cimetières existants	30
7.2.	Projet de modifications législatives et commentaires	30
8.	COMPATIBILITE DE LA SOLUTION PRÉCONISEE AVEC LES RITES DES PRINCIPALES CONFESSIONS PRESENTES DANS LE CANTON	32
8.1.	Principaux rites religieux	32
8.1.1.	Le Christianisme	32
8.1.2.	L'Islam	33
8.1.3.	Le Judaïsme	33
8.1.4.	L'Hindouïsme	34
8.1.5.	Le Bouddhisme	35
8.1.6.	L'Animisme	35
8.2.	Compatibilité des principaux rites religieux avec la législation neuchâteloise en lien avec les modifications proposées	36
8.2.1.	Inhumations et incinérations	36
8.2.2.	Enterrement à la ligne	36
8.2.3.	Délai d'attente avant l'inhumation	37
8.2.4.	Durée des sépultures et tournus des tombes	37
8.3.	Conclusion	37
9.	MISE EN OEUVRE DE LA SOLUTION PRECONISEE	37
10.	CONCLUSION	38
11.	REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	38
12.	Annexe 1: Statistique des confessions au 31 décembre 2001	40
13.	Annexe 2: loi sur les sépultures, du 10 juillet 1894	41
14.	Annexe 3: arrêté concernant l'application du dernier alinéa de l'article 11 de la loi sur les sépultures, du 12 avril 1995	46