



REFORME DE LA LEGISLATION RELATIVE AU TEMPOREL DES CULTES
Note d'orientation

**AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNION DES VILLES ET
COMMUNES DE WALLONIE DU 5 OCTOBRE 2010**

RESUME

La Déclaration de politique régionale 2009-2014 dispose: "Le Gouvernement mènera, dans le respect de la diversité des convictions religieuses et philosophiques reconnues, une large concertation avec l'ensemble des acteurs intéressés afin d'aboutir à un cadre décrétoal et réglementaire modernisé, transparent et simplifié pour les établissements des cultes ainsi que les établissements et organisations laïques".

Dans le cadre de la mise en œuvre de la DPR, le Ministre des Pouvoirs locaux a mis en place un Groupe de travail "Réforme de la législation relative au temporel des cultes" auquel participe l'UVCW.

Dans ce contexte, il est nécessaire d'actualiser les positions arrêtées par notre association lors de son audition au Parlement wallon en 2006.

Les axes essentiels en sont les suivants:

- *inciter fortement et donc faciliter les fusions volontaires à l'échelle communale,*
- *subsidiatement, constituer entretemps un organe de coordination communal qui établit un plan pluriannuel,*
- *soumettre les comptes et budgets des établissements de culte à l'approbation du conseil communal, avec recours possible auprès de l'autorité provinciale,*
- *créer un cadre démocratique pour la désignation des conseils de communauté locale,*
- *mieux gérer le patrimoine, qu'il s'agisse des édifices du culte, des presbytères, du patrimoine privé,*
- *fixer des critères de reconnaissance des communautés locales.*

1. INTRODUCTION – SITUATION

Le **Fédéral** est compétent pour la reconnaissance des cultes, ce qui donne accès au financement public.

Depuis 2002, la Région a la compétence de reconnaître les communautés locales et **organiser leur gestion**. A noter que la laïcité est restée de compétence fédérale.

Six cultes sont reconnus: catholique, protestant, israélite, anglican, islamique et orthodoxe.

La couverture du déficit des "fabriques d'église" catholique, protestant, israélite et anglican est assurée par les communes, les provinces ayant à leur charge les cultes islamique (1974), orthodoxe(1985) et la morale laïque (1993).

- ***Relations communes – fabriques d'église***

La gestion du temporel des cultes est d'intérêt local et est exercée par des établissements publics soumis à une double tutelle civile et religieuse: tutelle d'avis préalable du conseil communal sur le budget et les comptes, qui sont approuvés par l'évêque pour les dépenses cultuelles et le collège provincial pour les autres dépenses (loi du 4 mars 1870).

En vertu de l'article L1321-1, 9° et 12° du CDLD, qui renvoie à l'article 92 du décret impérial du 30 décembre 1809, les communes doivent suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique pour les charges portées en l'article 37 du décret impérial, à savoir, les dépenses cultuelles, l'entretien et les grosses réparations des édifices du culte et le logement des ministres du culte.

- ***Données financières***

Les données les plus récentes de Dexia (cf. annexe 1) sont les suivantes: en 2009, les dépenses ordinaires nettes des communes wallonnes pour la fonction Cultes et laïcité s'élèvent à 42,5 millions d'euros, soit 1% des dépenses communales, soit 12,3€/habitant.

Ce montant par habitant peut varier sensiblement d'une commune à l'autre, notamment en fonction de la densité de population.

Ces données financières révèlent une légère croissance en chiffres absolus, mais une assez grande stabilité en pourcentage des dépenses communales et ce sur plus d'une décennie (données existantes depuis 1994).

Les dépenses extraordinaires pour travaux sont les suivantes: 40 millions d'euros, soit 2,5% du budget extraordinaire, soit 11,6€/habitant. On constate une certaine croissance en chiffres absolus.

- ***Principaux problèmes posés***

- Si les dépenses ordinaires sont relativement contenues, de leur côté les dépenses pour travaux aux édifices du culte augmentent et ce, sans que des plans d'investissements coordonnés et pluriannuels assurent une maîtrise, une prévision et un étalement de ces charges extraordinaires.

- Le régime de gestion du temporel des cultes est désuet et peu transparent. La disparité des situations sur le terrain rend le contrôle compliqué.
En outre, les communes ressentent un malaise particulier face à leur impossibilité d'improver un budget de fabrique, alors qu'elles ont cette possibilité à l'égard des CPAS.

- La gestion du patrimoine affecté au culte pose différentes questions: travaux, désaffectation (ne pourrait-on simplifier la procédure tout en maintenant la

double décision civile et religieuse?), démolition, réaffectation/vente (dans le respect des convictions de chacun).

Comment tenir compte et mieux valoriser l'aspect patrimonial, culturel et touristique des édifices du culte?

- En ce qui concerne le culte islamique, les mosquées, souvent établies dans des habitations aménagées sans permis, peuvent poser des problèmes au regard des normes de sécurité incendie et des règles d'urbanisme (cf. Audition au Parlement wallon, 2006).

2. OBJECTIFS DE LA REFORME

- **Favoriser une rationalisation** du nombre et du ressort territorial des fabriques d'église, de sorte qu'elles **correspondent aux limites communales**
- **Moderniser**: assurer la **transparence** dans la gestion du temporel des cultes et améliorer le **contrôle** de l'autorité locale chargée d'intervenir financièrement
- **Harmoniser** les structures existantes chargées du temporel des cultes et assurer l'égalité de traitement entre les différents cultes.

3. ACTUALISATION DES PROPOSITIONS UVCW FORMULEES LORS DE L'AUDITION AU PARLEMENT WALLON, Mai 2006 (cf. annexe 2)

3.1. Ressort territorial

Fabriques d'église catholiques

Les autorités locales souhaitent très fortement que des mesures et incitants viennent favoriser une rationalisation du nombre et du ressort territorial des fabriques d'église, de sorte qu'elles **correspondent aux limites communales**. Cette dynamique de fusion serait de préférence **volontaire et négociée**, dans l'intérêt bien compris des divers acteurs.

En effet, on recensait en 2009 en Belgique, quelques 3.918 paroisses, dont **2.018** en Région wallonne (QP du 7.12.2009, n°95 - PW 2009-2010), et parmi elles, un certain nombre de « fusions par absorption » et autres rationalisations ont déjà eu lieu depuis 2002.

Il s'agit sans doute d'une tendance progressive, qu'il conviendrait **d'encourager** partout où c'est possible. A cet égard, il paraît souhaitable de prévoir, dans le respect du droit d'initiative locale, **un cadre procédural** dans le futur décret wallon. De la sorte, le rôle respectif de la commune et des fabriques, de même que les modalités d'intervention des tutelles civiles et religieuses, pourraient être mieux décrits et partant, facilités.

Autres cultes

On remarquera toutefois que la coordination des limites territoriales communales et paroissiales ne va pas résoudre la question des **paroisses (surtout celles des cultes autres que catholiques) dont le ressort s'étend sur deux ou plusieurs communes**, et parfois sur plus d'une province voire d'une Région. C'est par ex. le cas des fabriques protestantes qui s'étendent à la fois sur des communes de la

Région wallonne et de la Communauté germanophone : la solution trouvée a été de recourir en 2009 à un accord de coopération entre Région wallonne et Communauté germanophone, portant sur le mode de fonctionnement suivant :

- la tutelle administrative sur les fabriques d'église protestantes telle que prévue par la législation est exercée en fonction de leur siège principal ;
- les dépenses légales obligatoires des communes au profit des fabriques d'église seront prises en charge par les communes couvertes par ces fabriques, proportionnellement au nombre de fidèles résidant sur leur territoire, à moins que les conseils communaux concernés ne décident à l'unanimité d'une autre clé de répartition.

Des règles similaires pourraient selon nous être proposées dans les autres cas de fabriques pluricommunales.

Actuellement, la prise en charge des dépenses obligatoires à l'égard des fabriques concernées ne peut se fonder que sur la règle, très générale et peu pragmatique, de l'article L1321-2 CDLD (ancien art. 256 NLC), selon lequel : « lorsqu'une des dépenses obligatoires intéresse plusieurs communes, elles y concourent toutes proportionnellement à l'intérêt qu'elles peuvent y avoir; en cas de refus ou de désaccord sur la proportion de cet intérêt et des charges à supporter, il y est statué par le collège provincial ».

Dans la foulée, on peut penser que, compte tenu d'une implantation locale très fortement différenciée, il serait indiqué de transférer aux **provinces** (ou à la Région) la compétence en matière de temporel pour tous les cultes autres que catholique. Pour rappel, les cultes islamique et orthodoxe (et, pour son financement, la laïcité) relèvent déjà de la province, on y ajouterait donc les cultes protestant, anglican et israélite.

3.2. Organe de coordination communal et plan pluriannuel

Entretiens, il conviendrait d'instaurer dans chaque commune, autour du bourgmestre ou de son délégué, un **organe de coordination communal**, réunissant toutes les fabriques de l'entité (cf. organe de concertation commune-CPAS).

Un agent communal pourrait assister cet organe pour préparer les budgets, la comptabilité et la politique de gestion des fabriques pour la ou les années à venir, en ce compris l'établissement d'un **plan pluriannuel des travaux et investissements**. Dans la foulée, les budgets et comptes des fabriques, actuellement fort disparates, doivent être rénovés et standardisés (codification), mais pas complexifiés.

L'organe de concertation pourrait également faire office de central d'achats/de marchés pour les fabriques, dans une optique de simplification administrative et de réduction des coûts (gestion des assurances, coordination des travaux, des investissements, etc.).

L'intérêt communal pourrait de la sorte être mieux respecté, sans porter atteinte de manière excessive à l'autonomie de gestion de chaque fabrique.

Il faut également préciser qu'il ne s'agirait aucunement d'une structure intermédiaire lourde et coûteuse, mais bien d'un lieu de concertation, où les problèmes seraient traités en amont, au lieu d'être subis en aval (il faut en tout cas éviter que les frais de fonctionnement d'une telle structure intermédiaire ne dépassent les économies escomptées de cette rationalisation).

Enfin, l'option de créer, comme en Flandre, une **administration centrale** est perçue comme une piste explorable.

3.3. **Tutelle**

Il conviendrait de soumettre à **l'approbation du conseil communal les budgets et comptes des fabriques (et assimilés)** (cf. décrets flamand et germanophone).

3.4. **Composition des conseils de fabrique (et assimilés)**

Il conviendrait, par exemple, en s'inspirant du décret flamand, de créer un même cadre démocratique pour les six cultes: élection après appel aux candidatures au sein de la paroisse ou de la communauté; il faut être inscrit aux registres de population.

Les **autorités publiques** doivent être représentées (sans voix délibérative) au sein des fabriques (et assimilés).

3.5. **Patrimoine**

Il conviendrait de réaliser, par fabrique, un inventaire (tenu à jour annuellement) du patrimoine, en ce compris des biens non affectés au culte.

Il conviendrait également de mieux valoriser l'aspect patrimonial, culturel et touristique des édifices du culte et, plus généralement, de gérer le patrimoine de manière davantage proactive, qu'il s'agisse des édifices du culte, des presbytères, du patrimoine privé.

La gestion du patrimoine affecté au culte pose différentes questions: travaux, désaffectation, démolition, réaffectation/vente dans le respect des convictions de chacun. Il conviendrait de simplifier la procédure de désaffectation tout en maintenant la double décision civile et religieuse.

3.6. **Reconnaissance des communautés locales**

Ce point appelle trois commentaires principaux :

- **premièrement**, on peut s'interroger sur la latitude dont dispose réellement la Région dans sa compétence de reconnaître des communautés au niveau local: la compétence fédérale relative à la reconnaissance des cultes eux-mêmes et aux traitements des ministres du culte, mais également le prescrit constitutionnel de la liberté de culte ne réduisent-ils pas la Région à un rôle de simple "notaire" (sans aucun pouvoir de refus ni même d'adaptation), des décisions de création des communautés locales prises par les autorités cultuelles reconnues?

Par exemple, la Région dispose-t-elle du pouvoir de poser des conditions minimales à la création de nouvelles communautés (nombre minimal de fidèles, preuve de ce nombre).

Il s'agit d'une question sur laquelle toute la clarté doit être faite par la Région, afin d'éviter des recours constitutionnels ultérieurs. On notera toutefois qu'à ce jour, le décret flamand du 7 mai 2004 sur les cultes reconnus n'a pas fait l'objet d'une remise en cause sur la constitutionnalité des principes qu'il pose à cet égard (cf. art. 2 : « le Gouvernement flamand reconnaît les paroisses et leur ressort territorial sur la proposition de l'organe représentatif du culte reconnu par l'autorité fédérale, dénommé ci-après l'organe représentatif agréé. Les critères d'agrément seront fixés par arrêté du Gouvernement flamand »).

- **deuxièmement**, en ce qui concerne les critères et les modalités de reconnaissance proprement dits (et le retrait éventuel de ceux-ci) des communautés religieuses locales reconnues, il s'agit avant tout d'une compétence d'intérêt régional, pour l'examen de laquelle les communes concernées devraient pouvoir donner un avis préalable, de manière particulière, lorsque dans le cadre du futur décret, un dossier est présenté pour obtenir ladite reconnaissance. Cet avis communal porterait au minimum sur la faisabilité des projets de prise en charge des dépenses obligatoires au profit de la communauté à instituer, et sur la possibilité de prévoir un plan pluriannuel pour organiser les rapports communes-fabriques concernés.

Il est utile de se référer à cet égard à l'arrêté du Gouvernement flamand du 30.9.2005 établissant les critères d'**agrément des communautés** d'églises et religieuses locales des cultes reconnus (pertinence sociale, engagement dans l'ensemble de la communauté locale, nombre de croyants, engagement à écarter de l'organisation et du fonctionnement de la communauté d'église/religieuse des individus agissant ou incitant à agir en violation de la Constitution et de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, etc.).

- **enfin**, la multiplication de certaines communautés cultuelles locales pose la question du contrôle de la légalité des messages et valeurs véhiculés lors de leurs assemblées.

Si la grande majorité des communautés cultuelles respectent la loi et les valeurs de notre Etat de droit, on ne peut toutefois exclure l'existence ou l'apparition de certains discours intégristes et antidémocratiques.

Il convient selon nous d'examiner spécifiquement cet aspect lors de la procédure de reconnaissance d'une nouvelle communauté par la Région.

Le décret et les arrêtés d'exécution doivent par conséquent prévoir une procédure d'enquête permettant d'écarter tout doute sur le caractère pacifique et légaliste de la communauté qui souhaite être instituée.

LMB/JRO/bdj/14.10.2010