

Les cultes

1. Contexte général

La matière des cultes, ou plus précisément des relations entre les communes et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, est l'une des plus anciennes de notre ordre juridique.

Elle repose toujours, du moins pour ce qui concerne le territoire wallon (voy. titre 2 ci-dessous, les effets de la régionalisation de 2002) sur deux antiques législations fondatrices, que sont le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises et la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes.

Quelques éléments de base méritent ici d'être rapidement brossés, afin de mieux cerner le rôle actuel des communes à l'égard des cultes.

Depuis les dernières réformes de l'Etat au début du XXI^e siècle, le rôle et les attributions des autorités publiques en matière de cultes ont été répartis comme suit :

- l'autorité fédérale reste compétente pour la reconnaissance des cultes, reconnaissance qui donne leur accès au financement public ;
- depuis 2002, la Région a la compétence de reconnaître les communautés locales et organiser leur gestion ;
- à ce jour, six cultes sont reconnus : le culte catholique, protestant, israélite, anglican, islamique et orthodoxe. S'ajoute à ceux-ci la laïcité organisée, qui bénéficie également de financement public ;
- un culte reconnu doit gérer ses activités par le biais d'établissements publics, dotés de la personnalité juridique. Historiquement, et à ce jour encore, l'écrasante majorité (plus de 90%) ces établissements dépendent du culte catholique, et continuent à s'appeler « fabriques d'église », même si le nouveau décret wallon réformant la tutelle sur le temporel des cultes utilise désormais une terminologie plus générale et valable pour tous les cultes : les « établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus » ;
- le contrôle de tutelle (voy. plus bas titre 3) ainsi que certaines obligations spécifiques (voy. titre 2), sur les établissements culturels catholiques, protestants, israélites et anglicans est assuré par les communes ;
- les provinces ont quant à elles les mêmes attributions et charges à l'égard des cultes islamique, orthodoxe et la morale laïque.

La gestion du temporel des cultes est d'intérêt local et est donc exercée par des établissements publics soumis à une double tutelle civile et religieuse : tutelle du conseil communal sur le budget et les comptes « fabriciens », qui sont approuvés par la hiérarchie cultuelle (pour le culte catholique, l'évêque) pour les dépenses culturelles (liés à la célébration du culte : messes, mariages, funérailles, etc.) et par le conseil communal pour les autres dépenses (gestion « civile » de l'établissement : personnel, frais et produits de la gestion des bâtiments, etc.).

En vertu de l'article 92 du décret impérial du 30 décembre 1809 sur les fabriques des églises (article qui se reflète dans les obligations budgétaires énumérées à l'article L1321-1, 9° et 12° du CDLD), 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,
- pourvoir aux grosses réparations des édifices du culte,
- et fournir, en principe en nature, sinon par équivalent (loyer), un logement aux ministres du culte qui officient sur le territoire de la commune.

Quelques données financières :

- les dépenses ordinaires nettes des communes wallonnes pour la fonction Cultes et laïcité sont de l'ordre de 50 millions d'euros, soit 1 % des dépenses communales ;
- 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 assez grande stabilité en pourcentage des dépenses communales ;
- les dépenses extraordinaires pour travaux sont de l'ordre de 2 à 3% du budget extraordinaire. La tendance est toutefois à la hausse depuis plusieurs années.

De manière générale, et abstraction faite des derniers développements juridiques survenus en Wallonie depuis la régionalisation, les relations communes – établissements cultuels se caractérisent par les points d'attention suivants :

- le régime de gestion du temporel des cultes est désuet et peu transparent. La disparité des situations sur le terrain rend le contrôle compliqué ;
- 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 ;
- la gestion du patrimoine affecté au culte pose différentes questions : travaux, désaffectation, démolition, réaffectation/vente. 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.

2. Législation sur le temporel des cultes depuis la régionalisation de 2002

Tel qu'inscrit dans la Déclaration de politique régionale du Gouvernement wallon de 2009, le projet public pour la réforme du temporel des cultes en Wallonie était très ambitieux. La rationalisation des structures et des modes de fonctionnement des établissements cultuels avait en effet des objectifs multiples et coordonnés :

- réduire le nombre de fabriques d'église catholique (et les établissements équivalents pour les autres cultes reconnus), actuellement supérieur à 2000 en Wallonie, et/ou promouvoir une meilleure coordination entre elles, en vue d'en améliorer le fonctionnement et les capacités de gestion ;

- rechercher des formules permettant une meilleure gestion et des projets permettant, là où c'est possible et souhaitable, la sauvegarde ou la reconversion du patrimoine consacré aux cultes, spécialement les lieux de célébrations du culte catholique, victimes de la réduction constante du nombre de pratiquants ;
- et améliorer les relations entre les fabriques d'église et les autorités communales, les obligations financières des dernières envers les premières, notamment en ce qui concerne la qualité ou l'opportunité de leurs décisions budgétaires et comptables, donnant souvent lieu à des controverses sans fin.

La nécessité d'évoluer dans ce domaine juridique très complexe et sensible s'était déjà exprimée depuis de nombreuses années, et déjà avant le tournant du XXI^e siècle.

En 2006, le Parlement wallon s'est penché à de nombreuses reprises sur cette, notamment à l'occasion de longues auditions des représentants des six cultes reconnus, mais également de l'Association des Provinces wallonnes et de l'Union des Villes et Communes de Wallonie.

Et si les discussions ont mis en lumière l'extrême complexité de la situation de terrain, mais aussi les nombreuses résistances opposées par certains représentants des cultes à une réforme de trop grande ampleur, une première étape importante dans la voie d'une rationalisation des relations entre l'autorité publique et les cultes reconnus a été franchie avec l'adoption du décret du 13 mars 2014, qui réorganise la tutelle sur les établissements culturels.

En quoi consiste cette réorganisation de la tutelle sur les cultes ? Les grands principes à retenir sont les suivants :

- jusqu'alors, il existait de nombreuses modalités et règles de tutelle différentes sur les actes des établissements culturels : la tutelle générale d'annulation, visant tous les actes non soumis à tutelle spéciale d'approbation, se décline en plusieurs procédures, selon l'objet (marché public, opérations immobilières, baux, donations et legs, etc.). Quant à la tutelle spéciale d'approbation, elle se limite aux (importantes) décisions en matière de budget et de comptes de ces établissements. Ces règles étaient par ailleurs variables selon les cultes ! Le nouveau décret ne vise pas à réduire le nombre de ces tutelles (sauf en ce qui concerne la tutelle de suspension, qui est supprimée), mais à mieux les coordonner et à les rationaliser ;
- la répartition entre communes et provinces des compétences à l'égard des six cultes reconnus et de la laïcité est maintenue ;
- la tutelle spéciale d'approbation sur les budgets, modifications budgétaires et comptes des établissements culturels - et rien qu'elle - est transférée aux communes et aux provinces, selon la répartition entre cultes précitée ;
- pour la tutelle générale d'annulation, le collège communal peut introduire un recours auprès de gouverneur contre une décision d'un établissement soumis à cette tutelle. Par ailleurs, dans l'exercice par la commune de sa tutelle d'approbation des budgets et comptes culturels, la Région wallonne (le gouverneur) reste autorité de recours en cas de désaccord entre un établissement et sa tutelle communale ;
- la tutelle d'approbation sur les établissements « de compétence communale » est désormais exercée par le conseil communal. Pour rappel, c'était déjà cet organe qui était chargé de rendre un avis préalable sur les budgets et comptes en question, avant l'exercice de la tutelle régionale ;
- enfin, des règles spécifiques sont prévues pour les établissements culturels s'étendant sur le territoire de deux ou plusieurs communes.

Ces nouvelles règles sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

3. Perspectives d'évolution des relations entre les cultes et l'autorité publique

La réforme de la tutelle sur les cultes, décrite sous le titre précédent, constitue assurément un pas important vers une entrée des relations Église(s)-État dans le XXI^e siècle.

Dans une optique de modernisation et de rationalisation bien nécessaire après 200 ans de pratique d'une législation qui a traversé de manière quasiment intacte toute l'évolution sociale et technologique de nos sociétés, il importe de poursuivre, lentement mais sûrement, la réforme ainsi entamée, en prévoyant le cadre juridique et pratique favorable à une rationalisation des établissements de gestion du temporel des cultes en Wallonie. La seule rationalisation de la tutelle ne suffira pas à résoudre les difficultés actuelles dans les relations entre les communes et leurs établissements cultuels.

Voici quelques réflexions que partagent les municipalistes wallons à cet égard :

- Premièrement, il conviendrait de rationaliser le nombre et le ressort territorial des fabriques d'église, de sorte qu'elles correspondent aux limites communales. Cette démarche serait de préférence volontaire et négociée, dans l'intérêt bien compris des divers acteurs.

En effet, selon l'Annuaire statistique de la Belgique, il y avait, en 1885, 231 cures et 2.829 succursales, soit 3.160 paroisses. Aujourd'hui, sur base des chiffres repris dans *l'Annuaire catholique de Belgique* (éd. 2005 – 2006), il y avait, en Belgique, 3.918 paroisses, dont 2.018 en Région wallonne.

Un certain nombre de « fusions par absorption » et autres rationalisations ont déjà eu lieu, et le Ministre (réf. cit.) en énumère une dizaine en Wallonie, pour la période 2002-2009.

Il s'agit sans doute d'une tendance progressive, qu'il conviendrait d'encourager partout où c'est possible.

- 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, devraient être rénovés et standardisés (codification), mais pas complexifiés.

L'organe de concertation pourrait également faire office de central d'achats 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 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 (en évitant que les frais de fonctionnement d'une telle structure intermédiaire ne dépassent les économies escomptées de cette rationalisation).

- S'agissant des conseils de fabrique (et assimilés), en s'inspirant du décret flamand sur les cultes de 2004, il serait pertinent de créer un même cadre démocratique pour les six cultes reconnus : élection après appel aux candidatures au sein de la paroisse ou de la communauté, et nécessité pour les membres des établissements cultuels d'être inscrit en résidence principale dans de la commune concernée (registres de la population).

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

- Quant à la répartition des compétences publiques en fonction des cultes, compte tenu d'une implantation locale très fortement différenciée, il ferait sens de transférer aux provinces 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.
- Enfin, concernant les mécanismes de reconnaissance des communautés culturelles locales, les critères et les modalités de reconnaissance proprement dits (et le retrait éventuel de ceux-ci) des communautés religieuses locales reconnues, constituent avant tout 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.

La multiplication de certaines communautés culturelles locales pose par ailleurs la question du contrôle de la légalité des messages et valeurs véhiculés lors de leurs assemblées. Si la grande majorité des communautés culturelles respectent la loi et les valeurs de notre État de droit, on ne peut toutefois exclure l'existence ou l'apparition de certains discours intégristes et antidémocratiques. Il conviendrait d'examiner spécifiquement cet aspect lors de la procédure de reconnaissance d'une nouvelle communauté par la Région.

4. Tableau récapitulatif de la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus en Wallonie (hors Région de langue allemande)

Nouveau régime au 1.1.2015 (décr. 13.5.2014, M.B., 4.4.2014)

A. Établissements des cultes CATHOLIQUE (fabriques cathédrales), ISLAMIQUE, ORTHODOXE, et de la LAÏCITÉ ORGANISÉE :

Pas d'intervention des communes.

B. Établissements des cultes CATHOLIQUE (fabriques d'église), PROTESTANT, ISRAËLITE et ANGLICAN :

TUTELLE	ACTE CONCERNÉ (+ RÉF. CDLD)	AUTORITÉ DE TUTELLE	DÉLAIS DE TUTELLE	RECOURS (+ DÉLAI)
Tutelle générale d'annulation :				
	Délibération attribution des marchés publics > certains montants <i>CDLD L3161-4, 1°, a)</i>	Gouverneur	* Remise de l'acte : dans les 15 jours de son adoption * Délai pour tutelle : dans les 30 jours de la réception de l'acte (+ possibilité de proroger de 15 jours)	Pas de recours interne (gouverneur est autorité de tutelle finale) Recours classique au Conseil d'État
	Délibération-avenant aux marchés publics <i>CDLD L3161-4, 1°, b) et c)</i>	Gouverneur		
	Délibération opérations immobilières >10.000 EUR (achat, vente, échange, location +9 ans, hypothèque, etc.) <i>CDLD L3161-4, 2°</i>	Gouverneur		
	Délibérations sur dons et legs avec charge <i>CDLD L3161-4, 3°, a)</i>	Gouverneur		
	Délibérations sur dons et legs sans charge, >10.000 EUR <i>CDLD L3161-4, 3°, b)</i>	Gouverneur		
	Délibérations construction immeuble affecté au culte ou au logement ministre du culte <i>CDLD L3161-4, 4°</i>	Gouverneur		
	Autres délibérations Facultatif : * à l'initiative du gouverneur, OU * par suite d'un recours introduit par le collège communal (cf. dernière ligne du tableau)	Gouverneur	* Remise de l'acte : dans les 15 jours de la demande de transmission * Délai pour tutelle : dans les 30 jours de la réception de l'acte (+ possibilité de proroger de 15 jours)	

TUTELLE	ACTE CONCERNÉ (+ RÉF. CDLD)	AUTORITÉ DE TUTELLE	DÉLAIS DE TUTELLE	RECOURS (+ DÉLAI)
Tutelle spéciale d'approbation :				
	Délibération arrêtant le budget (L3162-1, § 1 ^{er} , 1 ^o)	Conseil communal	<ul style="list-style-type: none"> * Transmission budget (au CC et à l'organe culturel) avant le 30/8 * Transmission décision organe culturel au CC : dans les 20 jours de la transmission (sinon, réputé favorable) * Délai pour tutelle CC : dans les 40 jours de la réception de la décision de l'organe culturel (+ possibilité de proroger de 20 jours) (sinon, acte exécutoire) 	<ul style="list-style-type: none"> * Auprès du Gouverneur, par l'établissement culturel ou l'organisme culturel, dans les 30 jours de la réception de la décision CC * Décision sur recours : dans les 30 jours (à défaut, décision confirmée)
	Délibération arrêtant les modifications budgétaires (L3162-1, § 1 ^{er} , 1 ^o)	Conseil communal	<ul style="list-style-type: none"> * Transmission de l'acte (au CC et à l'organe culturel) * Transmission décision organe culturel au CC : dans les 20 jours de la transmission (sinon, réputé favorable) * Délai pour tutelle CC : dans les 40 jours de la réception de la décision de l'organe culturel (+ possibilité de proroger de 20 jours) (sinon, acte exécutoire). 	
	Délibération relative au compte annuel (L3162-1, § 1 ^{er} , 2 ^o) Délibérations budget et compte établissement <u>pluricommunal</u> (L3162-2, § 3)	Conseil communal * Conseil communal de la commune qui finance le plus l'établissement * <u>avis</u> des autres conseils communaux * si un avis négatif : gouverneur reprend la tutelle	<ul style="list-style-type: none"> * Transmission compte (au CC et à l'organe culturel) avant le 25/4 * Transmission décision organe culturel au CC : dans les 20 jours de la transmission (sinon, réputé favorable) * Délai pour tutelle CC : dans les 40 jours de la réception de la décision de l'organisme culturel (+ possibilité de proroger de 20 jours) (sinon, acte exécutoire). <p>Idem ci-dessus, mais :</p> <ul style="list-style-type: none"> * transmission de l'acte à tous les CC, à l'organe culturel et au gouverneur * avis à rendre par les autres CC que celui qui exerce la tutelle : dans les 40 jours de la réception de l'acte (sinon, réputé favorable). * si favorable : CC ayant tutelle l'exerce dans les 40 jours de la réception de l'acte * si un avis défavorable : il est transmis aux autres CC et au gouverneur dans les 40 jours de la réception de l'acte. Le « CC tutelle » perd cette qualité, et doit rendre un simple <u>avis</u> comme les autres CC. Le gouverneur exerce alors la tutelle, dans les 40 jours de la réception du 1^{er} avis défavorable (sinon, acte exécutoire) 	<p style="text-align: center;">?</p> <p>(CDLD muet : implicitement, le gouverneur ayant déjà statué, il ne peut plus être autorité de recours)</p>

Tutelle de suspension :	SUPPRIMEE			
[Procédure <u>d'information</u> aux collèges communaux, et de <u>recours</u> par ceux-ci]	Tous les actes ayant un coût financier, et non soumis à transmission obligatoire (L3161-5)	Collège communal	<ul style="list-style-type: none"> * Réception d'une liste des actes par le collège. * Demande du collège d'obtenir copie de l'acte : dans les <u>10 jours</u> de la réception de la liste * Envoi du ou des actes en question : dans les <u>10 jours</u> de la demande du collège * Recours du collège contre l'acte auprès du gouverneur : dans les <u>10 jours</u> de la réception du ou des actes 	Recours du collège examiné par le gouverneur : dans les <u>30 jours</u> de la réception du recours (+ possibilité de proroger de <u>15 jours</u>)