
PARLEMENT WALLON

SESSION 2015-2016

18 MAI 2016

RAPPORT INTRODUCTIF *

**sur la tutelle et le financement public des cultes
par les autorités locales et régionales wallonnes**

présenté par

M. Jeholet

En date du 13 octobre 2015, la Commission des pouvoirs locaux, du logement et de l'énergie a décidé d'organiser un débat sur le thème particulier de la tutelle et du financement public des cultes par les autorités locales et régionales wallonnes, en application de l'article 71 du Règlement, précédé d'un rapport introductif. Monsieur Jeholet a été désigné pour élaborer ce rapport introductif. Madame Sägesser et Monsieur Husson ont contribué, en qualité d'experts externes, à l'élaboration du rapport.



LA LÉGISLATION WALLONNE SUR LES CULTES : ÉTAT DES LIEUX ET PISTES DE RÉFORMES

**Rapport au Parlement de Wallonie,
de Monsieur le Député et Président du groupe MR
Pierre-Yves JEHOLET**

**Rapport introductif sur la tutelle et le financement public des cultes par
les autorités locales et régionales wallonnes
en application de l'article 71 du Règlement du Parlement de Wallonie**

**avec la collaboration de Madame Caroline Sägesser et
de Monsieur Jean-François Husson**

17 MAI 2016

Table des matières

Introduction.....	7
Approche suivie.....	9
I. La gestion du temporel des cultes, perspective historique	12
1. Le régime belge des cultes	12
2. L'application de ce régime	13
3. La régionalisation partielle des compétences au 1er janvier 2002	15
II. Les cultes reconnus en Wallonie	25
1. Le culte catholique	26
2. Le culte protestant-évangélique	28
3. Le culte israélite	29
4. Le culte anglican	30
5. Le culte islamique.....	30
6. Le culte orthodoxe	33
7. Les organisations philosophiques non confessionnelles	34
III. Exposé détaillé de la législation et de la réglementation wallonnes (région de langue française).....	37
1. Composition et fonctionnement des établissements publics des cultes reconnus (dispositions inchangées)	37
1.1. Culte catholique	37
1.2. Culte islamique.....	38
1.3. Les autres cultes.....	38
2. Organisation de la tutelle (nouvelles dispositions).....	40
2.1. Cultes financés au niveau communal	40
2.1.1. Tutelle sur les budgets et les comptes	40
2.1.2. Tutelle sur les autres actes : tutelle du gouverneur de province.....	41
2.1.3. Cas particulier des fabriques (et établissements) dont le territoire couvre plusieurs communes	42
2.1.4. Cas particulier des fabriques cathédrales	43
2.1.5. La déchéance du droit aux subsides.....	43
2.2. Cultes financés au niveau provincial.....	43
2.2.1. Tutelle sur les budgets et les comptes	43
2.2.2. Tutelle sur les autres actes	44
3. Données budgétaires	46
3.1. Interventions communales	46

3.2.	Interventions provinciales.....	50
3.3.	Interventions régionales – travaux	50
3.4.	Interventions régionales - patrimoine	51
IV.	Pistes de réforme envisageables.....	53
1.	Principes généraux	53
2.	Contraintes	53
3.	Grandes orientations.....	54
3.1.	Abandon complet des interventions en matière de cultes	54
3.2.	Remplacement des interventions budgétaires par un dispositif fiscal	55
3.3.	Modification radicale du système avec abolition des instruments actuels	56
3.4.	Corrections et adaptations à apporter au cadre général actuel	57
4.	Éléments à considérer pour une réforme dans le cadre actuel.....	58
4.1.	Les niveaux de décision, de tutelle et de financement	59
4.2.	La structure d'un futur décret wallon.....	62
4.3.	La rationalisation des lieux de culte.....	62
4.4.	Le regroupement des établissements cultuels	64
4.5.	Les interventions publiques	65
4.6.	La reconnaissance et le financement des organes représentatifs	67
4.7.	La reconnaissance des communautés cultuelles locales.....	70
4.8.	Les critères de reconnaissance	72
4.9.	Les organes de gestion.....	75
4.10.	Etablissement public ou ASBL	78
4.11.	Les procédures de tutelle	79
4.12.	Les budgets et les comptes	79
4.13.	Les mesures fiscales régionales.....	83
4.13.1.	L'exonération de précompte immobilier	84
4.13.2.	Droits d'enregistrement.....	85
4.13.3.	Droits de donation et droits de succession	86
4.13.4.	Déductibilité des dons	86
4.14.	Les interventions facultatives	86
4.14.1.	Le cas particulier des Maisons de la Laïcité	86
4.14.2.	Autres interventions en faveur des communautés convictionnelles	89
4.15.	Les interventions en faveur des bâtiments.....	90
4.16.	Le dialogue interconvictionnel	93
4.17.	Les aides à l'emploi	93

4.18.	L'indemnité de logement	94
4.19.	Promouvoir une plus grande transparence	95
4.20.	Améliorer le pilotage des politiques	96
4.21.	Le respect de l'ordre public.....	97
V.	Interpellations à l'Autorité fédérale.....	100
VI.	Synthèse	101
	Bibliographie	103
	Liste et titres des personnes rencontrées (classement par organisation).....	106

Introduction

Rarement lors des dernières décennies, la religion n'aura autant fait l'objet de préoccupations que depuis quelques mois.

Il ne se passe actuellement pas un jour sans que tel ou tel fait de l'actualité ne nous renvoie vers une religion.

Parmi les enjeux face auxquels une adaptation de la législation sur le temporel des cultes est appelée des vœux d'un très grand nombre d'acteurs de terrain, citons-en deux : le défi du financement des fabriques d'église (surtout le financement de l'entretien des édifices) d'une part, l'encadrement des communautés locales du culte musulman d'autre part. Ces deux thématiques témoignent d'une évolution marquante de la société belge, à savoir une baisse de la fréquentation des églises catholiques parallèlement à une augmentation de la pratique religieuse au sein des mosquées.

Ayant toujours constitué des interlocuteurs privilégiés des cultes au sein de notre pays, les pouvoirs locaux sont les premiers concernés par la législation régionale en matière de tutelle et de financement des établissements culturels locaux. C'est pour cette raison que ma volonté a été d'aller à la rencontre de gestionnaires publics locaux, issus d'entités de tailles différentes, afin que leurs difficultés puissent être portées à la connaissance du lecteur de ce rapport. L'on sait en effet à quel point la gestion budgétaire d'une commune est devenu un exercice périlleux.

De plus, de par la tutelle qu'elles exercent sur un certain nombre de cultes, les provinces constituent également un interlocuteur privilégié. Aussi, ais-je souhaité m'entretenir avec le Président de l'Association des provinces wallonnes.

Cette logique de consultation des parties prenantes m'a bien entendu amené à rencontrer les représentants des cultes reconnus en Belgique ainsi que le Président du Centre d'Action laïque (cf. liste et titres des personnes rencontrées – pp 106 et 107).

Je tiens à remercier tous ces interlocuteurs pour leur disponibilité, leur accueil, leur contribution et leurs réflexions pertinentes et constructives échangées lors de ces entrevues.

C'est convaincu que par ses compétences en la matière, la Wallonie a un important rôle à jouer en matière de régulation, d'encadrement des cultes reconnus, que j'ai souhaité être désigné en tant que rapporteur du présent document.

L'objectif de la démarche étant, à ce stade, d'introduire la matière, le lecteur ne trouvera pas dans ce rapport des conclusions ou des propositions « à prendre ou à laisser ». L'objectif ici est plutôt de lancer le débat avec l'ensemble des formations politiques représentées au sein du Parlement de Wallonie. C'est en ce sens que le caractère parlementaire de l'initiative prise il y a quelques mois lorsque le Parlement m'a confié cette mission est particulièrement important. Les enjeux méritent en effet que le législateur prenne une hauteur suffisante afin

d'apporter à notre société un cadre législatif permettant aux cultes de remplir leur fonction d'utilité sociale, et à chacun de vivre ses libertés, dont celle de croire.

Pierre-Yves JEHOLET

Député et Président du groupe MR au Parlement de Wallonie

Mai 2016

Approche suivie

Lors de sa séance du 13 octobre 2015, la commission des Pouvoirs locaux m'a désigné en tant que rapporteur d'un rapport introductif, au sens de l'article 71 du Règlement du Parlement de Wallonie, sur la tutelle et le financement public des cultes par les autorités locales et régionales wallonnes.

Pour mener à bien cette importante mission, j'ai souhaité m'appuyer sur deux experts extérieurs, à savoir M. Jean-François Husson (ORACLE et ULg) et Mme Caroline Sägesser (CIERL-ULB), auteurs de nombreux ouvrages et études en cette matière. Tous deux m'ont accompagné lors des diverses entrevues et m'ont assisté dans la rédaction de ce présent rapport, lequel peut dès lors se prévaloir d'une approche scientifique rigoureuse. J'ai apprécié les échanges que nous avons pu avoir durant ces quelques mois, je les en remercie sincèrement.

Le présent rapport vise donc à introduire des pistes de solution aux enjeux évoqués dans l'introduction ci-dessus, et se décline en cinq parties.

Les trois premières parties sont essentiellement descriptives, en replaçant la question dans une perspective historique, en présentant les communautés convictionnelles présentes sur le territoire de la Wallonie et en rappelant les actuels dispositifs de tutelle et les interventions budgétaires à charge de la Wallonie et de ses pouvoirs locaux.

La quatrième partie brosse un inventaire des possibles, après avoir dressé le cadre dans lequel celui-ci est établi, qu'il s'agisse des principes de base ou des grandes orientations possibles. In fine, une vingtaine de points spécifiques sont traités – dans une perspective « toute autre chose égale par ailleurs » – afin d'améliorer l'égalité de traitement, l'efficience, l'efficacité et la transparence du dispositif¹ au départ de la situation existante.

Enfin, compte tenu d'interactions entre les niveaux régional et fédéral, une brève cinquième partie recense les questions qui pourraient faire l'objet d'évolution en concertation avec l'Autorité fédérale.

Précisons que la rédaction de ce rapport a pu s'appuyer sur des entretiens avec un certain nombre d'acteurs clés dont la liste figure en annexe. Il s'agit principalement des représentants de l'ensemble des communautés convictionnelles reconnues, de plusieurs communes et de l'Association des provinces wallonnes. Cela a été complété par des documents exprimant la position d'autres acteurs significatifs, telle l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), qui a fait connaître ses positions de manière claire depuis plusieurs années déjà.

Il convient également de souligner que le présent rapport n'est en aucun cas une analyse juridique. L'approche retenue est socio-politique. Elle met ainsi l'accent sur le poids du

¹ Sur la base des travaux de Foucault, Agamben définit les dispositifs comme « *un ensemble hétérogène qui inclut virtuellement chaque chose, qu'elle soit discursive ou non : discours, institutions, édifices, mesures de police, propositions philosophiques. Le dispositif pris en lui-même est le réseau qui s'établit entre ces éléments* ». G. Agamben, G. (2007). *Qu'est-ce qu'un dispositif ?*, Paris, 2007, Editions Payot et Rivages, pp. 8-11.

« chemin emprunté »² ainsi que sur les nœuds qu'il convient de trancher, en proposant diverses pistes à cet égard. S'agissant d'une politique publique³, la littérature théorique souligne l'existence d'instruments d'action publique⁴ de plusieurs natures. Ainsi, la typologie de Bemelmans-Videc et al. (2007) évoque les « carottes » (incitants), les bâtons » (sanctions) et les « sermons » (discours d'orientation), termes assez explicites⁵. Une autre typologie, développée par Lascoumes et Le Galès, aborde les instruments non seulement sous un angle technique mais également sous un angle social ; ils distinguent ainsi les instruments législatifs et règlementaires, les instruments économiques et fiscaux, les instruments informatifs et communicationnels, les instruments conventionnels et incitatifs et, enfin, les normes et standards⁶.

Cette approche paraît particulièrement adaptée à l'objet du présent rapport. En effet, le poids historique et symbolique ne peut être négligé, de même que les dispositions législatives et pratiques antérieures. Cela n'implique pas que cela ne puisse être révolutionné ou adapté mais que toute évolution doit se faire en tenant compte de ces dimensions. Une autre illustration est le fait qu'une même disposition légale, pouvant être considérée comme idéale au plan administratif, sera confrontée à des acteurs inégalement dotés en ressources, notamment cognitives : ainsi, une nouvelle législation au contenu « technique » sera *a priori* plus facilement « digérée » par une communauté convictionnelle reconnue depuis longtemps et rôdée à l'exercice de gestion d'établissements publics que par une communauté convictionnelle reconnue depuis peu et dont les acteurs ont encore une expérience limitée en la matière. Dernier exemple : une mesure limitant le financement public des communautés convictionnelles n'aura pas le même impact sur celles qui disposent de ressources propres, celles pouvant disposer de financements extérieurs et celles n'ayant ni les unes ni les autres.

La Wallonie elle-même a montré qu'elle n'était pas prisonnière du carcan des seuls instruments légaux et règlementaires en ayant une démarche *ad hoc* de reconnaissance des communautés culturelles locales en l'absence de critères de reconnaissance, en recourant aux

² Comme le souligne Bruno Palier, « la notion de *path dependence* ou dépendance au chemin emprunté s'est développée en science politique (...) pour souligner le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions publiques sur les décisions présentes » (B. Palier, « Path dependence (dépendance au chemin emprunté) », in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, 2^e éd., Paris, 2006, Presses de Sciences Po, p. 320).

³ Il existe de nombreuses définitions en la matière comme l'atteste le bref relevé établi par P. Lascoumes, & P. Le Galès, *Sociologie de l'action publique*. Paris, 2007, Armand Colin, pp. 10-13, parmi lesquelles celle-ci : « Une politique publique est la combinaison de quatre éléments : 1) des principes – une représentation générale sur la manière de gérer les affaires publiques ; 2) des objectifs – des priorités spécifiques définies par rapport à un enjeu particulier ; 3) des mesures concrètes – des décisions, des instruments et 4) des actions pratiques, des comportements des fonctionnaires chargés de mettre en œuvre les mesures prises » (d'après E. Page, « The Origins of Policy », in M. Moran, M. Rein, R. Goodin, *Oxford Handbook of Public Policy*. Cambridge, 2006, Cambridge University Press, p. 213).

⁴ « Un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes & Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 104).

⁵ M.-L. Bemelmans-Videc, R.C. Rist, & E. Vedung, *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation* (4th éd.). New Brunswick (NJ), 2007, Transaction.

⁶ P. Lascoumes & P. Le Galès, *Gouverner par les instruments*. Paris, 2004, Presses de Sciences Po.

instruments économiques et fiscaux⁷, informatifs et communicationnels⁸, conventionnels⁹, voire des normes et standards¹⁰.

Dans ce cadre, comme évoqué précédemment, les problèmes et autres nœuds ont été identifiés. Le contexte est rappelé et, le plus souvent, plusieurs orientations sont proposées, en évoquant les avantages et inconvénients de celles-ci. Un éclairage complémentaire est le cas échéant apporté en fonction des développements survenus dans d'autres entités fédérées ou de la situation propre à l'une ou l'autre communauté convictionnelle.

Compte tenu de la dimension symbolique importante de la politique concernée, il apparaît éminemment souhaitable que le débat sorte d'un cadre purement juridique et qu'un nouveau dispositif, ou l'adaptation du dispositif actuel, avec l'ensemble des dimensions caractérisant un dispositif, puisse faire sens et s'inscrire dans le cadre du développement de ce qui contribue à « faire société ».

⁷ Notamment aux travers des dépenses facultatives des pouvoirs locaux.

⁸ Cf. J.-F. Husson et al. *Vade-Mecum à l'usage des gestionnaires de mosquées en Région wallonne*. Namur, 2011, ORACLE et Service public de Wallonie, 2011 ou le récent *vade-mecum* pour les pouvoirs locaux annoncé par le Gouvernement wallon le 14 avril 2016.

⁹ Cf. les expériences pilotes introduites par la circulaire du 18 juillet 2014.

¹⁰ Notamment dans le cadre des circulaires relatives aux communes sous plan de gestion.

I. La gestion du temporel des cultes, perspective historique

En Belgique, le financement public des cultes est inchangé dans ses principes depuis 1831. Il n'a connu que deux évolutions conséquentes : l'élargissement de ses bénéficiaires, pour aboutir à la reconnaissance de six cultes (catholique, protestant-évangélique, anglican, israélite, orthodoxe et islamique) et d'une organisation philosophique non confessionnelle (le Conseil central laïque), et la régionalisation partielle de la matière au 1^{er} janvier 2002. Hors ces deux changements, le système est demeuré fidèle aux bases héritées du régime français, dans la foulée du Concordat de 1801, et comporte toujours la prise en charge directe du traitement des ministres des cultes (et des délégués laïques) par l'État, et le financement des fabriques d'églises, établissements publics (et assimilés pour les autres cultes), par les pouvoirs locaux.

Ni la volonté affichée d'abolition du financement public par les anticléricaux du XIX^{ème} siècle, ni les tentatives de modernisation du système à la fin du XX^{ème} n'ont à ce jour abouti. Au début de ce siècle, les conclusions de deux groupes de réflexion institués au niveau fédéral sont restées lettre morte¹¹, tandis que différentes études universitaires venaient éclairer les mécanismes de fonctionnement du système¹².

1. Le régime belge des cultes

La Constitution belge de 1831 est le fruit d'un compromis entre Catholiques et Libéraux, dont le régime des cultes est le reflet. Texte particulièrement progressiste pour le début du XIX^{ème} siècle, la Constitution belge, qui n'a jamais connu d'invocation à la divinité, instaure la liberté de conscience et la liberté de religion, en ce compris la liberté de n'en point avoir, et la liberté d'exercer publiquement le culte (articles 14 et 15, aujourd'hui 19 et 20); elle ne fait à cet égard aucune distinction entre les différents cultes : il appartiendra au législateur de distinguer les cultes admis au bénéfice du financement public prévu à l'article 117 de la Constitution (aujourd'hui 181). La Constitution émancipe également l'Église du contrôle de l'État : l'article 16, aujourd'hui 21, prévoit que « *L'État n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination, ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs, et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication* ». Dans un second alinéa, le même article assure la suprématie de la loi civile en précisant que « *Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi, s'il y a lieu* ».

L'article 117, qui indique que « *les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'État* » et précise que « *les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget* », a été ajouté tardivement au texte constitutionnel lors de son élaboration

¹¹ Cf. « Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque », Rapport de la Commission dite des Sages, instaurée par l'AR du 10 novembre 2005, et « la réforme de la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles », Rapport du groupe de travail instauré par l'AR du 13 mai 2009, octobre 2010.

¹² Cf. J.F. Husson (éd.), *Le financement des cultes et de la laïcité, comparaison internationale et perspectives*, Namur, Les éditions namuroises, 2005 ; C. Sägers et J.Ph Schreiber (éd.), *Le financement public des religions et de la laïcité en Belgique*, Louvain-La-Neuve, 2010, Academia Bruylant.

par le Congrès national, reflet du poids de l'opinion catholique parmi les membres du Congrès, et de la démarche de la hiérarchie catholique, le primat de Belgique ayant écrit à l'assemblée constituante qu' « en assurant [...] les traitements ecclésiastiques et les autres avantages dont l'Église a joui sous le gouvernement précédent, le Congrès fera acte de justice et raffermira la paix publique »¹³.

Le financement public des cultes ne constituait donc nullement une innovation : la Belgique continua à appliquer des dispositions héritées pour l'essentiel du régime français sous Napoléon. Désireux de pacifier la société française post-révolutionnaire, ce dernier avait conclu avec le pape un Concordat le 15 juillet 1801 qui rendit l'exercice public du culte catholique à nouveau autorisé dans la France, dont la plupart des territoires de la future Belgique faisaient alors partie, depuis 1795. Ce Concordat fut assorti d'une loi, la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802), dont les articles rendaient l'Église étroitement dépendante de l'État. Certaines dispositions de cette loi sont toujours en vigueur aujourd'hui en Belgique : l'instauration des fabriques d'église en tant qu'établissements publics y puise son origine. L'administration des fabriques d'église fut ultérieurement organisée par le Décret impérial du 30 décembre 1809, demeuré également en vigueur dans la Belgique indépendante, et qui édicte les obligations communales à leur égard : couverture du déficit, financement des travaux aux édifices du culte, et fourniture d'un logement au desservant.

Ni le Congrès National ni le gouvernement provisoire de la Belgique ne songèrent à abolir ces dispositions, et ce en dépit de l'indépendance des cultes établie par l'article 16 de la Constitution. Il en résulta une tension durable entre ce principe d'indépendance et l'application du principe de financement public des cultes ; dans ces conditions, quel degré d'exigence et de contrôle l'État pouvait-il faire valoir à l'égard des cultes financés ?

2. L'application de ce régime

Une réponse partielle fut apportée par la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, nouvelle législation de compromis entre Catholiques et Libéraux au terme de plusieurs années de débats parlementaires à propos du contrôle des fabriques d'église. La loi de 1870 introduisit une procédure de contrôle des budgets et des comptes, prévoyant que les budgets seraient d'abord transmis, accompagnés de pièces justificatives, pour avis au conseil communal, appelé à en délibérer avant le vote du budget de la commune ; puis transmis, via le gouverneur de la province, à l'évêque pour approbation ; soumis enfin à l'approbation de la députation permanente. En cas de réclamation d'une administration, de l'évêque ou du gouverneur, il était prévu qu'un arrêté royal statue. Une procédure analogue était mise en place pour les comptes des fabriques, soumis, accompagnés de pièces justificatives, successivement au conseil communal, au gouverneur, à l'évêque et à la députation permanente, un arrêté royal statuant en cas de contestation. La loi prévoyait également la soumission des budgets et comptes des fabriques cathédrales aux gouverneurs de province, puis au gouvernement. Une disposition supplémentaire fut introduite pour imposer aux fabriques qui ne se plieraient pas à leurs obligations la déchéance de tout droit aux subsides. Il est à noter que ces dispositions faisaient l'objet d'une interprétation différente entre l'Église

¹³ Lettre du prince de Méan (1756-1831), archevêque de Malines, adressée au Congrès national. Citée *in extenso* par X. Mabile, *Histoire politique de la Belgique*, 4ème éd., Bruxelles, 2000, CRISP, pp. 119-121.

et l'opinion catholiques, qui estimaient qu'il s'agissait là de l'instauration d'un contrôle facultatif, les fabriques qui ne souhaitaient pas de fonds publics n'y étant pas astreintes, et les Libéraux pour lesquels il s'agissait d'une obligation à laquelle on ne pouvait se soustraire, la déchéance n'étant qu'un aspect de l'action publique pour contraindre les fabriques à respecter la loi...

Si l'adoption de la loi du 4 mars 1870 ne modifia pas fondamentalement le régime de financement public du culte catholique, cette loi fut en revanche de très grande importance pour les cultes israélite et anglican qui, grâce à elle, se virent enfin doter de la personnalité juridique et dont les communautés locales allaient progressivement bénéficier des mêmes interventions financières que les fabriques d'église ; jusqu'alors, les cultes minoritaires ne bénéficiaient, à côté de la prise en charge du traitement de leurs ministres, que d'interventions ponctuelles et facultatives. Néanmoins, le maintien du financement public du culte protestant, son extension aux cultes anglican et israélite, témoignait de l'ouverture précoce et remarquable d'un régime qui finançait les ministres d'un culte associé dans de nombreux cas à l'envahisseur hollandais, d'un culte composé de fidèles majoritairement étrangers (anglais) et d'un culte non chrétien.

Dans le dernier quart du XXème siècle, le cercle des bénéficiaires du financement public s'élargira encore, pour permettre aux cultes pratiqués par les nombreuses familles immigrées en Belgique après la Guerre pour répondre aux besoins de main d'œuvre. En 1974, la Belgique sera le premier pays européen à reconnaître le culte islamique, dans un contexte marqué autant par la crise économique et pétrolière que par la politique d'accompagnement des populations d'origine étrangère¹⁴. Cette reconnaissance, qui prend la forme d'une simple modification d'un article de la loi du 4 mars 1870, mettra plusieurs décennies à recevoir une pleine application. Les difficultés rencontrées pour constituer un organe représentatif du culte islamique entraveront la reconnaissance des mosquées et le paiement des premiers imams jusqu'en 2007. En 1985, c'est le culte orthodoxe qui sera admis parmi les bénéficiaires du financement public, toujours par le biais d'une modification de la loi de 1870¹⁵. Cette fois, la reconnaissance du métropolitain-archevêque du patriarcat œcuménique de Constantinople comme organe représentatif du culte orthodoxe sera facilitée par la conclusion d'un accord préalable entre les différentes églises orthodoxes présentes alors en Belgique.

En réalité, la détermination et la reconnaissance d'un organe représentatif pour les cultes autres que le culte catholique a toujours été chose délicate ; indispensable en présence du principe de séparation énoncé à l'article 21 de la Constitution pour désigner à l'Autorité les ministres des cultes dont il convient de prendre en charge les traitements, pour instruire les dossiers de reconnaissance des implantations locales, pour en viser les budgets et les comptes, l'organe représentatif familièrement dénommé chef de culte ne s'inscrit pas, pour ces cultes, dans une hiérarchie ecclésiale spontanément constituée en Belgique. Si les églises orthodoxes et anglicanes ont un clergé hiérarchisé, il n'est pas prévu qu'elles disposent d'une représentation nationale en Belgique ; il a fallu innover. C'est ainsi que pour le culte anglican, le gouvernement belge ne souhaitant pas continuer à traiter avec des autorités ecclésiastiques étrangères (britanniques) se résolut à constituer un Comité central du culte anglican, dont il

¹⁴ Loi du 19 juillet 1974, *Moniteur Belge*, 23 août 1974.

¹⁵ Loi du 17 avril 1985, *Moniteur Belge*, 11 mai 1985.

nomme aujourd'hui encore les membres par arrêté royal, sans trop d'égard pour le prescrit de l'article 21 de la Constitution¹⁶.

L'élargissement des bénéficiaires du financement public allait connaître une nouvelle évolution décisive, et unique en Europe, avec la modification de l'article 181 de la Constitution en 1993, qui permit l'adoption de la loi du 21 juin 2002, organisant le financement de ce qu'il est convenu d'appeler la laïcité organisée¹⁷. Depuis 1993, en effet, l'article 181 de la Constitution comprend un second paragraphe, qui impose désormais à l'État de prendre en charge les traitements et pensions des délégués qui offrent une assistance morale non confessionnelle, mettant ces organisations sur le même plan que les six cultes reconnus, ce qui ne fut pas sans susciter certaines réactions d'opposition au sein du monde laïque. La loi de 2002 organise notamment la prise en charge par l'État des traitements et des pensions des délégués qui fournissent une assistance morale non confessionnelle, et prévoit également la reconnaissance par le Roi de douze communautés philosophiques non confessionnelles : une par province et deux dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-capitale. Pour chaque communauté est créé un établissement de droit public chargé de la gestion des intérêts matériels et financiers de la communauté. Ces douze établissements locaux sont financés par les Provinces et, à Bruxelles, par la Région de Bruxelles-Capitale. Le rôle exercé par les organes représentatifs des cultes reconnus est, pour la laïcité organisée, dévolu au Conseil central laïque¹⁸. C'est sur base du second alinéa de l'article 181 que l'Union bouddhique belge, qui bénéficie de l'octroi d'un subside depuis 2008 pour l'aider à s'organiser, a demandé sa reconnaissance comme organisation philosophique non confessionnelle.

Le processus d'organisation du financement de la laïcité organisée qui aboutit à la loi de 2002 s'est déroulé simultanément avec celui de la régionalisation partielle des compétences en matière de temporel des cultes, ce qui explique sans doute que l'entière des compétences en matière d'organisations philosophiques non confessionnelles soient demeurée fédérale.

3. La régionalisation partielle des compétences au 1er janvier 2002

La réforme de l'État a fini par toucher le temporel des cultes : la loi spéciale du 13 juillet 2001, en régionalisant les lois communale et provinciale, a fait passer une partie importante de la législation concernant le temporel des cultes sous la compétence des Régions¹⁹.

Au 1^{er} janvier 2002, les Régions sont ainsi devenues compétentes pour la reconnaissance des communautés locales des cultes reconnus (les paroisses et leurs équivalents dans les autres cultes), l'organisation de la tutelle sur les fabriques d'églises et établissements assimilés et

¹⁶ Arrêté royal du 17 janvier 1875, *Moniteur Belge*, 24 janvier 1875.

¹⁷ Cf. Voir C. Sägesser et J.-F. Husson, « La reconnaissance et le financement de la laïcité », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, 2002, n° 1756 et 1760.

¹⁸ Loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues, *Moniteur Belge*, 22 octobre 2002.

¹⁹ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *Moniteur Belge*, 3 août 2001.

leur financement. La Région wallonne a transféré cette compétence à la Communauté germanophone pour les communes de la région de langue allemande au 1^{er} janvier 2005²⁰.

Comme rappelé plus haut, la reconnaissance et le financement des établissements locaux d'assistance morale organisés par la loi du 21 juin 2002 n'ont pas fait l'objet de ce transfert et demeurent donc à ce jour compétences fédérales.

L'approfondissement du caractère fédéral de l'État belge a ainsi complexifié le financement public de ce que l'on appellera désormais les organisations convictionnelles, d'une part en introduisant une asymétrie entre les cultes et les organisations non confessionnelles quant au niveau de pouvoir dont leur financement relève, d'autre part en partageant la compétence en matière de temporel des cultes entre les Régions et l'Autorité fédérale. Le tableau suivant présente la répartition des compétences entre le pouvoir fédéral, les Régions et la Communauté germanophone à la suite de la réforme de l'État de 2001 :

Temporel des cultes : répartition des compétences entre l'Autorité fédérale et les Régions

	Autorité fédérale	Régions (et Communauté germanophone)
Reconnaissance	Reconnaissance des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles Reconnaissance de leur organe représentatif.	Reconnaissance des communautés locales des cultes reconnus Organisation et financement des communautés locales des cultes reconnus
	Subventions aux organes représentatifs	
Ministres des cultes et délégués des organisations philosophiques non confessionnelles	Attribution des places de desservant et de délégué. Fixation des barèmes et prise en charge des traitements et pensions des ministres des cultes et délégués des organisations philosophiques non confessionnelles.	
	Indemnité de logement des ministres des cultes (a).	
Établissements publics	Législation relative aux organisations philosophiques non confessionnelles et aux établissements publics en assurant la gestion matérielle, à savoir notamment : tutelle ; approbation des budgets et des comptes ; autorisations pour les opérations immobilières, dons et legs aux établissements publics,...	Législation relative aux établissements publics assurant la gestion temporelle du culte et notamment : tutelle ; approbation des budgets et des comptes ; autorisations pour les opérations immobilières, dons et legs aux établissements publics culturels.
Bâtiments du culte ou affectés à l'assistance morale non confessionnelle	Contrôle et autorisation des travaux aux bâtiments des établissements des communautés philosophiques non confessionnelles.	Législation et subsides relatifs aux travaux aux lieux de culte et bâtiments affectés à l'assistance morale laïque Contrôle et autorisation des travaux aux édifices des cultes.

²⁰ Décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, *Moniteur Belge*, 16 juin 2004.

Le caractère fédéral ou régional de la compétence relative au logement des ministres des cultes est controversé. En effet, une certaine logique commande de considérer que la mise à disposition d'un logement, ou le versement d'une indemnité de logement, est un complément au traitement, et demeure donc de compétence fédérale²¹. Cependant, la régionalisation de tous les aspects liés aux cultes contenus dans l'ancienne loi communale plaide pour le caractère régional de cette obligation de fourniture du logement²².

Cette répartition des compétences a nécessité la conclusion d'un accord de coopération. L'accord du 27 mai 2004 modifié par celui du 2 juillet 2008²³ instaure des procédures de consultation entre l'Autorité fédérale et les Régions afin de maintenir une concordance entre les décisions des différents niveaux de pouvoir, pour qu'à chaque ministre du culte salarié par l'État corresponde une communauté locale reconnue par la Région. L'accord prévoit qu'à propos de la demande de reconnaissance d'un nouveau culte, l'Autorité fédérale sollicite l'avis des Régions, qui ont quatre mois pour se prononcer. Cet avis n'est cependant qu'indicatif. En ce qui concerne la demande de reconnaissance d'une communauté locale, déposée par l'organe représentatif auprès de la Région, celle-ci sollicite l'avis de l'Autorité fédérale, qui rend son avis dans un délai de quatre mois. Si cet avis est négatif en raison d'éléments concernant la sécurité de l'État ou l'ordre public, le processus d'établissement de la communauté est suspendu. Dans tous les autres cas, l'avis de l'Autorité fédérale n'est qu'indicatif. Une même procédure est de rigueur pour les demandes de modifications territoriales ou de suppression d'une communauté. L'accord précise qu'il en est de même pour les créations, suppressions et modifications des limites des évêchés et archevêchés, le culte catholique étant le seul culte dont l'État reconnaisse les structures au-delà des communautés locales ; il est à noter qu'un accord de coopération complémentaire devrait être conclu pour régler la répartition des charges financières relatives aux fabriques cathédrales dont la circonscription s'étend sur plusieurs Régions (cas de l'archidiocèse de Malines-Bruxelles), mais il est retardé par l'existence d'un contentieux judiciaire.

L'accord de coopération précise encore que le nombre de places rémunérées de ministres des cultes est déterminé par l'Autorité fédérale, sur la base de la requête transmise par l'organe représentatif du culte concerné et après avoir recueilli l'avis des Régions. L'accord instaure une commission composée d'un représentant de chaque ministre régional qui a le temporel des cultes dans ses attributions et d'un représentant du ministre de la Justice.

Depuis le 1^{er} janvier 2002, les Régions et la Communauté germanophone adoptent ainsi leur législation propre en matière de temporel du culte pour tout ce qui concerne les communautés locales (fabriques d'église et établissements assimilés). Le tableau suivant présente les instruments adoptés dans chaque entité fédérée.

²¹ Rapport de la Commission des Sages, *Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes....*, 2006, p.47.

²² C'est l'option suivie par le Groupe de travail instauré par l'AR du 13 mai 2009 dans la réforme de la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles, octobre 2010.

²³ Pour inclure la Communauté germanophone parmi les signataires.

Temporel des cultes : nouveaux instruments régionaux

Région wallonne	Décret du 13 mars 2014 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et diverses dispositions relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus (MB 4.04.2014)
Région flamande	Décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus (MB 6.09.2004) Décret du 20 janvier 2006 modifiant le décret du 7 mai 2004 (MB 17.02.2006) Décret du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus (MB 16.08.2012)
Région de Bruxelles-Capitale	Ordonnance du 18 juillet 2002 portant diverses réformes en vertu de la LS du 13 juillet 2001 (MB 7.08.2002) Ordonnance du 19 février 2004 portant modification du décret impérial du 30 décembre 1809 (MB 18.03.2004) Ordonnance du 29 juin 2006 portant diverses dispositions relatives aux cultes reconnus (MB 10.07.2006) Ordonnance du 29 juin 2006 relative à l'organisation et au fonctionnement du culte islamique (MB 17.07.2006)
Communauté germanophone	Décret du 20 décembre 2004 organisant la tutelle ordinaire sur les communes de langue allemande (MB 18.03.2005). Décret du 30 janvier 2006 portant modification de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes (MB 28 mars 2006). Décret du 19 mai 2008 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus (MB 01.09.2008)

La Région flamande a été la première entité fédérée à modifier sa législation ; un décret a été adopté le 7 mai 2004. Sur base d'un projet déposé par le gouvernement VLD-SP.A-Spirit et Groen, il a recueilli un large consensus, puisqu'il a également été voté par les députés du CD&V. Le projet avait par ailleurs été préalablement soumis aux représentants des cultes reconnus, qui ont pu formuler leurs remarques.

Le décret flamand du 7 mai 2004 abolit le décret impérial du 30 décembre 1809, la loi sur le temporel des cultes du 4 mars 1870, et les arrêtés royaux organisant les cultes protestant, israélite, islamique et orthodoxe. Cependant, il a conservé la plupart des mécanismes contenus dans l'ancienne législation, à savoir :

- un traitement différencié pour le culte catholique (titre II du décret), pour les cultes protestant-évangélique, anglican et israélite (titre III) et pour les cultes orthodoxe et islamique (titre IV), avec notamment la désignation des membres du conseil de fabrique selon le mode de la cooptation par leurs pairs tandis que les membres des organes de gestion des autres cultes sont élus par l'ensemble des membres de la communauté cultuelle ;
- l'organisation et le financement au niveau communal pour les cultes catholique, protestant-évangélique, anglican et israélite ; l'organisation et le financement au niveau provincial pour les cultes islamique et orthodoxe ;
- les obligations financières des communes et des provinces, à savoir la couverture du déficit des fabriques d'église et autres établissements assimilés, le financement des travaux et la fourniture d'un logement au desservant ; sur ce dernier point, en vérité,

le décret est muet, mais il n'abolit pas cette obligation qui a été ultérieurement reprise dans le décret flamand sur les communes du 15 juillet 2005²⁴.

Les principales innovations du décret flamand sont :

- la création d'une administration centrale dans les communes où plus de quatre communautés locales (paroisses ou assimilées) sont reconnues. Cette prescription est valable pour tous les cultes. En outre, là où il y a plus de huit fabriques d'églises, ou établissements assimilés, le gouvernement flamand peut autoriser, sur proposition de l'organe représentatif, la création de plusieurs administrations centrales ;
- la rédaction d'un plan budgétaire pluriannuel correspondant à la durée de la législature communale par la fabrique ou l'établissement public assimilé ;
- l'approbation par la commune, dans le cas des cultes organisés au niveau communal (cultes catholique, protestant, israélite et anglican) des plans budgétaires pluriannuels ; il ne s'agit plus seulement d'un avis. En cas de refus, c'est le gouverneur de province qui se prononce ;
- l'introduction d'une concertation au moins bisannuelle entre la commune et l'administration centrale ou les conseils de fabrique et assimilés ;
- l'introduction d'une possibilité de suspension, par le collège des bourgmestre et échevins, d'un acte de la fabrique ou de l'établissement assimilé qui porterait préjudice à l'intérêt communal ;
- l'obligation du dépôt des copies des procès-verbaux des réunions du conseil de la fabrique ou de l'établissement assimilé auprès de l'autorité communale ou du gouverneur de la province et de l'organe chef de culte ;

- la réorganisation du conseil de fabrique, dont le nombre de fabriciens est réduit à cinq membres élus plus le desservant, et l'abolition du bureau des marguilliers. Pour les autres cultes, le nombre de membres du conseil d'administration est également de cinq membres élus plus le desservant, à l'exception du culte israélite pour lequel il est de six membres élus plus le rabbin ;
- l'élaboration de critères de reconnaissance pour les nouvelles communautés locales : le décret renvoie à cet égard à un arrêté d'application ultérieur.

L'arrêté du 30 septembre 2005 a érigé les critères de reconnaissance suivants²⁵ :

Art. 2. § 1er. Pour être éligible à l'agrément, le demandeur doit introduire auprès du Gouvernement flamand une demande motivée d'agrément d'une communauté d'église ou religieuse locale, par lettre recommandée à la poste.

§ 2. Le dossier de la demande doit comporter au moins les renseignements et documents suivants :

1° l'identification de la communauté d'église ou religieuse locale dont l'agrément est demandé : nom, dénomination, le cas échéant la forme juridique actuelle, adresse, nom et adresse du responsable actuel du culte;

2° le ressort territorial : la désignation claire de la zone d'action territoriale de la communauté d'église ou religieuse locale : nom de la (des) commune(s) ou de ses (leurs) parties;

3° informations concernant le bâtiment destiné au sein du ressort territorial à l'exercice du culte, avec mention :

²⁴ Décret communal du 15 juillet 2005, *Moniteur Belge*, 31 août 2005. L'article 151 prévoit que le budget comprend obligatoirement « les allocations communales aux pouvoirs locaux des cultes reconnus, visés au décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, conformément aux dispositions y afférentes et l'indemnité pour frais de logement des ministres des cultes s'il n'est pas prévu de logement conformément aux dispositions en vigueur en la matière ».

²⁵ Arrêté du gouvernement flamand établissant les critères d'agrément des communautés d'église et religieuses des cultes reconnus, *Moniteur Belge*, 16 décembre 2005.

- a) de l'adresse complète;
- b) de la nature du droit de disposition (propriété, location, droit d'usage, droit réel, etc.), dont les pièces justificatives doivent être présentées au Gouvernement flamand s'il en fait la demande;
- c) de la superficie.

Les mêmes informations sont mentionnées si plusieurs bâtiments au sein du ressort territorial sont destinés au culte. Le demandeur désigne le bâtiment principal.

4° informations concernant l'autre infrastructure utilisée par la communauté d'église ou religieuse locale, avec mention :

- a) de l'adresse complète;
- b) de la nature du droit de disposition (propriété, location, droit d'usage, droit réel, etc.);
- c) du motif de l'utilisation;

5° l'inventaire, daté à la date de la demande, de la situation patrimoniale et financière destiné à l'organisation et au fonctionnement matériels de la communauté d'église ou religieuse locale (patrimoine, recettes et dépenses, spécifiant les charges d'emprunt, etc.);

6° le plan financier pour les trois années calendaires suivantes, qui comporte un aperçu du développement prévu de la situation financière, avec mention des recettes et dépenses prévues, le cas échéant y compris la contribution de la (des) commune(s) ou province(s) au financement, et le planning prévu des dépenses d'investissement, y compris le mode de financement prévu;

7° la mention si un ministre rémunéré du culte sera demandé auprès de l'autorité fédérale pour le ressort territorial. Si plusieurs postes rémunérés sont demandés, le nombre et l'identité de la (des) personne(s) concernée(s) est mentionné;

8° une note explicative prouvant la pertinence sociale de la communauté d'église ou religieuse locale, y compris son engagement dans l'ensemble de la communauté locale au sein du ressort territorial. L'explication de la pertinence sociale comporte au moins les éléments suivants :

- a) une indication approximative du nombre de croyants au sein du ressort territorial, si nécessaire réparti par commune;
- b) la manière dont la communauté d'église ou religieuse s'engage dans la communauté locale de la commune à laquelle elle appartient, y compris :
 - la manière dont elle emploie la langue néerlandaise dans son fonctionnement et de ses contacts avec les croyants et des tiers, à l'exception des dispositions prescrites par la liturgie;
 - l'organisation de ses contacts avec l'autorité administrative de la commune ou des communes de son ressort territorial.

L'introduction du budget annuel, selon le cas auprès de l'autorité communale ou provinciale, doit toujours être accompagnée d'un rapport sur l'application concrète de l'engagement de la communauté d'église ou religieuse locale dans l'ensemble de la communauté locale, avec mention des éléments visés à l'alinéa précédent. L'autorité provinciale pour les cultes orthodoxe et islamique, et l'autorité communale pour les cultes catholique romain, protestant, anglican et israélite, envoie une copie du rapport précité au gouverneur, éventuellement accompagnée de ses observations relatives à l'application de ces dispositions. Si l'autorité provinciale, l'autorité communale ou le gouverneur formule des observations relatives à l'application de ces dispositions, le gouverneur en fait rapport au Gouvernement flamand dans un délai de 30 jours, ensemble avec son avis en la matière.

9° une déclaration écrite par laquelle la communauté d'église ou religieuse locale s'engage à appliquer correctement la législation sur l'emploi des langues en matière administrative par les entités agréées en vertu de l'article 6, et par toutes les institutions publiques dotées de la personnalité juridique qui sont établies sur la base du décret;

10° une déclaration écrite par laquelle la communauté d'église ou religieuse locale s'engage à ce que ses ministres religieux actuels et futurs remplissent l'obligation d'intégration civique qui s'applique à eux, le cas échéant, en vertu du décret du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique. (...)

11° une déclaration écrite par laquelle la communauté d'église ou religieuse locale s'engage à écarter de l'organisation et du fonctionnement de la communauté d'église ou religieuse locale, 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;

12° une déclaration écrite par laquelle la communauté d'église ou religieuse locale s'engage, sauf force majeure occasionnelle, à :

- ne jamais, de quelque façon que ce soit, collaborer à des activités si celles-ci sont contraires à la Constitution et à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,
- écarter des individus ou associations des locaux et endroits utilisés par les entités agréées en vertu de l'article 6 et toutes les institutions publiques à personnalité juridique qui sont établies sur la base du décret, si ces personnes incitent ou agissent en violation de la Constitution et de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

13° nom et adresse de la personne de contact de la communauté d'église ou religieuse locale.

En juillet 2012, le Parlement flamand a adopté un décret destiné à faciliter les regroupements (fusions) de paroisses du culte catholique, en organisant les conditions de fusion des fabriques (transfert de propriétés, composition du nouveau conseil, etc.). Le décret précise que les presbytères et les églises qui, en application des articles 72 et 75 de la loi du 18 germinal an X ont été mis à disposition du culte, ne peuvent recevoir une nouvelle destination qu'après leur désaffectation par le Gouvernement flamand, après l'avis de l'autorité épiscopale.

Le même décret clarifie par ailleurs certains points de la législation :

- en ce qui concerne les investissements d'une commune dans les bâtiments du culte, le décret précise désormais qu'une administration communale ne peut y être contrainte que si les bâtiments appartiennent à une personne morale de droit public ;
- en ce qui concerne le presbytère ou l'indemnité de logement, le décret précise désormais que dans les paroisses où il ne réside pas de ministre du culte, chargé du culte de la paroisse, les communes doivent seulement mettre un espace à disposition de la fabrique d'église où les croyants peuvent être reçus, où le conseil d'église peut se réunir et où les archives de la fabrique d'église peuvent être conservées, ou alors elles paient une indemnité de secrétariat à la fabrique d'église ;
- à propos des propriétés mobilières et immobilières et placements financiers de la fabrique d'église (autres que les bâtiments affectés à l'exercice du culte), le décret précise qu'ils constituent les réserves de la fabrique d'église et doivent être gérés en vue de réaliser un rendement annuel aussi élevé que possible, à moins que d'autres accords soient conclus lors de la concertation. En ce qui concerne les placements financiers, seules les formes de placement en euros avec une garantie complète de capital auprès d'établissements agréés sont autorisées ;
- dans le cadre de paroisses dont la circonscription s'étend sur le territoire de plus d'une commune, les obligations financières sont partagées à charge de toutes les communes concernées. Cependant, dans le cas où la commune où se situe l'église principale de la paroisse n'associe pas les autres communes à la concertation, ou n'informe pas les autres communes des décisions du conseil communal, ces obligations sont uniquement à charge de la commune où se situe l'église principale de la paroisse.

En ce qui concerne les cultes autres que le culte catholique, le nouveau décret prévoit la possibilité pour les cultes protestant-évangélique, anglican et israélite de créer une administration centrale dans une commune où deux ou trois communautés locales (et non plus quatre) sont reconnues. Elle prévoit la même possibilité pour les cultes orthodoxe et islamique au niveau provincial.

La **Communauté germanophone** s'est également saisie précocement de la compétence. Dans un premier temps, le décret du 20 décembre 2004 organisant la tutelle administrative sur les communes a toiletté les textes (décret de 1809 et loi de 1870) pour les mettre en conformité

avec la nouvelle répartition des compétences au 1^{er} janvier 2005²⁶. Dans un deuxième temps, le décret du 30 janvier 2006, élaboré après consultation des représentants des fabriques d'église catholiques et protestantes et des communes est venu modifier en substance la loi de 1870. Principale innovation, la simplification du contrôle des budgets et comptes des 51 fabriques d'église que comptait la Communauté germanophone, en les confiant directement aux communes, le gouvernement n'intervenant plus qu'en cas de litige²⁷. Ce système était cependant difficilement applicable aux églises protestantes, dont la circonscription s'étend sur plusieurs communes, y compris dans certains cas des communes situées dans la région de langue française, ce qui implique qu'elles sont soumises à la tutelle de la Région wallonne : le choix fut donc fait de conserver l'ancienne procédure pour le culte protestant. La même procédure de contrôle des budgets et des comptes par le gouvernement était prévue pour les administrations anglicanes et israélites, ce qui était toutefois sans objet, vu l'absence de ces communautés sur le territoire de la Communauté germanophone. Rien n'était prévu pour l'administration des communautés islamiques ou orthodoxes.

En mai 2008, un texte plus complet vint remplacer la loi de 1870, en ce qui concerne les administrations du culte catholique et du culte protestant, et le décret impérial de 1809²⁸. Le décret de 2008 établit de façon détaillée la composition, les missions et le mode de fonctionnement des conseils de fabrique et des administrations protestantes ; il maintient le contrôle des budgets et des comptes des fabriques catholiques au niveau communal, et celle sur les établissements protestants au niveau du gouvernement.

Le décret de 2008 prévoit que le Gouvernement détermine les conditions de reconnaissance des nouvelles paroisses. Il institue une concertation annuelle au niveau communal entre toutes les fabriques, et à l'instar des dispositions en vigueur en Région flamande, instaure un plan pluriannuel en début de législature communale.

À nouveau, aucune disposition ne vient régir l'administration des cultes anglican, israélite, orthodoxe ou islamique, qui, le cas échéant, tomberaient donc encore sous le coup de la loi de 1870 assortie de leurs arrêtés d'organisation propres.

La Région de Bruxelles-Capitale a, également, commencé par toiletter les textes anciens pour les mettre en conformité avec la nouvelle répartition des compétences, tout en établissant une version en néerlandais des textes de base régissant la matière (la loi de Germinal an X, le décret impérial de 1809 et la loi du 4 mars 1870)²⁹. Il est à noter que la situation en Région de Bruxelles-Capitale présente une particularité en raison de l'absence de l'échelon provincial : pour les cultes organisés sur cette base, à savoir le culte islamique et le culte orthodoxe, la possibilité d'un recours au niveau de pouvoir supérieur disparaît : il ne leur reste plus que le recours au Conseil d'État.

En 2004, le Parlement bruxellois a adopté une ordonnance modifiant le décret impérial de 1809, en supprimant notamment la condition archaïque de « notable catholique » pour faire partie du conseil de fabrique, réduisant le nombre de fabriciens à cinq, et supprimant le

²⁶ Décret du 20 décembre 2004 organisant la tutelle administrative ordinaire sur les communes de la région de langue allemande, *Moniteur belge*, 18 mars 2005.

²⁷ Décret du 30 janvier 2006 portant modification de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes. *Moniteur Belge*, 28 mars 2006.

²⁸ Décret du 19 mai 2008 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, *Moniteur Belge*, 1er septembre 2008.

²⁹ Ordonnance du 18 juillet 2002 portant diverses réformes en vertu de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés, *Moniteur Belge*, 7 août 2002.

bureau des marguilliers³⁰. La perspective de la reconnaissance des communautés locales du culte islamique poussa le gouvernement bruxellois à déposer un projet d'ordonnance à cet effet au printemps 2006 ; il comportait également quelques dispositions relatives aux autres cultes, et suite à l'avis du Conseil d'État, le texte fut scindé en deux. Une première ordonnance concerna les membres des conseils de fabriques et administrations assimilées, dont la production d'un certificat de bonne vie et mœurs fut désormais exigée. L'ordonnance règlemente également la construction ou la modification des édifices du culte, soumise à l'approbation du gouvernement ou de la commune. Elle précise enfin qu'en ce qui concerne le logement du desservant, seuls les ministres des cultes rémunérés par l'Autorité fédérale y ont droit, et que si plusieurs ministres du culte desservent un même lieu, seul celui du rang le plus élevé y a droit³¹.

La seconde ordonnance, relative aux communautés islamiques prévoit que le Gouvernement reconnaît les communautés islamiques, et motive sa décision *notamment* au regard des éléments suivants³² :

- l'inscription au registre des membres de minimum 200 inscrits (attesté par l'organe représentatif) ;
- l'avis du collège des bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle se trouve le bâtiment affecté au culte ;
- l'attestation que le bâtiment affecté au culte répond aux normes de sécurité et à la législation urbanistique en vigueur.

L'ordonnance confie au gouvernement le soin de déterminer le contenu du dossier qui doit accompagner les demandes de reconnaissance introduites par l'organe représentatif reconnu, ce qui fut fait par l'arrêté du 8 février 2007³³ : plus succinct que celui établi par la réglementation flamande, le dossier à introduire comporte outre la demande, la copie des statuts, l'attestation de conformité du bâtiment aux normes de sécurité, l'état des finances pour l'exercice en cours.

La Région wallonne a tardé à réformer la législation relative au temporel des cultes qui était tombée dans ses compétences au 1^{er} janvier 2002. Si une étude préliminaire a été rapidement confiée au CIFOP et des auditions organisées au Parlement wallon entre mai 2005 et juin 2006, aucun projet de décret n'a vu le jour avant 2014. Néanmoins, la Wallonie, qui a été la première Région à reconnaître des mosquées, s'est dotée en 2005 d'une réglementation destinée à permettre la reconnaissance des communautés islamiques sans attendre l'adoption d'un nouveau décret. Trois arrêtés sont venus organiser les comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques sur un modèle similaire à ce qui existe pour les autres cultes reconnus, les doter d'un modèle de règlement d'ordre intérieur, et fixer les modèles des budgets et des comptes³⁴. C'est sur cette base qu'en juin 2007, le ministre des Pouvoirs

³⁰ Ordonnance du 19 février 2004 portant modification du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'église, *Moniteur Belge*, 18 mars 2004.

³¹ Ordonnance du 29 juin 2006 portant diverses dispositions relatives aux cultes reconnus, *Moniteur Belge*, 10 juillet 2006.

³² Ordonnance du 29 juin 2006 relative à l'organisation et au fonctionnement du culte islamique, *Moniteur Belge*, 7 juillet 2006.

³³ Arrêté du 8 février 2007 du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux demandes de reconnaissance des communautés islamiques et à l'autorisation de création des comités islamiques, *Moniteur Belge*, 16 février 2007.

³⁴ Arrêtés du gouvernement wallon du 13 octobre 2005 portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues ; fixant le modèle de règlement d'ordre intérieur des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues ; fixant les modèles des budgets et comptes à dresser par les comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues, *Moniteur Belge*, 27 octobre 2005

locaux Philippe Courard a signé les arrêtés de reconnaissance de 43 communautés islamiques établies en Région wallonne.

Le 13 mars 2014, le Parlement wallon a adopté une réforme globale de la tutelle sur les établissements publics des cultes. Elle a pris la forme d'une insertion ans le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation d'un nouveau chapitre concernant la tutelle administrative sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus. Simultanément, le décret a modifié deux anciens instruments, le décret impérial du 30 décembre 1809 sur les fabriques d'église et la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, afin de les mettre en conformité avec les nouvelles dispositions.

Outre une simplification des procédures, les principales modifications introduites par la nouvelle législation sont l'instauration d'une tutelle des communes sur les budgets et les comptes des fabriques, qu'elles devront désormais approuver, là où un simple avis était auparavant demandé, et l'organisation d'une tutelle générale du gouverneur de province sur les autres actes de la fabrique. Les obligations financières des communes et des provinces ne sont pas impactées. On se reportera au chapitre III pour une analyse plus fouillée de ces dispositions.

II. Les cultes reconnus en Wallonie

La reconnaissance des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles est une prérogative de l’Autorité fédérale, qui, à ce jour, a reconnu six cultes et une communauté philosophique non confessionnelle. Le tableau suivant présente les organisations reconnues, leur organe représentatif et la base législative de la reconnaissance :

Organisations convictionnelles reconnues, organes représentatifs et bases juridiques

Organisation convictionnelle reconnue	Base juridique	Organe représentatif	Base juridique
Culte catholique	Loi du 18 Germinal an X (8 avril 1802) relative à l’organisation des cultes	Les évêques (réunis en une conférence épiscopale)	Article 9 e.a. de la loi du 18 Germinal an X
Culte protestant	Articles 3 et 8 de la loi du 18 Germinal an X Décret du 5 mai 1806 relatif au logement des ministres du culte protestant et à l’entretien des temples	Conseil administratif du Culte protestant et évangélique (CACPE) (avant juin 2003 : Synode de l’EPUB)	Lettre du ministre de la Justice du 26 mai 2003 (Synode : lettre du 6 mai 1839, Article 4 de l’arrêté royal du 23 février 1871.)
Culte israélite	Décrets du 17 mars 1808 concernant les Juifs Loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes	Consistoire central israélite de Belgique (CCIB)	Article 4 de l’arrêté royal du 23 février 1871. Églises protestantes et israélites. Existence civile. Organisation
Culte anglican	Loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes	Comité central du Culte anglican	Article 12 de l’arrêté royal du 17 janvier 1875. Église anglicane. Administration
Culte orthodoxe	Loi du 17 avril 1985 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte orthodoxe (modifiant la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes)	Métropolitane-Archevêque du Patriarcat œcuménique de Constantinople	Article 1 ^{er} de l’arrêté royal du 15 mars 1988 portant organisation des conseils de fabrique du culte orthodoxe
Culte islamique	Loi du 19 juillet 1974 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte islamique (modifiant la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes)	Exécutif des Musulmans de Belgique	Arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l’Exécutif des Musulmans de Belgique
Laïcité organisée	Loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues	Conseil central laïque (CCL)	Articles 1, 2 et 3 de la loi du 21 juin 2002

Au rang des organisations convictionnelles financées il faut encore inclure le bouddhisme, qui a demandé sa reconnaissance en tant qu’organisation philosophique non confessionnelle. En

l'attendant et depuis 2008, l'Union bouddhique belge (UBB) bénéficie d'un subside « en vue de la structuration du Bouddhisme en Belgique »³⁵.

1. Le culte catholique

La religion catholique demeure, de très loin, la religion la plus répandue et la plus pratiquée en Wallonie, et ce, en dépit d'une baisse très importante du taux de pratique. Selon un récent sondage, 68 % des Wallons se déclarent catholiques³⁶ (21 % de catholiques pratiquants et 47 % de catholiques non pratiquants) ; ce chiffre est à prendre avec réserve, les données récoltées par ailleurs ces dernières années faisant généralement état d'une proportion de catholiques inférieure³⁷. En tout état de cause, le nombre de personnes qui s'identifient comme catholiques est très supérieur au nombre de personnes qui pratiquent régulièrement les rites de cette religion.

Le tableau suivant présente les dernières données disponibles en matière de pratique religieuse catholique³⁸ :

Pratique religieuse catholique (2007 – 2009) – pratique dominicale, mariages, baptêmes et funérailles (%)

		Belgique	Flandre	Wallonie	Bruxelles
Pratique dominicale ⁽¹⁾	2009	4,97	5,38	4,20	3,43
Mariages ⁽²⁾	2007	25,6	28,0	28,4	7,2
Baptêmes ⁽³⁾	2007	54,6	65,1	51,8	14,8
Funérailles ⁽⁴⁾	2007	58,4	68,0	51,2	22,6

⁽¹⁾ par rapport à la population totale

⁽²⁾ par rapport au nombre de mariages civils

⁽³⁾ par rapport au nombre total de naissances

⁽⁴⁾ par rapport au nombre total de décès.

En Wallonie, région touchée plus précocement et plus profondément que la Flandre par la sécularisation, moins de 5 % de la population se rend désormais à la messe le dimanche ; le nombre de pratiquants aux grandes occasions de la vie demeure plus élevé, mais avec un nouveau-né sur deux seulement qui reçoit un baptême catholique, on est très loin des chiffres observés il y a une ou deux générations : au début des années 1960, 90 % des Belges étaient baptisés dans l'Église catholique³⁹ ; en 1996, ils étaient encore 68 %⁴⁰.

³⁵ Octroi d'un subside de 150.000 euros sur base de l'article 139 de la loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses. *Moniteur Belge*, 7 août 2008.

³⁶ Sondage ORELA/IPSOS/Le Soir/RTBF, 28 janvier 2016. http://www.o-re-la.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=1476%3Aun-sondage-orela%2Fipsos%2Fle-soir%2Frtbf-les-belges-francophones-et-la-religion&Itemid=85&lang=fr

³⁷ C'est ainsi que l'étude réalisée par une équipe de sociologues de la KUL et de l'UCL pour la *European values Study* avait trouvé en 2009, au sein de la population belge dans son ensemble, 50 % de catholiques. L. Voyé, K. Abts et K. Dobbelaere, *Autres temps, autres mœurs. Travail, famille, éthique, religion et politique : la vision des Belges*, Louvain-la-Neuve, 2012, Racine Campus, p. 147.

³⁸ C. Sägerser, J-P. Schreiber et C. Vanderpelen-Diagre, *Les Religions et la Laïcité en Belgique. Rapport 2014*. Orela, mai 2015, p.78.

³⁹ F. Houtart, « Belgique, terre de chrétienté ? » dans C. Soetens (éd.) *Vatican II et la Belgique*, Louvain-la-Neuve, 2012, UCL, p.73.

⁴⁰ C. Sägerser, *Cultes et laïcité*. Dossier du Crisp n°78. Bruxelles, 2011, p.73.

Le nombre de prêtres accuse également une forte baisse. Les plus de 10.000 prêtres diocésains que comptait la Belgique en 1960 se sont réduits à la moitié en l’an 2000 ; aujourd’hui, ils ne sont plus que 2.355⁴¹.

Si le nombre de fidèles et le nombre de prêtres se sont réduits, il n’en va pas de même pour le nombre de paroisses, et partant, pour le nombre de lieux de culte. Ni la sécularisation ni la réforme de l’État n’ont eu d’impact sur la structure de l’Église catholique qui est organisée territorialement ; son tissu de paroisses englobe tout le territoire. Les paroisses sont elles-mêmes regroupées en doyennés. Le tableau suivant présente les diocèses de Belgique:

Diocèses, évêques titulaires, nombre de paroisses

Diocèse	Evêque	Paroisses
Malines-Bruxelles	J. De Kesel	655
Anvers	J. Bonny	298
Gand	L. Van Looy	427
Tournai	G. Harpigny	576
Bruges	vacant	362
Liège	J.-P. Delville	529
Hasselt	P. Hoogmartens	312
Namur	R. Vancottem	742

Les circonscriptions diocésaines n’épousent qu’imparfaitement les limites des provinces belges : le diocèse de Namur comprend les provinces de Namur et de Luxembourg. Par ailleurs, puisqu’elles n’ont pas subi de modifications depuis la réforme de l’État, et ne suivent donc pas davantage les frontières des entités fédérées. L’archidiocèse de Malines-Bruxelles comprend le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et des paroisses situées en Wallonie (Brabant wallon) et en Flandre (Provinces de Brabant flamand et d’Anvers). Les paroisses situées en Communauté germanophone font partie du diocèse de Liège.

Chaque diocèse est placé sous la direction et la responsabilité d’un évêque, nommé par le pape. Chaque évêque constitue l’interlocuteur des pouvoirs publics pour la gestion du temporel dans son diocèse. Cependant, au sein de la Conférence épiscopale, qui réunit l’ensemble des évêques de Belgique (et qui est une structure interne de l’Église, qui ne dispose pas de la personnalité juridique), une spécialisation des fonctions a été établie ; aussi est-ce l’évêque de Tournai, Monseigneur Guy Harpigny, qui est plus spécialement en charge des matières qui touchent à la gestion du temporel des cultes et aux relations avec les pouvoirs publics.

L’évêque nomme, déplace ou révoque les curés des paroisses de son diocèse. En raison de la pénurie de prêtres, un curé peut être en charge de plusieurs paroisses. Dans ce cas, il peut recevoir 1,5 fois son traitement de l’Autorité fédérale ; c’est aujourd’hui le cas de plus de la moitié des ministres du culte catholique. Autrefois, la plupart des curés bénéficiaient de l’aide d’un adjoint, le vicaire paroissial. Aujourd’hui, ce sont fréquemment des laïcs, les assistants paroissiaux, qui remplissent cette fonction. Un certain nombre d’entre eux⁴², ou plutôt d’entre

⁴¹ L. Voyé, K. Abts et K. Dobbelaere, 2012, *op. cit.*, p.27 ; 2015 : nombre de ministres du culte catholique dont le traitement est payé par le SPF Justice (renseignements communiqués par le SPF Justice).

⁴² 331 équivalents temps plein.

elles car il s'agit généralement de femmes, reçoivent d'ailleurs un traitement de ministre du culte de l'Autorité fédérale. La baisse du nombre de prêtres a pour conséquence la désaffectation d'un certain nombre de presbytères ; leur réaffectation par la commune rencontre toutefois parfois l'opposition du desservant ou de sa hiérarchie, en raison de la nécessité pour chaque fabrique d'église de disposer d'un local de réunion et d'archivage. En Région flamande, cette question a été résolue par un décret en 2012 : dans les paroisses où il ne réside pas de ministre du culte, les communes doivent seulement mettre un espace à disposition de la fabrique d'église où les croyants peuvent être reçus, où le conseil d'église peut se réunir et où les archives de la fabrique d'église peuvent être conservées.

A court ou moyen terme, la fusion des paroisses (et des fabriques) est envisagée. Déjà, les paroisses sont depuis quelques années regroupées en unités paroissiales. Dans le diocèse de Tournai, à la suite d'un synode diocésain (2011-2013), il est désormais prévu que d'ici 2018, les 569 unités pastorales devraient devenir 49 paroisses nouvelles, et être réorganisés en 7 nouveaux doyennés. Cette réorganisation entraînera également une fusion/disparition des fabriques d'églises des différentes paroisses. Se posera alors la question de la réaffectation, partielle ou totale, des édifices du culte.

2. Le culte protestant-évangélique

Des communautés protestantes sont présentes en Belgique depuis le XVI^{ème} siècle. Le culte protestant a été organisé par Napoléon en même temps que le culte catholique, et la Belgique indépendante a décidé de maintenir le financement public du culte réformé. Les différentes églises protestantes se sont réunies en un Synode, reconnu comme organe représentatif du culte protestant *de facto* en 1839 et *de jure* en 1871, après l'adoption de la loi sur le temporel des cultes. Par le jeu de regroupements successifs s'est constituée l'Église protestante unie de Belgique – EPUB, dont les églises membres ont longtemps été les seules à bénéficier du financement public des cultes au sein du monde protestant. Un autre courant, celui du protestantisme évangélique, est resté longtemps en dehors du financement public. Il fait montre cependant d'un grand dynamisme, sous l'impulsion d'églises constituées par des communautés issues de l'immigration. Aujourd'hui, plusieurs centaines d'églises se réclament de cette tradition évangélique.

La volonté de légitimation des églises évangéliques, réunies en un Synode fédéral, les a amenées à réclamer la reconnaissance des pouvoirs publics. Devant l'insistance des pouvoirs publics à disposer d'un seul interlocuteur pour toutes les églises protestantes, l'EPUB et le Synode fédéral des Eglises protestantes et évangéliques de Belgique ont entamé des pourparlers qui ont abouti à la constitution du Conseil administratif du culte protestant et évangélique (CACPE) le 1^{er} janvier 2003. Le CACPE est actuellement co-présidé par les pasteurs Steven Fuite (EPUB) et Geert Lorein (Synode fédéral).

Le tableau suivant présente le nombre de lieux de culte protestants répertoriés par le CACPE dans chaque province, et, en regard, le nombre d'églises reconnues par les pouvoirs publics.

**Répartition des églises répertoriées par le CACPE
et reconnues par les pouvoirs publics⁴³**

	CACPE	Pouvoirs publics
Brabant wallon	26	6
Hainaut	140	36
Liège	61	17
Luxembourg	8	2
Namur	25	3
Total	260	64 (24,6 %)

La plupart des communautés protestantes affiliées au CACPE mais non reconnues par les pouvoirs publics appartiennent au Synode fédéral des Eglises protestantes et évangéliques, la plupart des communautés affiliées à l'EPUB étant déjà reconnues. Pour de nombreuses communautés protestantes-évangéliques, l'importance de la reconnaissance se situe dans la légitimité qu'elle apporte et non dans les possibilités d'accès au financement. D'autres églises ne sont pas intéressées par une reconnaissance, étant donné que leur foi les pousse à préférer l'autosubsistance.

Il est à noter que les communautés protestantes reconnues, qui bénéficient d'un poste de pasteur financé par l'Autorité fédérale, ne demandent pas systématiquement l'intervention des communes, que ce soit pour couvrir leur déficit, financer les travaux ou fournir un logement au pasteur. Les situations sont très variables d'une commune à l'autre, sans qu'il soit possible d'établir un panorama complet de la situation.

3. Le culte israélite

Bien que la présence juive en Belgique remonte au Moyen-âge, les Juifs y ont été peu nombreux jusqu'à la fin du XIXème siècle, qui a vu un accroissement de l'immigration juive en provenance d'Europe de l'Est ou des pays voisins, l'Allemagne et les Pays-Bas. La période de l'entre deux-guerres sera celle de l'installation de nouveaux immigrants juifs, chassés par le développement de l'antisémitisme et les conditions économiques difficiles. Ces immigrants s'installent dans les grandes agglomérations ; aujourd'hui encore, le culte israélite est un culte exclusivement urbain. Si les communautés juives les plus importantes se trouvent à Bruxelles et Anvers, il y a toutefois de petites communautés en Wallonie, à Liège, Charleroi et Arlon, qui sont reconnues depuis la fin du XIXème siècle. La communauté de Waterloo a été plus récemment reconnue (en 1992). La communauté juive de Namur, qui fut un temps importante, n'a cependant jamais été reconnue par les pouvoirs publics. Bénéficiant de la prise en charge du traitement du ministre officiant par l'Autorité fédérale, les communautés israélites locales font peu appel au financement communal ; toutes ne demandent pas la fourniture d'un logement pour le ministre officiant. La synagogue d'Arlon, construite en 1863, fait partie du patrimoine majeur de Wallonie ; elle attend depuis plusieurs années une profonde restauration.

⁴³ Sur la base de l'annuaire du CACPE http://www.cacpe.be/index.php?page=annuaire_f [consulté le 15/02/2016], des informations fournies par le CACPE et publiées au *Moniteur Belge*.

L'organe représentatif du culte israélite est le Consistoire central israélite de Belgique, reconnu comme tel *de facto* en 1832 et *de jure* en 1871. Le Consistoire est composé de délégués de chaque communauté et prend ses décisions collégalement. Il est actuellement présidé par l'avocat bruxellois Philippe Markiewicz.

4. Le culte anglican

Le culte anglican bénéficie d'une reconnaissance *de facto* depuis 1835 et de jure depuis la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes. Il a été organisé par arrêté royal en 1875. Le culte anglican est, de très loin, le culte reconnu réunissant le moins d'adeptes dans notre pays. Il connaît néanmoins une croissance notable ces dernières années, par suite de l'arrivée de migrants en provenance d'Afrique sub-saharienne, essentiellement. C'est ainsi que la langue de la liturgie s'est diversifiée ; autrefois conduits uniquement en anglais, les services anglicans se déroulent aujourd'hui également en français et dans plusieurs langues africaines.

Sur les dix communautés locales anglicanes reconnues en Belgique, seules deux sont situées en Wallonie, à Spa et à Waterloo. La communauté de Spa est l'une des plus anciennes du pays ; érigée pour répondre aux besoins des curistes, elle est aujourd'hui désertée. Une communauté anglicane existe à Liège, et a demandé depuis plusieurs années aux autorités publiques d'être reconnue en lieu et place de la communauté de Spa. Ce dossier paraît bloqué au niveau des instances régionales sans que la raison de cet état de choses soit connue.

L'organe représentatif du culte anglican est le Comité central du culte anglican, qui est le seul organe représentatif d'un culte reconnu dont les membres sont nommés par arrêté royal. Ils sont au nombre de trois, et sont toujours des pasteurs (chapelains) titulaires d'un traitement sur fonds publics auprès de communautés reconnues. Le président du Comité central du culte anglican est actuellement Jack Mac Donald.

5. Le culte islamique

Dans les années 1950 et 1960, le besoin de main d'œuvre a conduit à l'organisation d'une immigration importante en provenance d'abord des pays du sud de l'Europe, puis du Maroc et de la Turquie, avec lesquels des conventions furent signées dès 1964. Les travailleurs masculins furent bientôt rejoints par leurs familles. Si la politique d'immigration a pris fin au milieu des années 1970 suite à la crise économique, le nombre de musulmans de confession ou d'origine a continué à croître, principalement par le biais des naissances et par celui du regroupement familial, faisant de l'islam la deuxième religion du pays.

La Belgique a reconnu le culte islamique en l'inscrivant au rang des bénéficiaires de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes dès 1974. La mise en œuvre de cette décision fut cependant difficile, et il fallut attendre plus de trente ans pour que les premières mosquées soient reconnues et que les premiers imams soient payés sur fonds publics. Le problème principal résidait dans la détermination d'un organe représentatif pour le culte musulman, que la loi de 1974 n'avait pas prévu.

Après avoir confié quelque temps ce rôle au Centre islamique et culturel, sans que le processus de reconnaissance des mosquées puisse être entamé, l'Etat a reconnu un Exécutif provisoire

des musulmans en novembre 1994, qui proposa ensuite d'organiser des élections au sein de l'ensemble de la communauté musulmane de Belgique pour mettre en place un Exécutif définitif. Deux élections eurent lieu, en décembre 1998 et en mars 2005 : les Musulmans de Belgique étaient invités à élire, dans une mosquée ou un autre lieu public, des représentants qui désigneraient à leur tour les membres de l'Exécutif. Bien que de graves difficultés liées à l'organisation interne de l'Exécutif, à des dissensions sur fond de remise en cause de la légitimité et de la représentativité de ses membres aient entravé l'action de l'organe représentatif, les premières mosquées furent toutefois reconnues en 2007, dans les trois régions. Suite à de nouvelles crises en son sein, les membres de l'Exécutif n'ont plus été reconnus par l'Autorité fédérale à partir du 31 mars 2011. L'élection générale paraissant avoir montré ses limites, d'autres pistes pour constituer l'organe représentatif du culte islamique furent envisagées. La piste finalement retenue par la ministre de la Justice Annemie Turtelboom (Open Vld) fut d'organiser la représentation des musulmans sur base des mosquées ; pour organiser ce processus, une nouvelle ASBL de renouvellement de l'organe représentatif du culte musulman de Belgique, fut créée en juin 2013 et reçut une subvention de 100.000 euros⁴⁴. Les membres fondateurs de l'ASBL étaient Salah Echallaoui, inspecteur de religion islamique et président de l'ASBL Rassemblement des Musulmans de Belgique, l'ancien président de l'Exécutif Coskun Beyazgül, porte-parole de la Diyanet de Belgique, le président de l'Exécutif sortant, Semsettin Ugurlu, Tahar Chahbi (président de l'*Unie van moskeeën en islamitische vereniging van Limburg*) et Rashidi Makanga Abibu (directeur de l'Association islamique africaine de Belgique). Salah Echallaoui et Coskun Beyazgül furent les acteurs principaux du processus de reconstitution de l'Exécutif, qui s'est déroulé en trois temps : dans un premier temps, 284 mosquées ayant adhéré à une charte présentée par l'ASBL ont choisi un délégué. Ces délégués ont ensuite constitué une assemblée de 60 membres, qui ont eux-mêmes élus 15 d'entre eux comme membres du nouvel Exécutif, le 8 mars 2014. Deux membres supplémentaires ont ensuite été cooptés. Un nouvel Exécutif a donc été présenté et reconnu par les pouvoirs publics le 2 avril 2014, peu avant la fin de la législature⁴⁵. Il avait à sa tête un nouveau venu, Nordine Smaïli, professeur de religion islamique à Verviers. Nordine Smaïli a rapidement rencontré des difficultés dans l'exercice de son mandat, qui l'amènèrent même à porter plainte, suite à des intimidations. Si certains observateurs évoquent une fronde déterminée menée par des membres conservateurs, voire proches de la mouvance des Frères musulmans, d'autres soulignent un simple problème de personnalité.

La conjoncture est aujourd'hui bien différente. Le développement de l'islamisme radical, le départ de jeunes Belges en Syrie et les attentats de Bruxelles et Paris en 2014, 2015 et 2016 ont renforcé la volonté politique de développer la reconnaissance et le financement des mosquées. En Fédération Wallonie-Bruxelles, une recherche confiée au CEDEM de l'ULg⁴⁶ puis l'organisation de la Commission Marcourt, chargée principalement de formuler des propositions pour la formation des imams et des professeurs de religion islamique, l'an dernier, illustre cette volonté des pouvoirs publics de développer et de soutenir les structures d'un islam de Belgique, dégagé des influences étrangères et prônant une religion empreinte

⁴⁴ Arrêté royal du 21 décembre 2013, *Moniteur Belge*, 5 février 2014.

⁴⁵ Arrêté royal du 2 avril 2014 portant reconnaissance des membres de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, *Moniteur Belge*, 18 avril 2014.

⁴⁶ J.-F. Husson, & J. Mandin, *Etude de faisabilité en vue de la création d'un Institut public d'étude de l'islam (IPEI)*. Liège, 2014, CEDEM - Université de Liège.

de tolérance, désireuse de contribuer à la qualité du vivre-ensemble. Au niveau fédéral, la récente annonce par le ministre fédéral de la Justice Koen Geens de l'octroi de 3,3 millions d'euros supplémentaires au financement du salaire des imams, dans le cadre d'un plan antiterrorisme, témoigne également de cette volonté.

La mise en œuvre de cette politique nécessite un Exécutif des Musulmans fort : c'est pour cette raison qu'un arrêté royal est venu réorganiser l'institution le 15 février dernier⁴⁷. Abrogeant tant l'arrêté royal du 3 mai 1999, qui avait reconnu l'Exécutif des Musulmans de Belgique, que celui du 2 avril 2014 qui avait reconnu les membres de l'Exécutif, le nouvel instrument prévoit que les membres de l'Exécutif ne seront plus nommés par arrêté royal ; leurs noms seront simplement communiqués par l'Exécutif au ministre de la Justice, lequel en prendra acte. Ceci implique que les membres de l'Exécutif ne seront plus soumis, préalablement à leur entrée en fonction, au screening de la Sûreté de l'Etat, comme c'était auparavant le cas. Autre élément nouveau, l'Exécutif sera désormais composé d'un collège francophone et d'un collège néerlandophone. C'est là le premier organe représentatif d'un culte reconnu à disposer ainsi de sections linguistiques avalisées par les pouvoirs publics⁴⁸. L'organisation de l'EMB sur une base linguistique peut surprendre, étant donné que la gestion du temporel des cultes reconnus est une matière régionale et non communautaire.

L'Exécutif paraissait très affaibli au début de 2016, alors même que le développement de la menace posée par le terrorisme islamiste conduisait les pouvoirs publics à prêter une attention soutenue aux différents aspects du culte islamique, dont la reconnaissance de nouvelles mosquées et la formation des imams et professeurs de religion.

Le 18 mars 2016 un remaniement est intervenu au sein de l'Exécutif, dont une majorité des membres a désigné comme président Salah Echallaoui, inspecteur des cours de religion islamique en Fédération Wallonie-Bruxelles, et disposant d'une longue expérience dans les rapports avec les pouvoirs publics – il a notamment été membre de la Commission Marcourt.

Les premières mosquées ont été reconnues par la Région wallonne en 2007 ; elles sont aujourd'hui au nombre de 39, un chiffre plus élevé qu'en Flandre (24) ou en Région de Bruxelles-Capitale (14). Cela correspond environ à la moitié des mosquées reconnues par l'Exécutif des Musulmans. Le tableau suivant présente le nombre de mosquées reconnues par l'Exécutif et la Région dans chaque province :

⁴⁷ Arrêté royal du 15 février 2016, *Moniteur Belge*, 19 février 2016.

⁴⁸ Le Conseil central laïque, organe représentatif de la seule organisation philosophique non-confessionnelle reconnue à ce jour se compose quant à lui bien de deux ailes, le CAL (Centre d'Action laïque, francophone) et l'UVV (*Unie Vrijzinnige Verenigingen*, devenu *DeMens.Nu*, néerlandophone).

**Répartition des mosquées reconnues par l'EMB
et par les pouvoirs publics, par province⁴⁹**

	EMB	Pouvoirs publics
Brabant wallon	5	4
Hainaut	29	19
Liège	32	10
Luxembourg	5	4
Namur	4	2
Total	75	39 (52 %)

6. Le culte orthodoxe

Après la Première guerre mondiale, les émigrés fuyant la Révolution russe constituèrent, des communautés orthodoxes dans les grandes villes du pays. Après la Deuxième guerre mondiale, de nouvelles communautés furent créées par les nombreux immigrants grecs venus rencontrer les besoins de main d'œuvre de l'industrie belge. Cet accroissement du nombre de Grecs en Belgique amena la création, en 1969, d'un archevêché de Belgique par le patriarcat œcuménique de Constantinople. La structuration du culte orthodoxe autour du métropolite l'amena à solliciter sa reconnaissance par l'État belge, qui fut accordée par la loi du 17 avril 1985⁵⁰.

L'administration des églises orthodoxes a été prévue par l'arrêté royal du 15 mars 1988, qui désigne le métropolite-archevêque du Patriarcat Œcuménique de Constantinople ou son remplaçant comme organe représentatif de l'ensemble de l'Église orthodoxe⁵¹.

Le temporel du culte orthodoxe est organisé sur une base territoriale provinciale – à l'instar du culte islamique – et non pas communale.

Le tableau suivant présente le nombre de paroisses orthodoxes reconnues dans chaque province. Il y a actuellement 41 paroisses orthodoxes reconnues, dont près de la moitié sont établies en Région de Bruxelles-Capitale ; huit d'entre elles sont établies en Wallonie, dont une à Eupen, en Communauté germanophone.

⁴⁹ Sur base des listes publiées sur le site de l'Exécutif des Musulmans de Belgique : <http://www.embnet.be/Mosquées/RégionWallonne/MosquéesenWallonie/tabid/530/Default.aspx> <http://www.embnet.be/Mosquées/RégionBruxellesCapitale/Mosquéesbruxelloises/tabid/531/Default.aspx> <http://www.embnet.be/Mosquées/regioVlaanderen/MoskeeëninVlaanderen/tabid/152/Default.aspx> [pages consultées le 23/03/2016] et des informations recueillies dans le *Moniteur Belge*, pour les mosquées reconnues.

⁵⁰ Loi du 17 avril 1985 portant reconnaissance des administrations en charge du temporel du culte orthodoxe, *Moniteur Belge*, 11 mai 1985.

⁵¹ Arrêté royal du 15 mars 1988 portant organisation des conseils de fabrique d'église du culte orthodoxe, *Moniteur Belge*, 31 mars 1988.

Répartition des églises orthodoxes reconnues par les pouvoirs publics⁵²

Brabant wallon	0
Hainaut (Châtelineau, Mons et Péronnes-lez-binche)	3
Liège (Liège (2), Verviers et Eupen)	4
Luxembourg	0
Namur (Saint-Servais)	1

Depuis le mois de novembre 2013, les communautés orthodoxes de Belgique ont à leur tête le métropolite Athenagoras (Y. Peckstadt) qui les représente vis-à-vis des pouvoirs publics.

Depuis une vingtaine d'années, on assiste au développement de communautés orthodoxes issues d'autres pays que la Grèce et la Russie, telles la Serbie, la Roumanie, l'Ukraine ou la Bulgarie.

7. Les organisations philosophiques non confessionnelles

Depuis 1993, les organisations philosophiques non confessionnelles peuvent être admises au financement public selon les mêmes bases que les cultes (paragraphe 2 de l'article 181 de la Constitution).

Le financement des organisations philosophiques non confessionnelles n'a pas été affecté par la régionalisation partielle du temporel des cultes au 1^{er} janvier 2002 ; il est demeuré intégralement fédéral. À ce jour, seules les organisations du Conseil central laïque, la laïcité dite organisée, ont été reconnues, en 2002. Le bouddhisme, représenté par l'Union bouddhique belge, a également demandé son admission au financement public en tant qu'organisation philosophique non confessionnelle ; en attendant que cette reconnaissance soit effective, l'UBB bénéficie d'un subside.

La loi du 21 juin 2002 a organisé le financement de la laïcité organisée au niveau provincial : il y a dans chaque province un établissement public chargé de la gestion de l'assistance morale non confessionnelle ; il y en a deux (un francophone, un néerlandophone) dans la Région de Bruxelles-Capitale. Il y a en outre des services locaux qui dépendent de l'établissement provincial ; à ce jour il y en a 17 en Wallonie, pour 20 en Flandre et 4 à Bruxelles.

⁵² Sur la base du *Moniteur Belge*.

Services locaux d'assistance morale reconnus en Wallonie⁵³

Province de Namur	
	5002 - Namur
Province de Hainaut	
	7000 - Mons
	6000 - Charleroi
	7100 - La Louvière
	6000 - Charleroi-Sud
	7500 - Tournai
	7700 - Mouscron
Province du Brabant wallon	
	1340 - Ottignies
	1480 - Tubize
	1360 - Perwez
Province de Liège	
	4100 - Seraing
	4020 - Jupille
	4000 - Liège
	4300 - Waremme
	4800 - Verviers
Province de Luxembourg	
	6700 - Arlon
	6800 - Libramont

Le rôle d'organe représentatif est confié au Conseil central laïque. Celui-ci se compose de deux branches : le Centre d'Action laïque, côté francophone, et *DeMens.nu/Unie Vrijzinnige Verenigingen*⁵⁴, côté néerlandophone. Ces organisations sont bien antérieures à l'adoption de la loi de 2002 : le Centre d'action laïque existe depuis 1969 ; il a été mis sur pied par une douzaine d'associations laïques pour coordonner leurs efforts. Il compte aujourd'hui vingt-neuf associations constitutives⁵⁵.

Le CAL fédère sept organisations régionales laïques, qui correspondent elles aussi aux limites provinciales, sauf en Hainaut : Bruxelles laïque, CAL Brabant wallon, CAL Namur, CAL Liège, CAL Luxembourg, CAL Charleroi et Picardie laïque.

⁵³ Dernier en date : arrêté royal du 16 juillet 2009 modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2006 portant reconnaissance des services provinciaux et locaux d'assistance morale du Conseil central laïque, *Moniteur Belge*, 20 août 2009.

⁵⁴ L'UVV est connue depuis 2012 sous l'appellation *deMens.nu*.

⁵⁵ Association Ernest De Craene, Association Nationale des Communautés Educatives (ANCE), Centre Communautaire Laïc Juif (CCLJ), Centre Laïque de l'Audiovisuel (CLAV), Centre Libéral d'Action et de Réflexion sur l'Audiovisuel (CLARA), Confédération Parascolaire, Extension de l'ULB, Famille d'Accueil Odile Henri, Fédération des Amis de la Morale Laïque, Fédération des Associations de Parents de l'Enseignement Officiel (FAPEO), Fédération des Maisons de la Laïcité, Fédération des Services Laïques d'Aide aux Justiciables, Fédération du Libre Examen, Fondation Magnette-Engel-Hiernaux, Fondation pour l'Assistance Morale aux Détenus (FAMD), Fonds d'Entraide Georges Beernaerts, Go Laïcité, Hisser Haut asbl - Service Laïque de Parrainage, La Pensée et les Hommes, Laïcité et Humanisme en Afrique Centrale (LHAC), Les Territoires de la Mémoire, Ligue de l'Enseignement et de l'Éducation Permanente (LEEP), Pensée et Action Rationalistes, Peuple et Culture Wallonie et Bruxelles (PEC), Service Laïque d'Aide aux Personnes (SLP), Service Laïque de Coopération au Développement (SLCD), Service Laïque Jeunesse, Union des Anciens Etudiants de l'ULB (UAE), Union Rationaliste de Belgique.

L'une des associations constitutives du CAL est la Fédération des Maisons de la Laïcité. Créée en 1982, cette ASBL coordonne les activités des maisons de la laïcité qui existent en Fédération Wallonie-Bruxelles. En région wallonne, il y a actuellement 66 maisons de la laïcité (7 en Brabant Wallon, 22 dans le Hainaut, 23 en province de Liège, 4 au Luxembourg et 10 en province de Namur). Avant la loi de 2002, ces maisons de la laïcité étaient couramment considérées comme étant les implantations locales de la laïcité organisée ; c'est pourquoi une circulaire du gouvernement wallon avait considéré que le soutien financier par les communes ne pouvait plus être considéré comme facultatif⁵⁶.

⁵⁶ Voir pp. 79-80

III. Exposé détaillé de la législation et de la réglementation wallonnes (région de langue française)

Le 1^{er} janvier 2015 le décret wallon du 13 mars 2014⁵⁷ modifiant les règles de la tutelle applicables aux fabriques d'église et aux établissements de gestion du temporel des autres cultes reconnus est entré en vigueur.

Le nouveau décret introduit un nouveau chapitre intitulé « *Tutelle administrative sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus* » dans le *Code de la démocratie locale et de la décentralisation*, incluant ainsi désormais les fabriques d'églises et assimilés au sein des dispositions régissant les établissements publics locaux (comme les CPAS). Le décret modifie le décret du 30 décembre 1809 sur les fabriques d'église et la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes pour mettre ces instruments en conformité avec les nouvelles dispositions. Il ne modifie toutefois pas ces instruments dans leurs autres dispositions, et notamment pour tout ce qui concerne l'organisation des fabriques (désignation des fabriciens, bureau des marguilliers, présence du bourgmestre ou de son représentant...) et les obligations des communes à leur égard. L'arrêté royal du 16 août 1824 portant que les fabriques ne peuvent prendre des dispositions sur les objets dont le soin ne leur est pas expressément confié est abrogé.

1. Composition et fonctionnement des établissements publics des cultes reconnus (dispositions inchangées)

1.1. Culte catholique

La fabrique d'église est administrée par un conseil, dont la composition et le mode de fonctionnement sont prévus par le décret impérial du 30 décembre 1809, toujours en vigueur en Wallonie (dans la région de langue française). Le conseil de fabrique se compose de cinq à neuf membres, en fonction du nombre d'âmes que compte la paroisse. Ils doivent être des « notables catholiques », domiciliés dans la paroisse. La durée du mandat est de six ans ; le conseil se renouvelle par moitiés (« petite moitié » et « grande moitié »), les conseillers restants élisent les remplaçants des membres sortants ; ceux-ci sont rééligibles. À ces membres cooptés par le conseil s'ajoutent deux membres de droit : le curé ou desservant, et le bourgmestre, qui peut se faire remplacer par un échevin. Il serait même contraint de le faire s'il n'est pas catholique : il devra se faire remplacer par un échevin ou un conseiller communal qui le soit⁵⁸. Le conseil nomme en son sein un président et un secrétaire ; cette élection a lieu chaque année le premier dimanche d'avril.

Le conseil ne peut délibérer valablement que si la moitié de ses membres est présente ; il prend ses décisions à la majorité des voix, celle du président étant prépondérante en cas d'égalité. Il se réunit quatre fois par an au minimum (les premiers dimanches d'avril, de juillet, d'octobre et de janvier), et tient des réunions extraordinaires lorsque l'urgence l'exige.

⁵⁷ *Moniteur Belge*, 4 avril 2014.

⁵⁸ La Flandre a supprimé ce droit du bourgmestre ; la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone l'ont maintenu, mais en supprimant la condition d'appartenance au culte catholique.

Contrairement aux autres entités fédérées, la Région wallonne n'a pas encore aboli le bureau des marguilliers, établi par le décret impérial de 1809. Celui-ci se compose du curé ou desservant, et de trois membres du conseil de fabrique. Les marguilliers nomment entre eux un président, un secrétaire et un trésorier. Se réunissant chaque mois, le bureau est chargé de l'administration journalière du temporel de la paroisse.

1.2. Culte islamique

L'arrêté du gouvernement wallon du 13 octobre 2005 a établi dans chaque communauté islamique un comité chargé de la gestion du temporel du culte islamique⁵⁹. Le comité se compose de cinq membres élus par les membres de la communauté islamique (qui élit également cinq membres suppléants) et de l'imam désigné ou son délégué. Soulignons qu'il s'agit d'un renouvellement complet.

Les élections ont lieu chaque année au mois d'avril. La liste des candidats est affichée à l'entrée de la mosquée, six semaines avant les élections. Après la reconnaissance d'une communauté islamique, les premières élections doivent être organisées au plus tôt trois mois et au plus tard six mois après la reconnaissance. Le comité nomme parmi ses membres élus et pour la durée de leur mandat, un président, un secrétaire et un trésorier. Le comité ne peut délibérer que si la majorité de ses membres élus est présente. Les résolutions sont prises à la majorité des voix, celle du président étant prépondérante en cas d'égalité. Le comité se réunit dans la mosquée au moins quatre fois par an, dans le courant du premier mois de chaque trimestre.

1.3. Les autres cultes

Aucune nouvelle réglementation wallonne n'étant venue modifier les dispositions des arrêtés pris après l'adoption de la loi sur le temporel des cultes du 4 mars 1870, celles-ci s'appliquent toujours. Elles se différencient des dispositions existant pour le culte catholique notamment par le mode de désignation des membres de l'organe de gestion et par l'absence du bourgmestre ou de son délégué au sein de cet organe.

Pour le culte protestant-évangélique, en application de l'arrêté royal du 7 février 1876, le conseil d'administration près d'une église protestante est composé, outre le ou les pasteurs, membres de droit, de quatre à huit membres électifs en fonction du nombre de pasteurs, de un à trois, de la communauté⁶⁰. Ils sont choisis par l'assemblée des membres, et renouvelés pour moitié, tous les trois ans. Le conseil élit un président, un secrétaire et un trésorier. Seul le président doit impérativement appartenir au conseil. Il est renouvelé pour moitié tous les trois ans. Le conseil ne délibère valablement que si la moitié des membres est présente ; il prend ses décisions à la majorité des voix.

⁵⁹ Arrêté du gouvernement wallon du 13 octobre 2005 portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues, *Moniteur Belge*, 27 octobre 2005.

⁶⁰ A.R. du 7 février 1876 portant organisation des conseils d'administration près les églises protestantes du culte évangélique, *Moniteur Belge*, 15 février 1876.

Pour le culte israélite, en application de l'arrêté royal du 7 février 1876, le conseil d'administration d'une synagogue israélite se compose du ministre du culte premier en rang ou de son délégué, et d'un certain nombre de membres électifs, choisis par l'assemblée des membres de la communauté⁶¹. Le conseil élit en son sein un président, un secrétaire et un trésorier. Il est renouvelé pour moitié tous les trois ans. Le conseil ne délibère valablement que si la moitié des membres est présente ; il prend ses décisions à la majorité des voix, celle du président étant prépondérante en cas d'égalité.

Pour le culte anglican, en application de l'arrêté du 15 mars 1886, le conseil d'administration d'une église anglicane se compose du chapelain, membre de droit, et d'un certain nombre de membres électifs, choisis par l'assemblée des membres de la communauté⁶². Le conseil élit un président, un secrétaire et un trésorier ; seul le président doit être choisi en son sein. Il est renouvelé pour moitié tous les trois ans. Le conseil ne délibère valablement que si la moitié des membres est présente ; il prend ses décisions à la majorité des voix.

Pour le culte orthodoxe, dont les organes de gestion des communautés locales prennent également le nom de fabriques, l'arrêté royal du 15 mars 1988 a prévu que le conseil de fabrique se compose du desservant ou son remplaçant, et de quatre ou six membres désignés selon que la paroisse compte ou non 2500 fidèles. Les membres sont désignés par l'archevêque sur présentation par le desservant d'une liste de paroissiens. Le conseil élit en son sein un président, un secrétaire et un trésorier. Le conseil se renouvelle pour moitié tous les trois ans. Il ne délibère valablement que si la moitié des membres est présente ; il prend ses décisions à la majorité des voix, celle du président étant prépondérante en cas d'égalité.

Les conseils qui gèrent les établissements locaux de tous les cultes reconnus sont donc assez proches quant à leur composition ; ils diffèrent cependant par leur mode de constitution : cooptation pour les fabriques d'église du culte catholique, désignation par l'archevêque pour les fabriques du culte orthodoxes, élection par les fidèles membres de la communauté pour les autres. Le bourgmestre n'est membre que du conseil de la fabrique catholique ; il lui est demandé d'être catholique ; dans cette logique d'appartenance confessionnelle se trouve peut-être l'explication de son absence des organes de gestion des autres cultes reconnus. On note également d'autres petites différences, sans qu'il soit établi de façon sûre ce qui est le plus vraisemblable, à savoir que la différence correspond à une demande du culte en question de tenir compte d'une spécificité. C'est ainsi que la voix du président est prépondérante pour la prise de décision pour les institutions des cultes islamique, israélite et orthodoxe, mais pas pour celles des cultes protestant-évangélique ou anglican.

⁶¹ A.R. du 7 février 1876 portant organisation des conseils d'administration près les synagogues du culte israélite, *Moniteur Belge*, 15 février 1876. Cet A.R. a déterminé le nombre de membres des conseils des communautés déjà reconnues (six à Bruxelles et Anvers, quatre ailleurs). Par après, l'arrêté de reconnaissance d'une nouvelle communauté a précisé le nombre de membres de son conseil d'administration.

⁶² A.R. du 15 mars 1886 portant organisation du culte anglican à Bruxelles et à Ixelles, *Moniteur Belge*, 22 mars 1886. Cet A.R. a déterminé le nombre de membres des conseils d'administration de ces trois paroisses (quatre). Par après, l'arrêté de reconnaissance d'une nouvelle communauté devait préciser le nombre de membres de son conseil d'administration.

2. Organisation de la tutelle (nouvelles dispositions)

Le décret du 13 mars 2014 n'a pas modifié l'organisation du financement des communautés locales des cultes reconnus, et laisse donc en l'état le financement communal de quatre cultes (catholique, protestant-évangélique, israélite et anglican) et provincial de deux autres (cultes islamique et orthodoxe). L'organisation de la tutelle est par contre différente.

2.1. Cultes financés au niveau communal

2.1.1. Tutelle sur les budgets et les comptes

La tutelle sur les budgets, les modifications budgétaires et les comptes est exercée d'une part, pour ce qui concerne le culte, par l'organe représentatif⁶³ et, d'autre part, par la commune. L'autorité civile de tutelle est le conseil communal, qui approuve les budgets, les modifications budgétaires et les comptes. Le conseil peut modifier les prévisions de recettes ou de dépenses (hormis celles du chapitre 1 relatives aux dépenses du culte) et rectifier les erreurs matérielles. En cas de non-approbation partielle ou totale par la commune, la fabrique (ou l'établissement) ou l'évêque (ou l'organe représentatif) disposent d'un droit de recours auprès du gouverneur.

Budget

Le projet de budget doit désormais être transmis avant le 30 août simultanément à l'évêque (ou l'organe représentatif) et au conseil communal, accompagné des pièces justificatives. Dans un délai de 20 jours à compter de la réception du budget, l'évêque (ou l'organe représentatif) transmet sa décision au conseil communal. À défaut de transmission, sa décision est réputée favorable.

Le conseil communal dispose ensuite d'un délai de 40 jours pour statuer sur le budget, qu'il peut éventuellement prolonger de 20 jours. À défaut, le budget est supposé approuvé.

La décision du conseil communal est notifiée à la fabrique (ou à l'établissement) et à l'évêque (ou à l'organe représentatif). Ceux-ci disposent d'un délai de 30 jours pour introduire un recours auprès du gouverneur. Le gouverneur dispose de 30 jours pour statuer (pas de prolongation possible).

Les dépenses liées à la célébration du culte ne peuvent être modifiées par l'autorité de tutelle et restent arrêtées par l'évêque (ou l'organe représentatif) seul.

Les modifications budgétaires qui interviennent durant l'exercice doivent être soumises au conseil communal et à l'évêque (ou à l'organe représentatif) selon la même procédure.

⁶³ Donc, l'évêque pour le culte catholique, le CACPE pour le culte protestant-évangélique, le CCIB pour le culte israélite et le Comité central pour le culte anglican.

Compte

Le compte de l'exercice précédent doit être transmis avant le 25 avril simultanément à l'évêque (ou à l'organe représentatif) et au conseil communal, et accompagné des pièces justificatives.

Dans un délai de 20 jours à compter de la réception du compte, l'évêque (ou l'organe représentatif) transmet sa décision au conseil communal. À défaut de transmission, sa décision est réputée favorable.

Le conseil communal dispose ensuite d'un délai de 40 jours pour statuer sur le compte, qu'il peut éventuellement prolonger de 20 jours. À défaut, le compte est supposé approuvé. Le conseil communal peut rejeter des dépenses qui n'ont pas été prévues au budget et rectifier des erreurs matérielles.

La décision du conseil communal est notifiée à la fabrique (ou à l'établissement) et à l'évêque (ou à l'organe représentatif). Ceux-ci disposent d'un délai de 30 jours pour introduire un recours auprès du gouverneur. Le gouverneur dispose de 30 jours pour statuer (pas de prolongation possible).

Les dépenses liées à la célébration du culte ne peuvent être modifiées par l'autorité de tutelle et restent arrêtées par l'évêque (ou l'organe représentatif) seul.

2.1.2. Tutelle sur les autres actes : tutelle du gouverneur de province

Le gouverneur peut annuler la délibération d'un conseil de fabrique (ou d'un conseil d'administration) qui lui a été communiquée par la fabrique ou l'établissement (transmission obligatoire dans certains cas) ou dont il a demandé communication, éventuellement suite à un recours d'une commune.

Délibérations obligatoirement communiquées

Les délibérations des conseils de fabrique et des conseils d'administration qui doivent obligatoirement être communiquées au gouverneur sont les suivantes :

1. Les travaux, fournitures et service qui dépassent certains plafonds

	Adjudication ouverte	Adjudication restreinte	Procédure négociée
Travaux	250.000 €	125.000 €	62.000 €
Fournitures et services	200.000 €	62.000 €	31.000 €

2. Les actes relatifs aux dons et legs

- soit assortis de charges, y compris charges de fondations ;
- soit dont le montant excède 10.000 euros.

3. Les opérations immobilières (achat, vente, location de plus de 9 ans, constitution d'hypothèques et de droits réels démembres) lorsque le montant de l'acte dépasse 10.000 euros.

4. La construction d'un immeuble à affecter à l'exercice du culte ou au logement d'un ministre du culte.

L'avis de l'évêque (ou de l'organe représentatif) doit être sollicité préalablement et joint à la délibération transmise :

- lorsque les travaux concernent un édifice du culte ;
- pour les dons et legs emportant des charges de fondation ;
- pour une délibération relative à la construction d'un immeuble à affecter à l'exercice du culte ou au logement d'un ministre du culte.

Ces délibérations doivent être transmises au gouverneur dans les 15 jours qui suivent leur adoption, accompagnées des pièces justificatives. La décision est alors exécutoire. Néanmoins, l'acte est susceptible d'être annulé par le gouverneur, qui dispose de 30 jours pour annuler la délibération. Le gouverneur peut demander une prolongation du délai d'examen de 15 jours.

Délibérations qui portent sur d'autres opérations

La liste des décisions prises par le conseil de fabrique ou le conseil d'administration ayant un coût financier, non prévues au budget, et qui ne sont pas soumises à la transmission obligatoire au gouverneur, doit être communiquée au collège communal dans les 10 jours qui suivent leur adoption. Le collège communal dispose alors d'une possibilité de recours auprès du gouverneur : pour ce faire, il doit réclamer à la fabrique (ou à l'établissement), dans les 10 jours qui suivent la réception de la liste, communication d'une ou plusieurs décisions de la liste. La fabrique (ou l'établissement) dispose de 10 jours pour adresser la ou les décisions au collège communal. Dès réception de celle(s)-ci(s), le collège dispose de 10 jours pour introduire un recours en annulation auprès du gouverneur. Le recours sera donc introduit dans les 30 jours qui suivent l'adoption de la décision.

Le gouverneur peut également, même en l'absence de recours de la commune, demander à la fabrique (ou à l'établissement) de lui transmettre un acte accompagné des pièces justificatives. Celle-ci (ou celui-ci) dispose de 15 jours pour s'exécuter.

Dans les deux cas, le gouverneur dispose alors de 30 jours pour statuer (délai éventuellement prolongé de 15 jours).

2.1.3. Cas particulier des fabriques (et établissements) dont le territoire couvre plusieurs communes

Pour les comptes, budgets et modifications budgétaires, l'autorité de tutelle est la commune dont l'intervention financière est la plus élevée. En cas d'égalité, c'est la commune sur le territoire de laquelle se trouve l'édifice du culte principal.

La fabrique (ou l'établissement), dans le respect des délais exposés plus hauts, transmet ses délibérations simultanément à toutes les communes, à l'évêque et au gouverneur. Les conseils communaux disposent d'un délai de 40 jours pour communiquer leur avis ; s'il est favorable,

ils l'envoient à la commune qui exerce la tutelle. S'il est défavorable, ils l'envoient à la commune et au gouverneur, qui devient l'autorité de tutelle. La commune principale transmet alors son avis au gouverneur, qui statue.

2.1.4. Cas particulier des fabriques cathédrales

Bien que les fabriques d'églises paroissiales du culte catholique soient financées au niveau communal, les fabriques cathédrales sont financées au niveau provincial.

Les mécanismes et délais décrits ci-dessus sont identiques mais la tutelle est exercée par le collège provincial, en lieu et place du conseil communal, et par le gouvernement wallon, en lieu et place du gouverneur de la province.

La fabrique cathédrale communique les décisions obligatoirement transmissibles au gouvernement wallon. C'est au collège provincial que la fabrique cathédrale envoie la liste des décisions qui ne doivent pas obligatoirement être transmises. Le collège peut alors réclamer la transmission d'une délibération et introduire un recours auprès du gouvernement wallon. Le gouvernement wallon exerce seul la tutelle d'annulation.

2.1.5. La déchéance du droit aux subsides

Si la fabrique (ou l'établissement) ne transmet pas son compte ou son budget dans le délai imparti à la commune, celle-ci en avise le gouverneur qui adresse à la fabrique (ou à l'établissement) une mise en demeure et informe l'évêque (ou l'organe représentatif). En cas de non remise du budget ou du compte, accompagné des pièces justificatives, par la fabrique (ou l'établissement), dans un délai de 30 jours à dater de la réception de la mise en demeure, la fabrique (ou l'établissement) est automatiquement déchue de son droit à recevoir des subsides, sans possibilité de recours. Le gouverneur constate cette déchéance par un arrêté notifié à la fabrique (ou à l'établissement), à l'évêque (ou à l'organe représentatif) et à la commune.

2.2. Cultes financés au niveau provincial

Si le décret du 13 juin 2014 a instauré une tutelle d'approbation de la commune sur les budgets et les comptes des établissements financés au niveau communal, il n'a pas établi de tutelle d'approbation des provinces sur les budgets et les comptes des établissements financés au niveau provincial : c'est le gouvernement wallon qui exerce la tutelle d'approbation.

2.2.1. Tutelle sur les budgets et les comptes

La tutelle sur les budgets, les modifications budgétaires et les comptes est exercée simultanément par l'organe représentatif du culte⁶⁴ et par le gouvernement.

⁶⁴ Donc, l'Exécutif des Musulmans de Belgique pour le culte islamique et le métropolitain-archevêque pour le culte orthodoxe.

Le gouvernement approuve les budgets, les modifications budgétaires et les comptes après avoir recueilli l'avis des provinces concernées ou après avoir constaté que les dites provinces concernées n'ont pas rendu d'avis dans le délai prévu.

Le gouvernement peut modifier les prévisions de recettes ou de dépenses (hormis celles du chapitre 1 relatives aux dépenses du culte) et rectifier les erreurs matérielles.

En cas de non-approbation partielle ou totale par le gouvernement, l'établissement ou l'organe représentatif ne dispose donc pas d'un droit de recours auprès d'une instance supérieure. Le Conseil d'État est alors la seule instance de recours.

Budget

Le projet de budget doit être transmis avant le 30 août simultanément à l'organe représentatif, au conseil provincial intéressé et au gouvernement, accompagné des pièces justificatives.

Dans un délai de 20 jours à compter de la réception du budget, l'organe représentatif transmet sa décision au gouvernement. À défaut de transmission, sa décision est réputée favorable.

Dans un délai de 40 jours à compter de la réception du budget, le conseil provincial rend un avis sur le budget, qu'il transmet au gouvernement.

Les dépenses liées à la célébration du culte ne peuvent être modifiées par l'autorité de tutelle et restent arrêtées par l'organe représentatif seul.

Compte

Le compte de l'exercice précédent doit être transmis avant le 25 avril simultanément à l'organe représentatif, au conseil provincial intéressé et au gouvernement, accompagné des pièces justificatives.

Dans un délai de 20 jours à compter de la réception du compte, l'organe représentatif transmet sa décision au gouvernement. À défaut de transmission, sa décision est réputée favorable.

Dans un délai de 40 jours à compter de la réception du budget, le conseil provincial rend un avis sur le compte, qu'il transmet au gouvernement.

Les dépenses liées à la célébration du culte ne peuvent être modifiées par l'autorité de tutelle et restent arrêtées par l'organe représentatif seul.

2.2.2. Tutelle sur les autres actes

Le gouvernement peut annuler la délibération d'un conseil d'administration qui lui a été communiquée par l'établissement (transmission obligatoire dans certains cas) ou dont il a demandé communication.

Délibérations obligatoirement communiquées

Les délibérations des conseils d'administration qui doivent obligatoirement être communiquées au gouvernement sont les suivantes :

1. Les travaux, fournitures et service qui dépassent certains plafonds

	Adjudication ouverte	Adjudication restreinte	Procédure négociée
Travaux	250.000 €	125.000 €	62.000 €
Fournitures et services	200.000 €	62.000 €	31.000 €

2. Les actes relatifs aux dons et legs

- soit assortis de charges, y compris charges de fondations ;
- soit dont le montant excède 10.000 euros.

3. Les opérations immobilières (achat, vente, location de plus de 9 ans, constitution d'hypothèques et de droits réels démembres) lorsque le montant de l'acte dépasse 10.000 euros.

4. La construction d'un immeuble à affecter à l'exercice du culte ou au logement d'un ministre du culte.

L'avis de l'évêque (ou de l'organe représentatif) doit être sollicité préalablement et joint à la délibération transmise :

- lorsque les travaux concernent un édifice du culte ;
- pour les dons et legs emportant des charges de fondation ;
- pour une délibération relative à la construction d'un immeuble à affecter à l'exercice du culte ou au logement d'un ministre du culte.

Ces délibérations doivent être transmises au gouvernement dans les 15 jours qui suivent leur adoption, accompagnées des pièces justificatives. La décision est alors exécutoire. Néanmoins, l'acte est susceptible d'être annulé par le gouvernement, qui dispose de 30 jours pour annuler la délibération. Le gouvernement peut demander une prolongation du délai d'examen de 15 jours.

Délibérations qui portent sur d'autres opérations

La liste des décisions prises par le conseil d'administration ayant un coût financier, non prévues au budget, et qui ne sont pas soumises à la transmission obligatoire au gouverneur, doit être communiquée au collège provincial concerné dans les 10 jours qui suivent leur adoption. Le collège provincial dispose alors d'une possibilité de recours auprès du gouvernement : pour ce faire, il doit réclamer à l'établissement, dans les 10 jours qui suivent la réception de la liste, communication d'une ou plusieurs décisions de la liste. L'établissement dispose de 10 jours pour adresser la ou les décisions au collège provincial. Dès réception de celle(s)-ci(s), le collège dispose de 10 jours pour introduire un recours en annulation auprès du gouvernement. Le recours sera donc introduit dans les 30 jours qui suivent l'adoption de la décision.

Le gouvernement peut également, même en l'absence de recours de la province, demander à l'établissement de lui transmettre un acte accompagné des pièces justificatives. Celui-ci dispose de 15 jours pour s'exécuter.

Dans les deux cas, le gouvernement dispose alors de 30 jours pour statuer (délai éventuellement prolongé de 15 jours).

3. Données budgétaires

Il n'existe pas de recensement des interventions publiques en faveur des cultes (et des établissements philosophiques non confessionnels). Si le montant des interventions fédérales en faveur des ministres des cultes est aisément connu⁶⁵, il n'en va pas de même des interventions régionales et des pouvoirs locaux en faveur des implantations locales des différents cultes. Pour être connu avec précision, le budget de chaque commune devrait être analysé, de même que celui de chaque province et de la Région et, même ainsi, l'information actuellement disponible ne permettrait pas une grande précision⁶⁶.

En matière d'établissements culturels, les principales charges des communes sont la couverture du déficit des établissements culturels, les travaux aux édifices du culte et le logement des ministres du culte. Ceci est valable pour les cultes catholique, protestant-évangélique, anglican et israélite. À ces dépenses obligatoires s'ajoutent des dépenses facultatives, tels les subsides aux communautés locales non reconnues ou financées en principe au niveau provincial ainsi qu'aux associations laïques, et les interventions en faveur de la construction de nouveaux édifices du culte.

Les principales charges des provinces sont les mêmes obligations que les communes à l'égard des établissements des cultes islamique et orthodoxe, ainsi que des fabriques cathédrales du culte catholique. Elles sont également chargées de financer le déficit des établissements publics d'assistance morale, en vertu d'une loi fédérale cette fois.

Les travaux subsidiés constituent la principale charge financière de la Région en faveur des cultes.

3.1. Interventions communales

Les relations budgétaires avec les cultes et la laïcité aux services ordinaire et extraordinaire sont présentées dans les tableaux suivants.

⁶⁵ À titre d'information, pour 2016, un montant de 98,75 millions d'euros est prévu, ventilé comme suit : cultes reconnus 85.117.000 euros, laïcité 13.473.000 euros, bouddhisme 165.000 euros. Chambre des représentants, *Documents Parlementaires*, Projet du Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016, DOC 54 1352/001, 13 novembre 2015, pp. 265-267.

⁶⁶ Sur la méthodologie de calcul en la matière, voir J.F. Husson, « Les montants affectés aux cultes et à la laïcité », in C. Sägers et J.Ph Schreiber (éd.), *Le financement public des religions et de la laïcité en Belgique*, Louvain-La-Neuve, 2010, Academia Bruylant, pp. 43-69.

Pour rappel, au sein des pouvoirs locaux⁶⁷ :

- le **service ordinaire** est « l'ensemble des recettes et des dépenses qui se produisent une fois au moins au cours de chaque exercice financier et qui assurent à la commune des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement périodique de la dette » ;
- le **service extraordinaire** est « l'ensemble des recettes et des dépenses qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine communal, à l'exclusion de son entretien courant; il comprend également les subsides et prêts consentis à ces mêmes fins, les participations et placements de fonds à plus d'un an, ainsi que les remboursements anticipés de la dette ».

Le premier tableau récapitule les recettes et dépenses ordinaires et la charge nette des communes pour la fonction 799 cultes et laïcité. Les données concernent l'ensemble des communes wallonnes (communes germanophones incluses, lesquelles interviennent généralement davantage en faveur des cultes)⁶⁸ et renvoient à de grandes variations entre communes et sous-régions. Il convient également d'être prudent en matière de comparaisons inter-régionales car certaines dépenses sont prises en compte différemment⁶⁹. Enfin, il convient d'insister sur le concept de charge nette, ce qui implique de prendre notamment en compte les recettes ordinaires provenant d'autres communes⁷⁰ ou des établissements eux-mêmes.

Interventions 2014-2015 – service ordinaire - exercice propre (en euros)

Classification économique	Budgets 2014	Comptes 2014	Budgets 2015
Personnel (dépenses ordinaires)	47.618	56.987	31.190
Fonctionnement (dépenses ordinaires)	2.820.003	2.120.450	2.662.002
Transferts (dépenses ordinaires)	31.354.723	30.068.538	31.339.045
Prélèvements (dépenses ordinaires)	0	2.700	0
Dettes (dépenses ordinaires)	11.111.895	10.198.237	10.119.357
Total dépenses :	45.334.239	42.446.912	44.151.593
Prestations (recettes ordinaires)	53.782	87.983	71.812
Transferts (recettes ordinaires)	200.527	320.349	132.137
Dettes (recettes ordinaires)	407.384	388.629	388.351

⁶⁷ Art. 1 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 05 juillet 2007 portant le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *Moniteur belge*, 22 août 2007.

⁶⁸ Dexia avait ainsi souligné que la dépense par habitant en faveur des cultes était supérieure en Communauté germanophone ; au début des années 2000, la majeure partie des transferts communaux reçus par le culte protestant provenaient des communes de la Communauté germanophone alors que de nombreuses paroisses se situaient dans le Hainaut (J.-F. Husson, « Le financement des cultes et de la laïcité organisée en Belgique » in *Le financement des cultes et de la laïcité: comparaison internationale et perspectives*. Namur, 2005, Les Editions Namuroises, p.36). Autre exemple de variations infrarégionales, en 2001, 43% des dépenses communales en faveur des organisations laïques provenaient de communes hennuyères, sans que la raison de cet état de choses ne soit connue (J.-F. Husson & C. Sägerser, « La reconnaissance et le financement de la laïcité (II) » in *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 1760, 2002, pp. 24-25).

⁶⁹ La Flandre a introduit une autre organisation comptable (BBC) et, déjà auparavant, regroupait l'ensemble des dépenses de dette en dette générale et non plus sur la base de la classification fonctionnelle.

⁷⁰ Une non prise en compte amènerait à un double comptage.

Total recettes :	661.693	796.961	592.301
Charge nette (DO-RO) :	44.672.546	41.649.952	43.559.292

Source : Belfius (échantillon 2014 : 257 communes ; échantillon 2015 : 252 communes).

Les dépenses de fonctionnement portent généralement sur les frais d'énergie de certains bâtiments, notamment lorsqu'un logement est mis à disposition du desservant. Les dépenses de transfert comprennent essentiellement la couverture du déficit des établissements culturels et accessoirement des subsides à des organisations laïques. Les dépenses de dette comprennent les charges d'emprunt (capital et intérêts) des emprunts contractés pour des travaux aux édifices du culte.

Schématiquement, les recettes de prestations proviennent généralement de location (mâts GSM p. ex.), les recettes de transferts de versements d'autres communes ou de participation de la Région aux charges d'emprunt, les recettes de dettes de la participation des établissements culturels aux charges d'emprunt contractés en leur faveur.

Interventions 2014-2015 – service extraordinaire - exercice propre (en euros)

Classification économique	Budgets 2014	Comptes 2014	Budgets 2015
Transferts (dépenses extraordinaires)	3.647.702	2.850.225	3.646.210
Investissements (dépenses extraordinaires)	21.576.392	9.285.045	34.818.395
Dettes (dépenses extraordinaires)	973.560	19.130	53.501
Total dépenses :	26.197.654	12.154.400	38.518.106
Transferts (recettes extraordinaires)	8.282.019	612.438	12.578.739
Investissements (recettes extraordinaires)	1.357.353	779.113	601.000
Dettes (recettes extraordinaires)	11.096.912	3.646.240	14.749.911
Prélèvements (recettes extraordinaires)	0	0	0
Total recettes :	20.736.284	5.037.791	27.929.650

Source : Belfius.

En dépenses extraordinaires, les transferts sont généralement des subsides en capital octroyés à des établissements culturels (ou des Maisons de la Laïcité) afin de couvrir tout ou partie du coût de travaux, les dépenses d'investissement sont des travaux dont la commune est le pouvoir adjudicateur et les dépenses de dette des remboursements anticipés d'emprunts. Les recettes extraordinaires de transferts consistent généralement en des subsides en capital reçus de la Wallonie au titre des investissements ou du patrimoine ; les recettes d'investissements proviennent de la vente de biens et les recettes de dettes sont des produits d'emprunt destinés à financer des travaux. Le tableau ne présente pas de ligne « charge nette » car le montant supporté par la commune est supérieur à la différence entre les recettes et les dépenses. En effet, les recettes extraordinaires d'investissements sont des moyens propres de la commune et les recettes extraordinaires de dette, c.-à-d. principalement les produits d'emprunt, entraînent par la suite des dépenses ordinaires de dette consistant en un remboursement du capital et en paiement d'intérêt. La part des dépenses extraordinaires non couvertes par des recettes extraordinaires de la même fonction est généralement couverte par des recettes extraordinaires excédant les dépenses extraordinaires dans d'autres fonctions du budget.

Comme cela s'observe généralement en matière de finances communales, les réalisations sont fort proches des prévisions au niveau du service ordinaire, lequel affiche également une certaine stabilité. Ainsi, les dépenses ordinaires en faveur des cultes et de la laïcité (exercice propre) se situent depuis longtemps aux alentours de 1% des dépenses ordinaires pour tendre vers 0,9% dans les budgets 2015⁷¹. Au contraire, le service extraordinaire connaît de fortes variations dans le temps et un taux de réalisation nettement moindre. Les variations peuvent provenir des délais rencontrés dans la concrétisation de certains projets de travaux ; les études en matière de finances locales – dont celles de Belfius – évoquent traditionnellement le « cycle communal » ou le « cycle électoral », les dépenses extraordinaires ayant généralement une tendance à augmenter en fin de législature ou l'année des élections. Le taux de réalisation plus faible en matière de dépenses extraordinaires s'explique essentiellement pour les mêmes raisons : un budget contient les projets prévus pour l'année à venir mais la réalisation de ceux-ci peut dépendre de nombreux facteurs (finalisation du projet, procédure de subsidiation, procédures de marchés publics, impondérables liés aux chantiers,...).

Qu'en est-il de la répartition entre communautés convictionnelles ?

En fait, aucune donnée à cet égard n'existe au niveau de l'administration. Un relevé exhaustif demanderait l'examen de chaque budget communal et, même en ce cas, il n'est pas toujours possible d'obtenir un relevé des interventions en fonction de chaque culte, par exemple, les interventions de secours étant regroupées dans un même article budgétaire, tous cultes confondus. Sur la base de l'examen d'un large échantillon de communes wallonnes, une estimation produite au début des années 2000 aboutissait à la répartition suivante pour les dépenses ordinaires : 96% pour le culte catholique, 1,7% pour le culte protestant, 0,1% pour le culte israélite, moins de 0,05% pour le culte anglican et 2,1% pour la laïcité organisée, essentiellement les Maisons de la Laïcité⁷². Il n'y a pas eu d'étude plus récente de même ampleur quant à la répartition. Compte tenu de la reconnaissance de paroisses évangéliques, la part du culte protestant-évangélique devrait être de l'ordre de 2%⁷³.

⁷¹ Les dépenses ordinaires communales, à l'exercice propre et en euros courants (donc, sans tenir compte de l'inflation), s'élevaient à 39,1 millions d'euros en 1996 contre 45,3 millions en 2014, soit une progression de 16%, inférieure à l'inflation sur la période considérée.

⁷² J.-F. Husson, « Le financement des cultes, de la laïcité et des cours philosophiques » in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1703-1704, 2000, p.42.

⁷³ J.-F. Husson, « Le financement des cultes et de la laïcité organisée en Belgique » in *Le financement des cultes et de la laïcité: comparaison internationale et perspectives*. Namur, 2005, Les Editions Namuroises, p.36.

3.2. Interventions provinciales

Interventions provinciales – Budgets 2011 – Dépenses ordinaires par nature et par bénéficiaire (en euros)

	Culte orthodoxe	Culte catholique	Culte islamique	Laïcité	Total	% du total
Dépenses de fonctionnement	13.858	494.405	195.500	3.566.838	4.270.601	84,41%
Indemnités de logement	66.064	5.000	98.300	0	169.364	3,35%
Entretien	0	7.000	0	0	7.000	0,14%
Dépenses de dette	0	612.629	0	0	612.629	12,11%
Total	79.922	1.119.034	293.800	3.566.838	5.059.595	100,00%
% du total	1,58%	22,12%	5,81%	70,50%	100,00%	

Interventions provinciales – Budgets 2011 – Dépenses extraordinaires par nature et par bénéficiaire (en euros)

	En euros	% du total
Culte orthodoxe	275.000 (a)	1,72%
Culte catholique	15.419.679	96,16%
Culte islamique	100.000	0,62%
Laïcité	240.000	1,50%
Total	16.034.679	100,00%

(a) 0 au cours des deux exercices précédents.

Ces données communiquées par l'Association des Provinces Wallonnes donnent un aperçu global mais appellent quelques commentaires. Il semble d'abord qu'il s'agisse des dépenses et non des charges nettes ; les éventuelles recettes ne sont donc pas prises en compte. Ensuite, des évolutions ont eu lieu depuis 2011, se traduisant manifestement par une augmentation des moyens affectés à la couverture du déficit des établissements islamiques et laïques. Enfin, outre les variations liées en particulier au taux de réalisation du service extraordinaire (cf. commentaire relatif aux communes), le niveau des interventions extraordinaires des provinces a été fortement impacté au cours des dernières années par les interventions hennuyères à destination de la Cathédrale de Tournai.

3.3. Interventions régionales – travaux

Une seule allocation de base mentionne les cultes et la morale laïque. Il est difficile d'avoir une donnée plus précise car cette AB n'est pas uniquement destinée aux communautés convictionnelles et d'autres AB peuvent être utilisées pour des édifices du culte ou de l'assistance morale laïque.

Signalons qu'en Flandre, comme en Wallonie dans le passé, ces interventions font l'objet d'une ou plusieurs AB spécifiques. Si cela contribue à la transparence en la matière, il est vrai

que cela rend l'utilisation des crédits un peu moins souple. Enfin, dans des systèmes de droits de tirage, seule une étude *a posteriori* de la répartition peut être opérée.

Enfin, il convient d'être attentif à éviter les doubles comptages qui consisteraient par exemple à additionner les dépenses régionales et les dépenses extraordinaires des pouvoirs locaux, ces dernières étant en partie financées par les premières.

Programme 13.12 Travaux subsidiés (budget initial 2016) – en milliers d'euros

Allocation de base	Intitulé	Crédits d'engagement)	Crédits de liquidation
AB 63 02 21	Subventions pour travaux aux administrations publiques subordonnées, en ce compris les travaux améliorant la sécurisation des quartiers urbains, les travaux à exécuter aux bâtiments publics y compris les abords et les travaux exécutés à des édifices relevant de l'exercice des cultes reconnus ou de l'exercice de la morale laïque - Plan triennaux	2550	2000

Signalons que les montants 2016 sont inchangés par rapport au budget initial 2015 et que l'encours antérieur à 2016 s'élève à 31,3 millions EUR.

3.4. Interventions régionales - patrimoine

Les remarques formulées précédemment sont également valables ici. Au sein du programme concerné, deux allocations de base concernent en tout ou partie des biens ayant ou ayant eu une affectation culturelle.

Programme 16.21. Monuments, sites et fouilles (budget initial 2016) – en milliers d'euros

Allocation de base	Intitulé	Crédits d'engagement	Crédits de liquidation
63 12 21	Subventions pour la restauration de monuments classés ouverts aux cultes - Travaux de sauvegarde, y compris les fouilles (a)	3485	4252
63 13 21	Subventions liées aux «accords-cadres» pour la restauration des biens immobiliers classés du patrimoine exceptionnel - Secteur public et cultes	6300	6200

(a) L'AB 63.11.21 exclut quant à elles les monuments relatifs aux cultes : *Subventions pour la restauration de monuments classés relevant du secteur public, travaux de sauvegarde, y compris les fouilles, à l'exclusion des monuments relatifs aux cultes.*

Signalons que l'A.B. 63.14. – (A supprimer) *Subventions pour la restauration de la cathédrale de Tournai* n'est plus alimentée en 2016 tandis que d'autres interventions peuvent intervenir au départ de l'Institut du Patrimoine Wallon.

Comme évoqué au point précédent, seule une évaluation *a posteriori*, sur la base des dossiers engagés et liquidés, permettrait de déterminer les montants concernés, ceux-ci étant susceptibles de connaître d'importantes variations annuelles.

IV. Pistes de réforme envisageables

1. Principes généraux

Les scénarios possibles sont proposés en tenant compte des principes de base suivants, à savoir la recherche :

- d'une égalité de traitement entre les diverses communautés convictionnelles reconnues, sachant que chacune d'entre elles a des spécificités propres, s'accompagnant d'une plus grande transparence quant aux moyens consacrés aux communautés convictionnelles, la répartition et l'affectation de ceux-ci ;
- d'une plus grande efficacité en la matière, en particulier au travers de la maîtrise budgétaire et de la prévisibilité des dépenses ;
- d'une plus grande efficacité par rapport aux objectifs sous-tendant une intervention publique en la matière : utilité sociale, cohésion sociale, prévention du radicalisme... ;
- du respect du principe de séparation de l'Église et de l'État, tout en étant conscient du fait que l'application de ce concept est sujette à des interprétations parfois divergentes. Dans le cadre du financement public, le principe de séparation ne saurait faire obstacle au contrôle de l'affectation des deniers publics. L'Histoire politique de la Belgique illustre que le respect simultané de ces deux principes peut conduire à des tensions ; leur résolution permanente pourrait être amenée par une réforme de l'article 21 de la Constitution.

2. Contraintes

Les évolutions que le législateur wallon pourrait souhaiter introduire doivent nécessairement tenir compte :

- de l'héritage de l'Histoire et de la situation actuelle sur le terrain, notamment quant aux dotations en ressources immobilières, financières, cognitives⁷⁴ et symboliques⁷⁵ des diverses communautés convictionnelles ;
- du respect des conventions internationales en la matière, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme (notamment l'article 9), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (notamment les articles 10 et 22), les Lignes directrices de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses, l'art. 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 ;

⁷⁴ Ainsi, si le décret de 1809 est bien connu des fabriciens, depuis deux siècles pourrait-on dire, rares sont les comités islamiques dont on peut considérer qu'ils ont atteint la « vitesse de croisière » avec les arrêtés du gouvernement wallon du 13 octobre 2005 et le décret de 2014.

⁷⁵ Ainsi qu'en témoigne par exemple le fréquent attachement des habitants, même des non pratiquants voire des non croyants, à l'église « locale » (voir notamment J.-E. Charlier & F. Moens, « L'avenir de nos églises » in *La Revue politique*, 1999, (4-5), 7-22 ; « Églises, biens culturels, patrimoine culturel et décision politique. Enseignements d'une enquête sur les lieux de culte catholique d'une ville belge » in J.-F. Husson (éd.), *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives*, Namur, 2005, Editions namuroises, pp. 137-148 ; les mêmes et S. Nahon, « Appropriation des pratiques religieuses: le cas des rituels catholiques dans une ville belge », in *Social Compass*, 2001, 48(4), pp. 491-503).

- du partage des compétences entre les Régions et l’Autorité fédérale, à la suite de la réforme de l’État de 2001 et des accords de coopération de 2004 et de 2008. A cet égard, il n’est pas question de se laisser enfermer dans une répartition des compétences vue comme permanente, mais bien de distinguer les réformes qui peuvent être entreprises directement dans le cadre actuel de celles qui nécessitent une nouvelle répartition des compétences ou une renégociation des dits accords de coopération ;
- des interactions entre la politique régionale en matière de cultes et d’autres politiques régionales (emploi, travaux subsidiés, énergie, patrimoine, fiscalité,...).

3. Grandes orientations

3.1. Abandon complet des interventions en matière de cultes

Une piste pourrait consister en la suppression de l’ensemble des interventions financières en faveur des cultes, selon les trois axes : couverture du déficit des établissements culturels, travaux aux édifices affectés aux cultes et logement des ministres du culte.

Sous réserve de la faisabilité de celle-ci⁷⁶, une telle piste aurait pour avantages la réalisation d’économies au niveau des dépenses communales et provinciales, une parfaite cohérence avec les principes de séparation des Églises et de l’État ainsi que de laïcité, dont l’opportunité d’une inscription dans la Constitution belge fait actuellement l’objet de discussions⁷⁷. Elle permettrait en outre de réaliser – à un niveau strictement wallon – l’égalité de traitement en matière d’intervention publique entre les différents cultes, reconnus et non reconnus (tout en n’œuvrant pas à l’égalisation des moyens dont ils disposent).

La suppression du financement public des cultes au niveau régional présenterait cependant d’importants inconvénients, dont les principaux sont la difficulté d’articulation avec la politique fédérale qui maintiendrait la prise en charge du traitement des ministres des cultes et l’introduction d’une divergence avec le cadre existant dans les autres Régions et en Communauté germanophone⁷⁸. En particulier, le maintien du financement public des organisations philosophiques non confessionnelles, demeuré intégralement fédéral, entraînerait une inégalité difficilement soutenable avec les cultes. Il convient également d’évoquer que cette suppression conduirait à une perte de contrôle sur les établissements culturels, via l’abolition de la tutelle. Elle laisserait les différents cultes dans une situation d’inégalité (patrimoine catholique, financements étrangers, possibilité d’interventions facultatives hors cadre législatif). Enfin, de nombreux bâtiments affectés au culte sont propriété des pouvoirs locaux ; l’économie réalisée au niveau des travaux d’entretien ne

⁷⁶ Cf. notamment les réserves exprimées dans un document du Cabinet Uyttendaele transmis par M. le Ministre Furlan.

⁷⁷ Remarquons cependant que la laïcité française s’accommode parfaitement de divers financements publics et d’incitants fiscaux au financement des cultes et que, à titre illustratif, la proposition de loi dite Galand-Mahoux n’exclut pas un tel financement, précisant que « *dans le cas où l’État finance les organisations religieuses ou philosophiques non confessionnelles, ce financement doit répondre aux critères d’équité et de transparence* ». (Sénat, Doc. Parl., Proposition de loi visant à appliquer la séparation de l’État et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles, 4-351/1 (2007-2008)).

⁷⁸ Remarquons cependant qu’en Suisse, le régime des cultes varie d’un canton à l’autre.

pourrait être effective que moyennant le transfert de leur propriété aux cultes, ce qui ne pourrait se faire qu'avec l'accord de ces derniers.

In fine, remarquons que les pays européens considérés comme ne finançant pas les cultes le font pourtant de façon indirecte, via des incitants fiscaux. Par ailleurs, certaines autres dépenses relatives aux cultes demeuraient, prévues par des crédits budgétaires spécifiques (aumôneries, patrimoine,...).

Plusieurs experts⁷⁹ considèrent que cette piste est, dans l'état actuel de la répartition des compétences au sein de l'Etat fédéral, impraticable et amènerait à une situation renforçant les inégalités entre communautés convictionnelles. L'économie budgétaire espérée est également à relativiser.

3.2. Remplacement des interventions budgétaires par un dispositif fiscal

Pour le présenter succinctement, deux pistes sont a priori possibles. Nous nous limiterons à les aborder ici sous un angle socio-politique.

La première vise à instaurer la déductibilité de la base imposable de l'additionnel régional à l'Impôt des Personnes Physiques des dons qui seraient opérés à destination des communautés cultuelles reconnues. Un système de cette nature existe en effet dans de nombreux pays ne soutenant pas les cultes au travers de dépenses budgétaires mais bien de dépenses fiscales⁸⁰. Il reviendrait à chaque citoyen de décider s'il souhaite faire un don à une (voire plusieurs) communautés cultuelles. Ce don serait fiscalement déductible dans le chef du contribuable. Sa démarche ne serait pas gratuite puisque, s'agissant d'une déductibilité de la base imposable, une partie du don resterait à charge du contribuable. Une variante serait une déductibilité non pas de la base imposable mais de l'impôt dû, la situation étant alors neutre pour le contribuable.

Une seconde piste viserait à instaurer une sorte d'impôt philosophiquement dédié (IPD) au niveau régional. Cette piste a été envisagée au niveau fédéral, notamment via des propositions de loi⁸¹, ainsi qu'au niveau régional (comité de suivi de la mission confiée par le Ministre des Pouvoirs locaux Paul Furlan au Cabinet Uyttendaele).

Outre la difficulté que présenterait l'adoption d'un IPD au niveau régional en raison de l'articulation avec le niveau fédéral (financement des traitements des ministres des cultes et

⁷⁹ Cf. notamment le document du Cabinet Uyttendaele transmis par le Ministre Paul Furlan ou encore les risques de divergences au sein du système évoqués par V. de Coorebyter en Commission des Affaires intérieures et de la Fonction publique du Parlement de Wallonie (Parlement wallon, *Doc. Parl.*, CRA, n° 35 (2004-2005)).

⁸⁰ Telle est notamment la situation aux Etats-Unis (pour un aperçu synthétique, voir par exemple <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/08/22/you-give-religions-more-than-82-5-billion-a-year>, consulté le 29/12/2014) ainsi que dans une large mesure en Grande-Bretagne et en France. Pour ces derniers pays, et d'autres expériences européennes, voir par exemple B. Basdevant-Gaudemet et S. Berlingo (éd.), *Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*, Leuven, 2009, Peeters.

⁸¹ Sénat, « Proposition de loi visant à fixer un critère objectif de répartition du budget finançant les cultes et la laïcité », déposée par J. Moraël et F. Piryns, n° 5 – 547/1, session 2010-2011, 30 novembre 2010 ; Chambre des Représentants, « Proposition de loi visant à fixer un critère objectif de répartition du budget finançant les cultes et la laïcité », déposée par Z. Genot et M. Almaci, Doc 53 1214/001, 11 février 2011.

financement des organisations philosophiques non confessionnelles), ce système de financement présente de gros inconvénients.

En matière d'égalité de traitement, une telle évolution introduirait ou maintiendrait des distorsions entre les cultes en fonction des ressources propres dont ils bénéficient (patrimoine propre, financements étrangers, etc.) ou du niveau de revenu imposable de leurs adhérents. Pour neutraliser l'impact du niveau de revenus des adhérents à un culte, le mécanisme d'IPD doit en tout état de cause être prévu comme une répartition de la masse globale d'une fraction de l'impôt en fonction des pourcentages correspondant aux choix exprimés et non pas comme l'octroi direct d'un pourcentage de l'impôt de chaque contribuable ayant effectué son choix.

Par ailleurs, ce financement serait déconnecté des besoins matériels des établissements cultuels concernés, ce qui peut amener soit à un sur- soit à un sous-financement⁸².

D'autres inconvénients sont également à souligner⁸³ :

- Quelles seraient les dépenses budgétaires que ces interventions remplaceraient ? Comprendraient-elles par exemple les dépenses en faveur du patrimoine classé ? Dans la négative, les communautés ayant de nombreux biens classés, plus coûteux en termes d'entretien et de fonctionnement, seraient pénalisées. Si oui, au contraire, elles seraient favorisées.
- Dans de tels scénarios, le risque de concurrence entre communautés convictionnelles, afin d'attirer les dons ou affectations fiscales, est manifeste et n'apparaît guère souhaitable, dans la mesure où il conduit notamment à une présence renforcée des communautés convictionnelles dans l'espace public, où ils seraient contraints de se manifester pour rechercher des moyens.
- Diverses questions en matière de tutelle (et donc de contrôle) sur les établissements cultuels se posent.
- La question de la protection de la vie privée se pose de façon insistante, l'administration fiscale étant amenée à connaître les choix opérés par le contribuable.
- Les choix convictionnels des résidents qui ne sont pas contribuables belges (cas des expatriés notamment) ne sont pas pris en compte.

3.3. Modification radicale du système avec abolition des instruments actuels

Sans recourir à un dispositif fiscal, il est possible d'envisager le maintien d'un financement budgétaire, tout en apportant une modification radicale du système actuel.

Une première option serait le remplacement de toutes les interventions des pouvoirs locaux par un subside régional à chaque culte reconnu, sous forme d'enveloppe globale (mécanisme qui rappelle l'impôt philosophiquement dédié à certains égards). Les questions centrales sont alors de savoir quel montant est à répartir, quelles interventions actuelles vont être remplacées et, surtout, sur quelle(s) base(s) la répartition va-t-elle s'opérer ? Cette piste

⁸² Un sur-financement serait manifeste en cas de croissance économique amenant une croissance des recettes de l'Impôt des personnes physiques (IPP) supérieure à l'évolution des besoins des communautés convictionnelles, lesquels connaissent une certaine stabilité hors inflation.

⁸³ Voir notamment <http://www.centre-craig.org/page/un-impot-philosophiquement-dedicace.html>, consulté le 24 mars 2016.

présente toutefois un certain nombre d'inconvénients majeurs : elle confère un rôle central à l'organe représentatif au détriment des communautés locales (ce qui pourrait être difficile à mettre en œuvre pour les cultes n'ayant pas une structure hiérarchique contrairement à l'Église catholique), elle entraîne une perte de contrôle ou de regard des pouvoirs publics sur les implantations locales, elle pose un problème au niveau de l'articulation avec le niveau fédéral, qu'il s'agisse du financement des traitements des ministres des cultes ou, surtout, du maintien du financement des organisations philosophiques non confessionnelles, amenant à une différence de traitement entre communautés convictionnelles. Notons que ces inconvénients peuvent être rencontrés dans le cadre de l'instauration d'une réforme dans les rapports entre l'autorité régionale et l'autorité fédérale d'une part, et entre l'autorité régionale et les pouvoirs locaux d'autre part.

Une seconde option pourrait consister en une réforme semblable à celle qui est actuellement mise en œuvre au Grand-Duché de Luxembourg : il est prévu que les fabriques d'église soient supprimées, en tant qu'établissements publics, et tous leurs patrimoines transmis à un Fonds de la gestion des édifices religieux du culte catholique. Les membres du conseil d'administration de ce Fonds seront nommés par l'archevêque de Luxembourg. Des négociations entre les communes, le gouvernement et l'Église, doivent permettre de définir les édifices qui continueront à être affectés au culte et dont la propriété sera transférée au Fonds. Les autres bâtiments, propriétés des communes, seront désacralisés et réaffectés. Les pouvoirs publics ne contribueront pas au financement du Fonds ; les dons qui y seront faits bénéficieront toutefois de l'exonération fiscale. Un régime spécial est prévu pour la cathédrale de Luxembourg et la basilique d'Echternach, édifices religieux d'importance nationale.

Selon ce modèle, un transfert des patrimoines des fabriques d'église à une fondation diocésaine, par exemple, pourrait s'accompagner de la généralisation du financement au niveau provincial ou régional. Si une telle réforme pourrait permettre de réaliser des économies et apporter davantage de transparence, elle serait par contre difficile à mettre en œuvre pour les cultes autres que le culte catholique, peu accoutumés à ce type de centralisation. Les questions de l'articulation avec le niveau fédéral sont entières et, au plan juridique, l'importante et épineuse question de la propriété des églises et des presbytères devrait être réglée. Précisons que la mise en œuvre de la réforme luxembourgeoise, qui avait pourtant emporté l'adhésion de l'archevêque, s'est compliquée en raison de l'opposition des membres des conseils de fabrique, qui ont entamé une action judiciaire.

De telles pistes sont donc envisageables mais présentent diverses difficultés qu'il convient d'apprécier. Il est également problématique de les envisager tant que le financement fédéral des organisations philosophiques non confessionnelles est maintenu dans ses modalités actuelles, sous peine de créer une inégalité significative entre organisations confessionnelles et non-confessionnelles.

3.4. Corrections et adaptations à apporter au cadre général actuel

Compte tenu du cadre actuel en matière de répartition des compétences entre les niveaux fédéral et régional, la piste d'une réforme sous forme de corrections et d'adaptations apportées au dispositif actuel est probablement la plus plausible dans un premier temps. Si

l'asymétrie avec les organisations philosophiques non confessionnelles réduit le champ des possibles, *a fortiori* à court terme, et même si les autres Régions n'ont pas révolutionné le système, des pistes plus innovantes peuvent malgré tout être envisagées, dans l'optique des objectifs énoncés précédemment.

Ces pistes sont abordées dans la section suivante de manière séparée, le plus souvent sur la base de l'hypothèse « toutes autres choses égales par ailleurs », dans un souci de clarté et de compréhension. Elles peuvent toutefois être combinées, ce qui amènerait le cas échéant à procéder à certaines adaptations entre les divers éléments de la combinaison retenue.

4. Éléments à considérer pour une réforme dans le cadre actuel

Les éléments abordés ci-dessous sont tantôt liés, tantôt indépendants. Afin d'avoir un propos aussi clair que possible, et malgré ces enchevêtrements, les différents arguments sont présentés « toutes autres choses égales par ailleurs ».

Pour chaque élément abordé, les divers scénarios possibles sont présentés, avec les points d'attention, les avantages et inconvénients ainsi que les développements survenus par ailleurs, singulièrement dans les autres entités fédérées. Bien qu'il ne s'agisse au plan formel que de corrections et adaptations (comme repris dans l'intitulé du point 3.4. ci-dessus), des réformes assez profondes, amenant plus d'égalité de traitement, d'efficacité, d'efficience et de transparence, apparaissent possibles dans le cadre actuel. En combinant plusieurs des éléments présentés par la suite, il semble possible de développer des scénarios « *win-win* », dans lesquels les diverses parties prenantes pourraient trouver un avantage – si pas financier, au moins en matière de simplification -.

Enfin, dernière remarque préliminaire, alors que la Région n'a de compétence qu'en matière de temporel des cultes et non d'organisations philosophiques non confessionnelles⁸⁴, le lecteur sera peut-être surpris par un certain nombre de références aux établissements d'assistance morale et/ou autres organisations laïques. En complément des explications apportées dans les développements relatifs à certains points spécifiques, ces références sont justifiées par les raisons suivantes.

- D'abord et avant tout, sur la base du principe d'égalité de traitement entre communautés convictionnelles et comme évoqué précédemment, il est difficilement envisageable d'adopter en Wallonie des dispositions qui aboutiraient à des différences de traitement entre cultes, entre cultes et organisations philosophiques non confessionnelles ou encore entre organisations philosophiques non confessionnelles. Il convient au contraire de réduire ces différences⁸⁵ ;

⁸⁴ Comme l'attestent les réserves du Conseil d'Etat lorsque la Région finance les bâtiments destinés à l'assistance morale laïque : cf. notamment avis du Conseil d'Etat sur le projet de décret modifiant les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux subventions à certains investissements d'intérêt public et établissant un droit de tirage au profit des communes, *Doc.*, Parl. w., 2013-2014, n° 914/1, pp. 17 et 18.

⁸⁵ Les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges et de la non-discrimination permettent qu'une différence de traitement soit établie pour autant qu'elle repose sur une justification objective, raisonnable et proportionnelle. A titre illustratif et en prenant un autre exemple de répartition de moyens budgétaires, c'est sur une telle base que la Cour constitutionnelle (alors Cour d'arbitrage) s'est prononcée sur les recours en annulation du décret de la Région wallonne du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes wallonnes (Arrêt n° 13/91 du 28 mai 1991).

- Ensuite, la loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues⁸⁶ a constitué une approche novatrice et consolidée alors que la législation relative aux cultes est assez ancienne et éparpillée entre plusieurs textes⁸⁷. Les dispositions comptables applicables aux établissements d'assistance morale sont elles aussi intéressantes car basées sur une comptabilité patrimoniale proche de ce qui existe pour les pouvoirs locaux. Cela peut donc constituer une source d'inspiration ;
- Enfin, le « monde laïque » est composé à la fois d'établissements publics et d'ASBL (notamment les Maisons de la Laïcité) et cet ensemble composite a été traité comme tel par les pouvoirs publics wallons. Or, on constate que le culte islamique est également diversifié, entre comités islamiques (établissements publics) et ASBL diverses, qu'il s'agisse de mosquées ou d'ASBL ayant une vocation plus large. Des questions de même ordre se poseront avec le bouddhisme. Derrière cela, émergent aussi la question de la nature des dépenses que les pouvoirs publics acceptent de couvrir (tout en tenant compte des différences entre communautés convictionnelles en la matière) ainsi que celle de la part des dépenses qu'une communauté convictionnelle doit couvrir par ses propres moyens (participation des adhérents ou fidèles, recettes patrimoniales,...), l'origine des interventions légales étant une « intervention de secours » destinée à couvrir un déficit en cas d'insuffisance de moyens.

4.1. Les niveaux de décision, de tutelle et de financement

La première question, qui est centrale et revient régulièrement, est celle des niveaux de décision et de financement. A la suite de la réforme de l'État de 2001, le cadre décretaal et réglementaire en matière d'établissements culturels est fixé par la Région tandis que le financement et une partie de la tutelle (voir Partie 3) incombe aux communes (pour les établissements catholiques, protestants-évangéliques, israélites, anglicans) et aux provinces (pour les établissements islamiques et orthodoxes ainsi que les fabriques d'églises cathédrales catholiques)⁸⁸. On constatera que les Régions flamande et de Bruxelles-Capitale ont maintenu cette répartition.

Comme mentionné précédemment, cette répartition présente plusieurs inconvénients. Parmi ceux-ci figure le fait que les pratiques et interventions peuvent différer d'une entité à l'autre (entre communes, entre provinces, entre diocèses dans le cas du culte catholique). De plus, si une proximité fait que les communautés culturelles financées au niveau local sont le plus souvent connues du niveau communal, la situation est plus trouble pour les autres cultes : une commune n'a ainsi guère de visibilité administrative sur les mosquées ou les paroisses orthodoxes établies sur son territoire.

⁸⁶ *Moniteur Belge*, 22 octobre 2002.

⁸⁷ Décret de 1809, loi de 1870, dispositions propres à chaque culte, etc. auxquels le décret de 2014 a ajouté le CDLD tout en abrogeant d'autres textes (dont l'arrêté royal de 1824).

⁸⁸ Le financement des établissements provinciaux d'assistance morale (laïques) constitue également une dépense obligatoire pour les Provinces mais sur la base de dispositions légales fédérales.

Au départ de ces constats, plusieurs pistes sont possibles⁸⁹.

La première revient à concentrer le financement et l'exercice de la tutelle au niveau communal. Cela amènerait à devoir transférer aux communes les moyens correspondant aux actuelles interventions provinciales en faveur des établissements islamiques et orthodoxes, avec les incertitudes liées au coût futur du culte islamique, compte tenu des nouvelles reconnaissances annoncées et, potentiellement, d'une augmentation des interventions en faveur des comités islamiques déjà reconnus. La répartition des charges entre communes faisant partie de la circonscription d'un même établissement peut également se poser. De même, certaines communes seraient également amenées à renforcer leurs services en la matière, afin de traiter ces nouveaux dossiers, *a fortiori* comme ils émanent d'institutions récemment reconnues et qu'il convient donc d'épauler dans les procédures en place. Le risque de traitement différencié d'une commune à l'autre ne peut être exclu, voire serait amplifié dans le cas du culte islamique et peut-être du culte orthodoxe. Enfin, les organisations philosophiques non confessionnelles resteraient, elles, financées au niveau provincial et soumises à une tutelle différente. A côté de ces inconvénients, cette piste présente le principal avantage de renforcer la visibilité des autorités communales sur les établissements culturels situés sur leur territoire et de développer le cas échéant une politique proactive en la matière.

Une deuxième piste consisterait à concentrer le financement et l'exercice de la tutelle au niveau provincial. Signalons d'emblée que le Président de l'Association des Provinces Wallonnes a signalé que les Provinces n'étaient absolument pas demanderesse.

Remarquons par ailleurs que la suppression ou la redéfinition de l'institution provinciale a déjà été envisagée en Wallonie, ce qui ne plaide pas nécessairement pour un renforcement de sa compétence.

Ce scénario amènerait à ajuster les moyens des Provinces pour faire face au coût des établissements actuellement financés par les communes. Le principal inconvénient serait l'atténuation du lien entre les établissements culturels d'une part, les communes et leurs services d'autre part. Comme indiqué précédemment, cet obstacle pourrait néanmoins être surmonté par l'instauration de relations réglementées entre l'autorité provinciale et ses communes. Par contre, la question des établissements dont la circonscription couvre plusieurs communes d'une même province serait résolue ; de même, la nature des interventions et l'application de la tutelle seraient harmonisées au niveau provincial. De même, les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles seraient financés par le même niveau de pouvoir.

Enfin, la troisième piste vise à concentrer le financement et la tutelle au seul niveau régional. Le cas échéant, la Région pourrait prendre en charge les dépenses budgétaires en résultant ou, alternativement, prélever les montants précédemment à charge des pouvoirs locaux auprès de ceux-ci, par exemple en les retenant de leur dotation dans le Fonds des communes ou des provinces. Les pouvoirs locaux seraient ainsi exonérés du coût des futures reconnaissances d'établissements et des éventuelles augmentations des interventions dans la couverture des déficits. La Région opérant la tutelle, il n'y aurait plus de niveau politique

⁸⁹ Les paragraphes suivants sont basés sur l'hypothèse toutes autres choses égales par ailleurs, c'est-à-dire qu'ils ne tiennent pas compte d'autres modifications pouvant être apportées par ailleurs. De même, dans les diverses pistes envisagées, le sort des recettes (en particulier du service ordinaire) des pouvoirs locaux concernés devrait être réglé.

supérieur pour traiter un recours ; cette réserve doit être nuancée car tel est déjà le cas en Communauté germanophone ainsi que pour les cultes islamique et orthodoxe en Région de Bruxelles-Capitale ; de même, il est possible de se tourner vers le Conseil d'État. Le principal avantage est que la nature des interventions et l'organisation de la tutelle seraient harmonisées dans l'ensemble de la Wallonie ; ce transfert au niveau régional éviterait également que les cultes ne fassent peser une charge lourde sur le budget de certaines communes et plus légère sur d'autres. D'autre part, tous les problèmes relatifs aux établissements culturels à cheval sur plusieurs territoires communaux ou provinciaux de la Région wallonne seraient résolus. Par contre, outre l'asymétrie entre cultes et organisations philosophiques non confessionnelles (qui resteraient financées au niveau provincial), le principal inconvénient serait à nouveau l'atténuation du lien entre les établissements culturels d'une part, les communes et leurs services d'autre part. Inconvénient qu'il est toutefois permis de relativiser comme indiqué ci-dessus.

Le cas échéant, il revient au législateur de se prononcer en faveur d'une de ces trois pistes ou de préférer le maintien de la répartition actuelle.

Des pistes intermédiaires peuvent également être envisagées (elles permettent de lever certains obstacles d'atténuation du lien de proximité), telle un regroupement de la tutelle et du financement au niveau régional mais avec un avis de la commune où est situé le lieu de culte, afin de maintenir la visibilité de la commune sur l'activité du lieu de culte (le cas échéant, y compris pour les cultes actuellement financés au niveau provincial).

Signalons également la piste évoquée par l'UVCW⁹⁰, consistant à maintenir le financement et la tutelle sur les établissements catholiques au niveau communal et de porter au niveau provincial ou régional le financement et la tutelle sur les autres cultes. Cela peut se justifier par l'implantation spécifique du culte catholique (cf. ci-dessus) ; cette approche a d'ailleurs été évoquée lors de la régionalisation partielle de la législation relative au temporel des cultes⁹¹. Le choix à effectuer par le législateur décentralisé en la matière devra donc considérer d'une part l'implantation particulière du culte catholique et, d'autre part, le souhait d'avoir un cadre décentralisé unique en Wallonie pour l'ensemble des cultes reconnus (cf. point 4.2.).

Une solution intermédiaire consisterait à laisser au niveau communal les établissements dont la circonscription ne dépasse pas les limites communales, à faire ressortir du niveau provincial les établissements dont la circonscription couvre le territoire provincial ou plusieurs communes d'une même province et à placer sous la tutelle et le financement régionaux les établissements couvrant plusieurs provinces ou des communes de provinces différentes. Cependant, elle paraît difficile à mettre en œuvre compte tenu des développements survenus au cours des dernières années, outre une singulière complexité. Par ailleurs, la question du maintien d'une circonscription territoriale pour les lieux de culte se pose avec insistance, au

⁹⁰ Réforme de la législation 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. L'UVCW suggère également 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), au sein duquel un plan pluriannuel des travaux et investissements serait discuté.

⁹¹ C. Sägeser, « Le temporel des cultes depuis sa régionalisation », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1968, 2007.

vu de la mobilité plus grande des fidèles et du relâchement du tissu paroissial pour le culte catholique.

4.2. La structure d'un futur décret wallon

Comme la Région flamande et la Communauté germanophone, il revient au législateur wallon d'adopter un véritable décret relatif à ses compétences en matière de cultes.

Relevons le grand nombre de textes actuellement en vigueur, certains étant d'application pour tous les cultes reconnus, d'autres pour l'un ou plusieurs d'entre eux seulement. La situation a encore été complexifiée par le décret du 13 mars 2014 qui a inscrit des dispositions relatives aux établissements cultuels dans le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation. Inscrire l'ensemble des dispositions relatives aux cultes dans un seul texte apparaît donc non seulement souhaitable et même nécessaire afin de garantir la lisibilité des dispositions.

Dans cette hypothèse, convient-il d'élaborer un texte unique d'application pour tous les cultes, ou bien de l'organiser selon plusieurs titres, adaptés aux différentes situations rencontrées ? Dans la situation actuelle, trois titres pourraient s'imposer : un pour le culte catholique, un pour les autres cultes financés au niveau communal et un dernier pour les cultes financés au niveau provincial.

Cette question doit trouver une réponse dans les choix préalablement opérés en matière de niveaux de tutelle. Ainsi, dans le cas où le financement et la tutelle serait regroupés à un seul niveau (commune, province ou Région), la distinction opérée sur une base territoriale n'aurait plus de raison d'être.

De même, si les dispositions relatives aux divers cultes sont très proches, il peut être souhaitable de ne pas avoir plusieurs titres mais de prévoir dans le corps du décret les articles prévoyant le cas échéant les exceptions que le législateur aura jugé utiles de maintenir.

Fondamentalement, la principale question est celle du culte catholique compte tenu de son implantation (plusieurs fabriques dans chaque commune) et du lien fort qui unit la paroisse et l'évêque.

4.3. La rationalisation des lieux de culte

Cette question a été au cœur de nombreuses rencontres menées dans le cadre de cette étude et fait l'objet des préoccupations de nombreux mandataires communaux. Elle constitue aussi un préalable à d'autres pistes évoquées par la suite. Cette question concerne essentiellement le culte catholique qui dispose du plus grand nombre de lieux de culte ; par ailleurs, cela concerne la totalité des communes de Wallonie.

Si le nombre de lieux de culte catholiques doit être rationalisé (c.-à-d. diminué) de l'avis même de ses représentants, la question du nombre d'édifices du culte à désaffecter/réaffecter et la

question de la destination des édifices après réaffectation se pose avec insistance. L'hypothèse des affectations partagées (culte/culture) est une piste à prendre en compte, permettant d'ailleurs des financements partagés⁹². Quant aux utilisations partagées par différentes communautés culturelles, elles sont compliquées et, de l'avis de nombreux acteurs de terrain, s'envisagent plutôt pour des périodes déterminées (par exemple si un autre lieu de culte doit faire l'objet de travaux) et sur une base volontaire. Signalons d'ailleurs qu'une telle utilisation partagée est actuellement toujours formellement interdite⁹³, quoi que cela se pratique. Par contre, l'utilisation intégrale par un autre culte (qu'il s'agisse d'une vente, d'une location, d'une mise à disposition,...) peut être envisagée, par exemple d'une église catholique à une communauté orthodoxe. S'il convient également de procéder sur une base volontaire en pareil cas, les formalités pourraient être facilitées et des documents types élaborés. Signalons que l'Église catholique n'admet de telle réaffectation qu'au profit d'un culte chrétien. Enfin, lorsqu'une église doit être désaffectée pour des raisons de sécurité, la solution à privilégier dans la mesure du possible est le report de son activité vers un autre lieu de culte existant plutôt qu'une reconstruction⁹⁴.

Il en va de même des désaffectations avec affectation ultérieure à un usage profane. Les questions de propriété ou des procédures en matière de désaffectation soulèvent des problèmes complexes ; il est en tout cas nécessaire de faciliter et d'accélérer les démarches, le cas échéant en créant un point de contact régulier entre la Wallonie et l'Église catholique⁹⁵ et de favoriser le dialogue à ce sujet avec les pouvoirs locaux et en particulier les communes. Le législateur doit également être conscient que la réaffectation de certains lieux de culte peut nécessiter des moyens budgétaires non négligeables, outre le budget de fonctionnement ultérieur ; il n'y aura d'économie pour les pouvoirs publics que si la réaffectation d'un lieu de culte permet d'éviter le coût d'une nouvelle construction⁹⁶. A cela s'ajoute le cas échéant l'intérêt de maintenir, fut-ce réaffecté, un bâtiment de valeur architecturale, historique ou autre⁹⁷.

⁹² L'utilisation partagée vise à préserver le culte, tout en ouvrant l'église à diverses activités culturelles. Outre des arrangements ponctuels entre la fabrique et la commune, cela peut prendre un aspect formel comme dans le cadre de la convention relative à la chapelle Notre-Dame Dame-du-Marché, à Jodoigne, apparemment première du genre. Cette convention, conclue entre la Province du Brabant wallon, la Ville de Jodoigne, la fabrique d'église et l'Institut du patrimoine wallon, détaille les modalités d'organisation d'activités touristiques et culturelles s'ajoutant aux activités culturelles et permet des modalités de financement *ad hoc*. Pour plus de détails, voir notamment le C.R.I. de la Commission des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité et du Patrimoine du Parlement wallon, séance du jeudi 26 avril 2012, http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2011_2012/CRIC/cric121.pdf.

⁹³ Art. 46 de la loi du 8 avril 1802 relative à l'organisation des cultes (18 germinal an X).

⁹⁴ Un exemple peut être fourni par le cas de l'église décanale Saint-Symphorien de Jambes (Namur). Celle-ci étant en mauvais état, il fut dans un premier temps envisagé de la démolir et de reconstruire un édifice qui comporterait également du logement. Après divers rebondissements, il fut décidé de transférer l'activité paroissiale dans une ancienne chapelle d'une communauté des Oblats, lieu de culte de plus petite taille, situé à l'autre extrémité de l'avenue principale de Jambes, les manifestations de grande ampleur étant elles accueillies dans un autre lieu de culte.

⁹⁵ Ce qui ne va pas de soi puisque, cas unique, l'organe représentatif du culte catholique n'est pas la conférence épiscopale ou l'archevêque de Malines-Bruxelles mais bien chaque évêque en son diocèse.

⁹⁶ Voir Parlement wallon, *Doc. Parl.*, CRIC n° 121 (2011-2012), pp. 27-29.

⁹⁷ Voir Parlement wallon, *Doc. Parl.*, CRIC n° 121 (2011-2012).

4.4. Le regroupement des établissements culturels

Dès avant la régionalisation de la compétence, plusieurs propositions de loi (notamment celles des parlementaires P. Beaufays et ensuite de C. Nyssens) avaient évoqué cette possibilité. Le décret flamand de 2004 a quant à lui instauré une fabrique centrale, sorte de coupole regroupant au moins 4 établissements culturels présent sur un territoire communal ou provincial donné.

En Wallonie, une organisation coupole regroupant ou fédérant les fabriques d'une même commune est régulièrement évoquée, dans l'optique d'engranger les avantages suivants :

- mise en commun de ressources humaines de plus en plus rares (situation des fabriciens de plus en plus âgés et de moins en moins nombreux) ; cette situation concerne plus spécifiquement le culte catholique⁹⁸ ;
- interlocuteur privilégié pour la commune, facilitant notamment la préparation des documents (en particulier les budgets et comptes) à transmettre à la commune ainsi que l'élaboration d'un plan d'intervention en matière de gros entretien/réparations des lieux de culte ; la Ville de Tournai est un exemple où cela fonctionne bien et où cela a permis aux services techniques communaux à la fois d'assister les fabriques, de programmer les interventions en fonction des priorités et d'exercer un contrôle sur les coûts ; ajoutons que le temple protestant participe aux réunions du groupement des fabriques d'églises catholiques (GEFET) dans cette même optique⁹⁹ ;
- rationalisations diverses (achat d'un logiciel comptable au lieu de plusieurs, idem pour divers marchés publics de fournitures,...).

La perspective d'un tel développement appelle cependant plusieurs remarques.

D'abord, la situation est différente selon les communautés convictionnelles. Du côté catholique, toutes les paroisses et toutes les fabriques sont soumises à la même autorité ou tutelle religieuse diocésaine. Sous réserves de susceptibilités, l'instauration d'une structure faitière pourrait donc être envisagée. Remarquons par ailleurs que les paroisses sont depuis de nombreuses années regroupées en unités paroissiales, ce qui permet notamment de pallier le manque de ministres du culte ; dans le diocèse de Tournai, un processus visant à remplacer les paroisses existantes par de nouvelles paroisses, plus larges et correspondant à ces unités paroissiales est en cours. S'y ajoutent des groupements (informels) de fabriques dans un nombre croissant de communes, comme le GEFET à Tournai ou le GEFEN à Namur, afin de collaborer sur les diverses matières administratives et comptables. La situation des établissements de la laïcité organisée est relativement simple puisque les activités sont chapeautées par un établissement provincial, quoique les interventions communales en faveur des Maisons de la Laïcité restent nombreuses (cf. point ultérieur sur les dépenses facultatives). Par contre, l'existence de divergences théologiques, de courants différents ou d'origines nationales diverses rend une telle démarche très difficile en ce qui concerne les autres cultes. Le législateur flamand en a lui-même pris acte en prévoyant un organe de

⁹⁸ Dans le cas du culte musulman, les divers niveaux de formation et d'expérience pourraient plaider pour un même argument mais la réalité de terrain amène à formuler d'importantes réserves. A cet égard, la question pourrait être de savoir si c'est l'entraide entre communautés locales qui doit être organisée ou si une assistance extérieure est à prévoir.

⁹⁹ Information communiquée par la Ville de Tournai.

coordination par quatre établissements publics et non trois comme initialement prévu, ce qui aurait posé un problème pour le culte israélite, qui dispose de trois communautés reconnues à Anvers.

Ensuite, la question du rôle de la structure intermédiaire est importante. S'il s'agit de coordonner et de fédérer plusieurs établissements sur un territoire donné et devenir de la sorte l'interlocuteur unique des pouvoirs publics, il s'agit d'une simplification indéniable. S'il s'agit d'un rôle de concertation et de facilitation, l'intérêt est également manifeste. Par contre, s'il s'agit de créer un niveau de plus dans un ensemble où le nombre d'acteurs est déjà important et où existent déjà des délais de rigueur, l'alourdissement de la procédure pourrait entamer largement l'avantage supposé.

La poursuite d'une telle piste est intrinsèquement liée à la formule que le législateur décrétal entend retenir quant au niveau de tutelle et de financement des établissements culturels.

- Si la situation actuelle est maintenue ou si le regroupement s'opère au niveau communal, la coordination entre les établissements et la commune doit se développer, au sein des divers cultes reconnus mais aussi globalement afin de permettre à l'autorité communale d'avoir une visibilité et une prévisibilité en matière budgétaire.
- Si le regroupement s'opère au niveau provincial, le culte catholique peut s'organiser en différents niveaux ; cela sera par contre plus difficile pour les autres cultes ; dans ce dernier cas, il est sans doute préférable de ne créer une instance de coordination intra-culturelle qu'à partir d'un certain nombre d'établissements, sous peine d'apporter plus de complexité que de simplification.
- Si le regroupement s'opère au niveau régional, une forme de concertation locale semble opportune à maintenir afin que la commune reste informée sur les développements dans les diverses communautés culturelles présentes sur son territoire.

Le cas échéant, l'analyse des expériences pilotes (préconisées dans le cadre de la circulaire du 18 juillet 2014 relative à une opération pilote volontaire d'une convention pluriannuelle entre les communes / provinces et les établissements chargés de la gestion du temporel du culte) pourrait apporter des éclairages en la matière.

Enfin, remarquons que si l'optique est de privilégier le groupement d'établissements culturels sur un même territoire administratif sans prendre le risque de l'imposer, une piste peut être de permettre aux regroupements d'une certaine ampleur de pouvoir disposer d'un poste de comptable¹⁰⁰.

4.5. Les interventions publiques

Comme précisé précédemment, les interventions couvertes par les pouvoirs locaux sont actuellement l'indemnité de logement du desservant, la couverture du déficit de l'établissement et le gros entretien et les réparations à l'édifice du culte. Ces trois interventions sont à distinguer.

¹⁰⁰ À l'instar des établissements provinciaux d'assistance morale qui dispose d'un comptable.

Le logement pose un certain nombre de problèmes, liés à la diversité des situations rencontrées (occupation d'un presbytère propriété de la commune, d'un presbytère propriété de la fabrique, d'un autre logement dont la commune est propriétaire, versement d'une indemnité de logement), à l'inégalité induite entre les desservants qui en bénéficient et ceux qui n'en bénéficient pas (les vicaires, et les ministres des cultes autres que catholiques qui s'abstiennent de demander cette intervention), ainsi qu'à l'inégalité entre les bénéficiaires vu la latitude dont bénéficie la commune pour déterminer le montant de l'indemnité. A cela s'ajoute le développement, ces dernières années, de ministres du culte catholique en charge de plusieurs paroisses, parfois situées dans plusieurs communes : doivent-ils bénéficier de plusieurs logements, sachant que les presbytères servent également souvent de lieux de réunion pour la fabrique d'église, ou de lieu d'entreposage des archives ?

La question se complexifie encore, étant donné que l'indemnité logement est directement liée à la problématique des ministres des cultes et de leurs traitements. Elle relèverait donc de l'Autorité fédérale, comme l'ont relevé la Commission dite « des sages » et le « Groupe technique »¹⁰¹ et cela bien que les auteurs des divers dispositifs décrets adoptés depuis 2001 – en particulier le décret flamand de 2004 – n'aient pas relevé le problème. Il convient donc que cette question soit réglée dans le cadre du statut global des ministres des cultes et des délégués des organisations philosophiques non confessionnelles. Dans l'attente, la Wallonie pourrait établir un cadre plus précis à destination des pouvoirs locaux quant au logement à mettre à disposition et au niveau des indemnités à verser lorsqu'un logement n'est pas mis à disposition, aux modalités de répartition des charges quand un bâtiment abrite des desservants de paroisses situées sur d'autres communes et quant à la limitation de l'intervention à un desservant maximum par lieu de culte.

En ce qui concerne les frais d'entretien et de fonctionnement des bâtiments (eau, gaz, électricité, assurances,...), une grande variété de situations sont observées sur le terrain : certains cultes disposent de bâtiments trop grands, d'autres de bâtiments trop petits ; certains ont un nombre important de bâtiments classés, à haute valeur historique ou architecturale, mais énergivores et très coûteux en termes de restauration, voire d'entretien ; des lieux de culte appartiennent aux pouvoirs publics, d'autres aux établissements culturels et d'autres encore à d'autres propriétaires. Cette diversité de situation et la volonté de ne pas désavantager les cultes ayant moins de lieux de culte classés, plaident en faveur du maintien des interventions en faveur des bâtiments et de leur fonctionnement, même si ces interventions peuvent et devraient être davantage encadrées¹⁰².

En matière de couverture du déficit, rappelons que le dispositif originel (décret de 1809 pour le culte catholique) prévoit une intervention de secours de la commune, en cas d'insuffisance des moyens de l'établissement. Soulignons aussi que l'on a des situations pour lesquelles l'intervention demandée correspond quasi totalement aux dépenses (établissements

¹⁰¹ Cf. « Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque », Rapport de la Commission dite des Sages, instaurée par l'AR du 10 novembre 2005, et « La réforme de la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles », Rapport du groupe de travail instauré par l'AR du 13 mai 2009, octobre 2010.

¹⁰² Par exemple quant aux dépenses qui peuvent être prises en compte, à l'accompagnement par les services techniques de la commune ou de la province, au respect de la législation sur les marchés publics,...

provinciaux d'assistance morale¹⁰³), d'autres pour lesquelles elle est substantielle (fabriques d'église catholiques), d'autres enfin pour lesquelles elle est limitée, rare, voire inexistante car la communauté pourvoit seule à ces dépenses courantes (de nombreuses communautés anglicanes, protestantes et israélites). Ces disparités de situations amènent à approfondir la discussion sur ce point.

Un déficit étant le résultat de recettes dont on déduit les dépenses, dans l'hypothèse où ce mécanisme de financement est maintenu, le législateur décrétoal devrait préciser les postes à prendre en compte, tant en dépenses qu'en recettes, pour la détermination du déficit donnant lieu à intervention des pouvoirs publics¹⁰⁴.

Une autre piste pourrait être la suppression des interventions de ce type, hors dépenses liées aux bâtiments (charges d'emprunts liés, le cas échéant loyers liés au lieu de culte, énergie, eau,...). Il reviendrait alors à la communauté culturelle de financer les autres dépenses. Une telle piste exigerait sans doute que, dans le respect de l'égalité de traitement entre communautés convictionnelles, on tienne d'une part compte des recettes propres (liées au patrimoine p. ex.) des communautés (recettes qui pourraient être affectées à la couverture des dépenses immobilières pour lesquelles l'intervention publique serait maintenue) et que l'on puisse imposer les mêmes limitations pour les organisations philosophiques non confessionnelles.

Une autre piste encore pourrait consister en un « *matching grant* » : à savoir que le déficit calculé sur un certain nombre de postes et de recettes pourrait faire l'objet d'une intervention publique, plafonnée à un certain pourcentage. Ce mécanisme permettrait d'éviter qu'une communauté convictionnelle repose totalement sur l'intervention publique pour son financement.

Enfin, si le principe d'une intervention financière est maintenu, cette dernière doit être liée au respect de diverses obligations et engagements, comme abordé par ailleurs.

4.6. La reconnaissance et le financement des organes représentatifs

Dans le dispositif actuel, il revient à l'Autorité fédérale de reconnaître de nouveaux cultes ou de nouvelles organisations philosophiques non confessionnelles ainsi que leur organe représentatif. Cet organe s'impose également aux Régions¹⁰⁵.

¹⁰³ Cet aspect était d'ailleurs la principale motivation du recours en annulation partielle de la loi du 21 juin 2002 introduit en 2004 par de la Province de Namur devant la Cour constitutionnelle (alors Cour d'arbitrage - cf. Arrêt n° 173/2004 du 3 novembre 2004).

¹⁰⁴ Il conviendrait par exemple de préciser si les recettes provenant de la vente de patrimoine doivent être utilisées pour des dépenses d'investissement ou peuvent aussi être utilisées pour couvrir des dépenses de fonctionnement.

¹⁰⁵ Les Communautés peuvent avoir un autre interlocuteur, en particulier en matière d'enseignement.

Il a précédemment été souligné que les modalités de reconnaissance et de financement de ces organes représentatifs variaient grandement¹⁰⁶ et la situation reste très diversifiée. En atteste le récent Arrêté royal du 15 février 2016¹⁰⁷, qui renvoie l'organisation de l'organe représentatif du culte musulman à la communauté, sans intervention de l'Autorité fédérale à laquelle l'information est communiquée et non plus soumise. On remarquera aussi que cet AR prévoit l'organisation de deux collèges linguistiques au sein de l'EMB alors que l'essentiel de la matière a été *régionalisé*. Enfin, ce même arrêté royal envisage de mettre un terme à l'intervention fédérale en faveur de l'organe représentatif, renvoyant le financement de celui-ci aux mosquées, et donc aux Provinces (bien qu'une telle intervention ne soit pas prise en compte dans la détermination du déficit couvert par les pouvoirs publics en Wallonie).

Tant que la détermination de l'organe représentatif sera une prérogative de l'Autorité fédérale, le législateur wallon ne pourra déterminer que le rôle de l'organe représentatif dans les matières de compétence régionale ; sur cette base, il peut se pencher sur l'opportunité et le montant du financement accordé à cet organe, en matière de pouvoirs subsidiaires et de dépenses subsidiées.

Actuellement, pour rappel, l'organe représentatif soumet aux Régions (et à la Communauté germanophone) les propositions de reconnaissance de communautés locales et, une fois celles-ci acceptées, transmet à l'Autorité fédérale les demandes relatives à un ou des poste(s) de ministre(s) du culte, sauf si la communauté locale a fait le choix de ne pas recourir à un ministre du culte dont le traitement serait pris en charge par l'État belge¹⁰⁸. Par la suite, l'organe représentatif est également amené à exercer une tutelle sur les établissements cultuels, en se prononçant sur son budget, son compte et certains de ses actes.

Cette dernière responsabilité a été alourdie par le décret du 13 mars 2014, qui a instauré des délais de rigueur. Lors de l'adoption du décret, l'Église catholique – et en particulier le diocèse de Liège – avait souligné que les délais imposés étaient trop courts que pour permettre aux évêques d'exercer correctement leur mission de contrôle. Le culte islamique a également souligné les difficultés qu'il avait à mettre en œuvre les nouvelles dispositions décrétales ; remarquons à cet égard que, confrontée au même problème, la Région de Bruxelles-Capitale a accordé des moyens à l'Exécutif des Musulmans de Belgique pour une assistance comptable et administrative tandis que, selon l'EMB, la Wallonie aurait préféré donner du temps plutôt que des moyens, considérant que les documents pouvaient être remis hors délai, dérogeant ainsi à un prescrit pourtant décrétoal¹⁰⁹.

En matière d'organe représentatif et compte tenu de ce qui précède, les propositions suivantes peuvent être formulées :

¹⁰⁶ Cf. « Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque », Rapport de la Commission dite des Sages, instaurée par l'AR du 10 novembre 2005 et « La réforme de la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles », Rapport du groupe de travail instauré par l'AR du 13 mai 2009, octobre 2010.

¹⁰⁷ Arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, *Moniteur Belge*, 19 février 2016.

¹⁰⁸ Cas des mosquées turques de la Diyanet (J.-F. Husson, & J. Mandin, *Etude de faisabilité en vue de la création d'un Institut public d'étude de l'islam (IPEI)* (p. 173). Liège, 2014, CEDEM - Université de Liège).

¹⁰⁹ Nous ne savons pas sur quels éléments la Wallonie s'est basée pour octroyer une telle dérogation.

Les organes représentatifs de toutes les communautés convictionnelles devraient être reconnus sur une même base légale. Dans l'état actuel de la répartition des compétences, il devrait s'agir d'une seule autorité au niveau fédéral (ce qui implique que, pour le culte catholique, ce ne soit plus l'évêque pour son diocèse), indépendamment d'une organisation interne reposant éventuellement, en tout ou en partie, sur une base communautaire ou régionale. En matière de financement de l'organe représentatif, celui-ci comprend actuellement deux volets. D'une part, le SPF Justice finance un certain nombre de postes pour les organes représentatifs¹¹⁰ ; il s'agit soit de postes de ministres du culte (comme pour les évêques), soit de postes administratifs. Il serait intéressant que les bases sur lesquelles un nombre de postes est attribué soient clarifiées, dans un double souci d'équité et de transparence. D'autre part, certains organes représentatifs bénéficient d'un subside du SPF Justice : l'Exécutif des Musulmans de Belgique¹¹¹ (financement qui pourrait être remis en cause à l'avenir, cf. AR 15/2/2016), le Conseil central laïque¹¹² (fixé par la loi du 21 juin 2002) et l'Union Bouddhique Belge¹¹³ (dans le cadre de sa pré-reconnaissance, rien n'est assuré pour l'avenir) et divers frais pour les évêques¹¹⁴. S'y ajoutent de possibles financements régionaux, à l'instar de l'intervention de la Région de Bruxelles-Capitale mentionnée précédemment, et – pour être exhaustif – les interventions des provinces en faveur des palais épiscopaux et de frais de bureaux des évêques (Husson, 2005).

Dans ce cadre, il serait utile :

- d'interpeler l'Autorité fédérale pour que les dispositions *ad hoc* soient prises à son niveau, comme cela a déjà été recommandé précédemment par la Commission dite « des sages » et le Groupe de travail¹¹⁵ ;
- de maintenir un financement principalement fédéral des organes représentatifs, tout en laissant la faculté aux Régions et/ou Communautés d'intervenir pour des aspects spécifiques.

La question du financement de l'organe représentatif par les fidèles, via une contribution des communautés membres (paroisses, synagogues, mosquées etc.) est posée. Elle se pratique déjà partiellement pour certains cultes et l'Autorité fédérale s'y réfère explicitement dans son AR du 15 février 2016 précité à propos de l'Exécutif des Musulmans. Le financement de l'organe représentatif par les fidèles présente un inconvénient : il s'agit d'une situation où le contrôleur (organe représentatif = tutelle) est financé par le contrôlé (= établissement), ce qui pourrait poser problème au sein de certains cultes, notamment lorsqu'un certain nombre de communautés locales ne sont pas reconnues. Il peut donc apparaître plus adéquat de privilégier un financement des organes représentatifs constitué principalement d'un subside

¹¹⁰ A l'exception du culte anglican.

¹¹¹ 271 000 euros de crédits d'engagement au budget 2016 initial (A.B. 12 59 21 33 00 02).

¹¹² 2 267 000 euros de crédits d'engagement au budget 2016 initial (A.B. 12 59 11 33 00 16).

¹¹³ 165 000 euros de crédits d'engagement au budget 2016 initial (A.B. 12 59 31 33 00 03) ; à noter que contrairement aux autres communautés convictionnelles recevant un subside de fonctionnement du fédéral, l'Union Bouddhique Belge ne dispose pas actuellement d'une allocation de base destinée à prendre en charge des postes pour son secrétariat général.

¹¹⁴ 4 000 euros pour couvrir les frais des évêques pour le contrôle de leur diocèse (A.B. 12 59 02 12 11 01).

¹¹⁵ Cf. « Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque », Rapport de la Commission dite des Sages, instaurée par l'AR du 10 novembre 2005, et « La réforme de la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles », Rapport du groupe de travail instauré par l'AR du 13 mai 2009, octobre 2010.

des pouvoirs publics (voire de ressources propres), afin d'éviter des traitements différenciés entre cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles, pour lesquelles une telle intervention est prévue à charge du SPF Justice, et de permettre de pré-affecter certains financements à des activités spécifiques, à l'instar de la démarche de la Région de Bruxelles-Capitale qui a proposé à l'EMB des budgets pour l'assistance administrative et comptable d'une part, pour une communication d'autre part.

À titre complémentaire, remarquons que :

- s'il revenait aux communautés locales de financer leur organe représentatif, le législateur ou le gouvernement wallon, selon qu'il soit décidé de fixer cela par décret ou par AGW, devrait préciser s'il accepte la prise en compte d'une telle participation au financement de l'organe représentatif pour la détermination du déficit à couvrir par les pouvoirs publics ;
- en cas de regroupement du financement et de la tutelle au niveau régional, il n'y aurait guère de différence en termes de charges s'il revenait aux communautés locales de participer au financement de l'organe représentatif ou si celui-ci était supporté par la Région.

4.7. La reconnaissance des communautés culturelles locales

Comme cela a été souligné, c'est là que réside la principale faiblesse du dispositif wallon actuel, à savoir l'absence de critères de reconnaissance des communautés locales. Rappelons également que la reconnaissance de la communauté locale est la condition préalable à l'obtention d'un ou plusieurs postes de ministres du culte octroyé(s) par l'Autorité fédérale.

À cet égard, plusieurs choix doivent être opérés :

- Fixer les critères de reconnaissance par le décret (la RBC les a fixés par Ordonnance) ou par un arrêté du Gouvernement (à l'instar de l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 septembre 2005) pris en exécution d'un décret ;
- Maintenir ou non le principe actuel de reconnaissance, que l'on pourrait qualifier de « binaire » puisque la communauté culturelle locale est reconnue ou pas. En pareil cas, les critères de reconnaissance devraient être établis. Une alternative est l'instauration d'une reconnaissance en plusieurs étapes, suivant le principe proposé par le Groupe technique (Christians et al., 2010, 2011) pour la reconnaissance des cultes ;
- Maintenir ou non la terminologie de la « reconnaissance », susceptible d'induire une confusion quant à la sanction par les pouvoirs publics d'une doctrine ; l'admission au financement public ou le simple agrément ne seraient-ils pas des termes plus adéquats ?
- Etablir les critères de reconnaissance qu'il convient de retenir, le cas échéant aux différents niveaux de reconnaissance ;

- Déterminer les conditions dans lesquelles une reconnaissance est suspendue ou révoquée (à l'instar de la procédure de déchéance existant actuellement pour les fabriques catholiques), sans oublier le recours à une possible tutelle coercitive.

Une reconnaissance à plusieurs niveaux pourrait prendre par exemple la forme suivante.

- Première étape : une communauté culturelle locale déclare son existence à la Région. La démarche est purement déclarative. Il s'agit d'un enregistrement qui n'apporte aucun avantage à la communauté culturelle locale, sauf, éventuellement, en matière de précompte immobilier (PI) (voir point 4.13.1). Le dossier d'enregistrement comporterait par exemple les statuts (qu'il s'agisse d'une association de fait, d'une ASBL ou d'une autre forme juridique), les noms des responsables, les derniers comptes, une déclaration d'appartenance à un culte reconnu ou, à défaut, une présentation de l'affiliation, une copie du casier judiciaire de la personne morale, voire un rapport des services d'incendie.

Le principal avantage d'un tel dispositif serait de permettre à la Wallonie d'avoir une cartographie des communautés culturelles sur son territoire. *A contrario*, un inconvénient pourrait être qu'un groupement à la recherche d'une légitimité présente l'enregistrement de cette déclaration comme une forme de reconnaissance, et donc de label d'honorabilité, par les pouvoirs publics¹¹⁶. Enfin, comme souvent évoqué, reste la différence de traitement, même à ce niveau mineur, entre cultes et organisations philosophiques non confessionnelles.

Sous réserve de vérification, cette procédure d'enregistrement ne peut être imposée. Elle pourrait toutefois constituer un préalable à la pré-reconnaissance (cas d'un culte reconnu) ou à la reconnaissance d'une communauté convictionnelle par l'Autorité fédérale. Sous réserve de vérification à nouveau, cet enregistrement pourrait également constituer la justification de l'activité culturelle permettant d'obtenir l'exonération de précompte immobilier (voir point spécifique), sauf si la volonté du législateur est de restreindre l'octroi de cette disposition fiscale.

- Deuxième étape : la pré-reconnaissance. Cette étape s'inspire de la situation des communautés convictionnelles auxquelles l'Etat fédéral octroie un subside afin de permettre leur structuration et leur organisation, si ce n'est qu'il s'agit ici du niveau local. Cette pré-reconnaissance d'une communauté locale ne pourrait s'opérer que pour les cultes reconnus par l'Autorité fédérale. Cette phase de pré-reconnaissance pourrait reposer sur la constitution d'un dossier (statuts, comptes, avis du service d'incendie, extrait de casier judiciaire personnes morales, etc.); pourraient s'y ajouter les statuts et comptes des associations avec lesquelles le bâtiment est ou serait partagé. La possibilité de solliciter un subside facultatif pouvant contribuer à la mise en conformité du bâtiment affecté au culte peut également être envisagée, sous certaines conditions (par exemple l'engagement de maintenir l'affectation du bâtiment au culte pendant 30 ans, de ne pas aliéner le bien ou de transférer la propriété à un établissement public constitué au terme de la reconnaissance), outre la faisabilité budgétaire.

¹¹⁶ A titre illustratif, voir le *Rapport 2011-2012* du Centre d'Information et d'Avis sur les Organisations sectaires nuisibles (CIAOSN), en ligne http://www.ciaosn.be/rapport_bisannuel2011-2012.pdf, pp. 13-16.

- Troisième étape : la pleine reconnaissance ou l'admission au financement public (à l'instar de la situation actuelle).
Cette reconnaissance doit reposer sur des critères de reconnaissance, tout comme si l'on maintient une procédure de reconnaissance « binaire ». Ceux-ci font l'objet d'un point spécifique.

4.8. Les critères de reconnaissance

Pour rappel, en Flandre, les critères suivants ont été fixés par un Arrêté du Gouvernement flamand du 30 septembre 2005 établissant les critères d'agrément des communautés d'églises et religieuses locales des cultes reconnus :

Art. 2. § 1er. Pour être éligible à l'agrément, le demandeur doit introduire auprès du Gouvernement flamand une demande motivée d'agrément d'une communauté d'église ou religieuse locale, par lettre recommandée à la poste.

§ 2. Le dossier de la demande doit comporter au moins les renseignements et documents suivants :

1° l'identification de la communauté d'église ou religieuse locale dont l'agrément est demandé : nom, dénomination, le cas échéant la forme juridique actuelle, adresse, nom et adresse du responsable actuel du culte;

2° le ressort territorial : la désignation claire de la zone d'action territoriale de la communauté d'église ou religieuse locale : nom de la (des) commune(s) ou de ses (leurs) parties;

3° informations concernant le bâtiment destiné au sein du ressort territorial à l'exercice du culte, avec mention :

a) de l'adresse complète;

b) de la nature du droit de disposition (propriété, location, droit d'usage, droit réel, etc.), dont les pièces justificatives doivent être présentées au Gouvernement flamand s'il en fait la demande;

c) de la superficie.

Les mêmes informations sont mentionnées si plusieurs bâtiments au sein du ressort territorial sont destinés au culte. Le demandeur désigne le bâtiment principal.

4° informations concernant l'autre infrastructure utilisée par la communauté d'église ou religieuse locale, avec mention :

a) de l'adresse complète;

b) de la nature du droit de disposition (propriété, location, droit d'usage, droit réel, etc.);

c) du motif de l'utilisation;

5° l'inventaire, daté à la date de la demande, de la situation patrimoniale et financière destiné à l'organisation et au fonctionnement matériels de la communauté d'église ou religieuse locale (patrimoine, recettes et dépenses, spécifiant les charges d'emprunt, etc.);

6° le plan financier pour les trois années calendaires suivantes, qui comporte un aperçu du développement prévu de la situation financière, avec mention des recettes et dépenses prévues, le cas échéant y compris la contribution de la (des) commune(s) ou province(s) au financement, et le planning prévu des dépenses d'investissement, y compris le mode de financement prévu;

7° la mention si un ministre rémunéré du culte sera demandé auprès de l'autorité fédérale pour le ressort territorial. Si plusieurs postes rémunérés sont demandés, le nombre et l'identité de la (des) personne(s) concernée(s) est mentionné;

8° une note explicative prouvant la pertinence sociale de la communauté d'église ou religieuse locale, y compris son engagement dans l'ensemble de la communauté locale au sein du ressort territorial. L'explication de la pertinence sociale comporte au moins les éléments suivants :

a) une indication approximative du nombre de croyants au sein du ressort territorial, si nécessaire réparti par commune;

b) la manière dont la communauté d'église ou religieuse s'engage dans la communauté locale de la commune à laquelle elle appartient, y compris :

- la manière dont elle emploie la langue néerlandaise dans son fonctionnement et de ses contacts avec les croyants et des tiers, à l'exception des dispositions prescrites par la liturgie;
- l'organisation de ses contacts avec l'autorité administrative de la commune ou des communes de son ressort territorial.

L'introduction du budget annuel, selon le cas auprès de l'autorité communale ou provinciale, doit toujours être accompagnée d'un rapport sur l'application concrète de l'engagement de la communauté d'église ou religieuse locale dans l'ensemble de la communauté locale, avec mention des éléments visés à l'alinéa précédent. L'autorité provinciale pour les cultes orthodoxe et islamique, et l'autorité communale pour les cultes catholique romain, protestant, anglican et israélite, envoie une copie du rapport précité au gouverneur, éventuellement accompagnée de ses observations relatives à l'application de ces dispositions. Si l'autorité provinciale, l'autorité communale ou le gouverneur formule des observations relatives à l'application de ces dispositions, le gouverneur en fait rapport au Gouvernement flamand dans un délai de 30 jours, ensemble avec son avis en la matière.

9° une déclaration écrite par laquelle la communauté d'église ou religieuse locale s'engage à appliquer correctement la législation sur l'emploi des langues en matière administrative par les entités agréées en vertu de l'article 6, et par toutes les institutions publiques dotées de la personnalité juridique qui sont établies sur la base du décret;

10° une déclaration écrite par laquelle la communauté d'église ou religieuse locale s'engage à ce que ses ministres religieux actuels et futurs remplissent l'obligation d'intégration civique qui s'applique à eux, le cas échéant, en vertu du décret du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique. (...)

11° une déclaration écrite par laquelle la communauté d'église ou religieuse locale s'engage à écarter de l'organisation et du fonctionnement de la communauté d'église ou religieuse locale, 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;

12° une déclaration écrite par laquelle la communauté d'église ou religieuse locale s'engage, sauf force majeure occasionnelle, à :

- ne jamais, de quelque façon que ce soit, collaborer à des activités si celles-ci sont contraires à la Constitution et à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

- écarter des individus ou associations des locaux et endroits utilisés par les entités agréées en vertu de l'article 6 et toutes les institutions publiques à personnalité juridique qui sont établies sur la base du décret, si ces personnes incitent ou agissent en violation de la Constitution et de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

13° nom et adresse de la personne de contact de la communauté d'église ou religieuse locale.

En Région de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance du 29 juin 2006 relative à l'organisation et au fonctionnement du culte a posé les critères suivants :

Art. 5. Le Gouvernement reconnaît les communautés islamiques.

Il motive sa décision notamment au regard des éléments suivants :

- le registre visé à l'article 8 comporte un minimum de 200 inscrits;*
- l'avis du collège des bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle se trouve le bâtiment affecté ou à affecter à l'usage du culte ; si cet avis n'est pas rendu dans un délai de 4 mois à partir de la saisine par le Gouvernement, il est réputé favorable;*
- le bâtiment affecté ou à affecter à l'usage du culte répond aux normes de sécurité et à la législation urbanistique en vigueur.*

L'arrêté du 8 février 2007 a établi le contenu du dossier à introduire.

Dans un souci d'efficacité des politiques publiques, les critères à retenir doivent être perçus comme légitimes et permettre tant aux communautés culturelles de s'inscrire dans le paysage convictionnel wallon qu'aux pouvoirs publics de réguler celui-ci lorsque se posent, par exemple, des questions d'atteinte à l'ordre public.

Les critères établis par la Région flamande paraissent constituer une base intéressante. Dans la réponse qu'il a donnée au Député Pierre-Yves Jeholet le 26 avril 2016 portant sur « le renforcement des contrôles des mosquées et les critères de reconnaissance des communautés culturelles », le Ministre des Pouvoirs locaux Paul Furlan a déclaré que son Administration a analysé les critères de reconnaissance utilisés par la Flandre et qu'elle a formulé des réserves à l'égard de certains de ceux-ci, sans que cela soit davantage précisé.

Au-delà de la pratique établie en Flandre, il semble utile de s'attarder aux considérations suivantes.

- Il convient de prendre en compte la cohabitation (au sein du culte islamique mais aussi d'autres cultes) entre activités culturelles et culturelles dans un même bâtiment. En pareil cas, il s'impose que les parties respectives au sein du bâtiment soient clairement délimitées au plan cadastral et, le cas échéant, que les approvisionnements en eau et en énergie soient distincts. De même, les critères 11° et 12° devraient, autant que possible, être étendus aux activités de l'ASBL ou des ASBL partageant le même bâtiment que la mosquée, voire y organisant régulièrement des activités. En effet, aujourd'hui on constate fréquemment que des activités à caractère culturel sont organisées par de telles ASBL et ne sont donc pas contrôlées ni par l'organe représentatif tandis que les pouvoirs publics n'en sont pas informés. Dans cette perspective, il apparaît souhaitable que les statuts et comptes des associations partageant le même bâtiment que l'établissement public soient communiqués et que les associations en question soient en ordre à cet égard. En outre parmi les critères de reconnaissance des établissements culturels, il faudrait veiller à la mise en place d'un contrôle sur les activités organisées par des tiers dans les bâtiments de l'établissement public affectés au culte.
- Il pourrait être prévu d'imposer la mixité au sein des organes de gestion, avec une norme pouvant être minimaliste (par exemple : tous les membres de l'organe de gestion ne peuvent être du même genre) ou plus affirmative (par exemple : un tiers des membres de l'organe de gestion doit être d'un genre différent).

De même, en termes de sanction, l'exposé des motifs et le commentaire des articles devraient donner des exemples de situations pouvant aboutir à la révocation ou à la suspension de la reconnaissance.

4.9. Les organes de gestion

L'organe de gestion (conseil de fabrique, conseil d'administration, comité islamique,...) est un organe très important car c'est sur lui que repose les obligations légales dont l'élaboration du budget, la reddition des comptes, les marchés publics et tous les autres actes de gestion.

Les formes et modalités, que ce soit de constitution ou de fonctionnement, varient d'un culte à l'autre. Les dispositifs relatifs aux organisations philosophiques non confessionnelles sont également différents.

Sans entrer dans davantage de détails, il serait opportun que des choix soient opérés sur les questions suivantes.

La première porte sur le **nombre de membres** de l'organe de gestion. Une possibilité pourrait être de limiter ce nombre à 5, pour tous les établissements culturels reconnus.

Concernant le **mode de désignation**, le système actuel repose tantôt sur une cooptation, tantôt sur un processus électoral, tantôt encore sur une désignation par d'autres organes. L'expérience montre qu'il n'y a pas de solution miracle : en cas de cooptation, une partie des fidèles pourrait avoir le sentiment que « ce sont toujours les mêmes » ; en cas d'élection, le scrutin peut se dérouler autour d'enjeux bien éloignés du temporel des cultes et amener au sein de l'organe de gestion des personnes ayant un agenda plus « politique » que de gestion et/ou n'ayant guère de compétences ou d'expérience utiles quant aux matières à gérer. En effet, rappelons qu'il s'agit bien d'un organe de gestion et non d'une instance politique.

Avant les premières reconnaissances de mosquées en Wallonie, à l'occasion d'une formation pour administrateurs de mosquées organisée à l'initiative du Ministre des Affaires intérieures, plusieurs responsables de mosquées – non encore reconnues et constituées en ASBL – avaient signalé qu'un dispositif électoral tel que fixé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 octobre 2005 risquait d'amener dans l'organe de gestion des personnes ne s'étant jamais impliquées auparavant dans la gestion de la mosquée, parfois même pas membres de l'ASBL. La question de la forme de personnalité juridique, établissement public ou ASBL (voir ci-dessous), est liée à cette question. Il est en effet difficile d'imaginer une adhésion, le cas échéant avec cotisation, à un établissement public alors que c'est parfaitement possible pour une ASBL.

Quel que soit le mode de désignation choisi, une autre modalité est le **calendrier du remplacement**. Ainsi, du côté catholique, tous les membres ne sont pas remplacés en même temps : il y a la « petite » et la « grande » moitié. Au contraire, les comités islamiques se voient complètement renouvelés en une fois. Dans ce dernier cas, plusieurs cas ont été signalés où le renouvellement avait en effet été complet, posant problème quant à la continuité et à la transmission des connaissances et de l'expérience acquise. Un remplacement par moitié paraît donc être une modalité à privilégier.

Une autre question est celle de la **mixité**, la question étant celle de la représentation des genres au sein de l'organe de gestion. Cela s'inscrirait dans la ligne de l'art. 11 bis de la Constitution, de la Loi du 28 juillet 2011 visant à garantir la présence des femmes dans le conseil d'administration des entreprises publiques autonomes, des sociétés cotées et de la Loterie Nationale, du Décret du 9 janvier 2014 destiné à promouvoir une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les organes de gestion des établissements pour aînés en Région wallonne ou de l'art. 18 bis du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution.

La Wallonie peut laisser les choses en l'état et ne rien imposer ; *a contrario*, elle peut avoir une démarche minimale (stipulant par exemple que tous les membres de l'organe de gestion ne sont pas du même genre) ou plus volontariste (stipulant par exemple que l'organe de gestion se compose de maximum 2/3 de membres du même genre). Dans ce dernier cas, si le nombre de membres est bien de 5 et si l'on s'inspire des modalités du décret wallon du 9 janvier 2014 cité supra, il conviendrait d'arrondir à l'unité supérieure, soit 3 membres sur 5.

La question de la constitutionnalité d'une telle disposition peut être posée. Relevons que la Cour constitutionnelle, amenée à se prononcer sur l'imposition d'une limite d'âge pour les membres des établissements culturels flamands, a précisé que : « *La liberté de religion et la liberté de culte ne s'opposent pas à ce que l'autorité prenne des mesures positives permettant l'exercice effectif de ces libertés. La volonté du législateur décretaal de créer des institutions de droit public chargées des aspects matériels des cultes reconnus et de la gestion du temporel est susceptible de contribuer à la jouissance effective de la liberté de culte. Ceci n'empêche cependant pas qu'une telle mesure doive être considérée comme une ingérence dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement. Bien que l'autorité dispose en l'espèce d'une marge d'appréciation, il appartient à la Cour de vérifier si cette ingérence se justifie. Pour que l'ingérence soit compatible avec la liberté de religion et avec la liberté de culte, il est donc requis que les mesures fassent l'objet d'une réglementation suffisamment accessible et précise, qu'elles poursuivent un objectif légitime et qu'elles soient nécessaires dans une société démocratique, ce qui implique que l'ingérence doit répondre à « un besoin social impérieux » et qu'il doit exister un lien raisonnable de proportionnalité entre le but légitime poursuivi, d'une part, et la limitation de ces libertés, d'autre part*»¹¹⁷.

Une telle disposition, *a fortiori* dans l'optique minimaliste, semble rencontrer les conditions posées par la Cour constitutionnelle.

Le décret flamand avait introduit une **limite d'âge** ; la Cour constitutionnelle ayant annulé ces dispositions car violant les principes d'égalité et de non-discrimination, il apparaît inutile de poursuivre dans cette voie.

La question des **compétences en matière de gestion**, évoquée par le Gouvernement flamand en défense d'une limite d'âge et acceptée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt¹¹⁸ peut également être posée. Il n'est toutefois pas évident d'établir des critères précis en la matière. Si cette piste était retenue, l'expérience précédemment acquise au sein d'organes de gestion devrait *a priori* être prise en considération. Parallèlement, la production d'un extrait de casier

¹¹⁷ Cour constitutionnelle, arrêt n° 152/2005 du 5 octobre 2005.

¹¹⁸ C'est pour violation des art. 10 et 11 de la Constitution que les articles litigieux du décret flamand ont été annulés.

judiciaire pourrait figurer dans les conditions de candidature de même que la connaissance de la langue de la région.

L'ancienne législation prévoyait que les membres du conseil de fabrique soient des « notables catholiques », domiciliés dans la paroisse ; en RBC, l'ordonnance du 19 février 2004 a supprimé la référence à la notabilité mais conservé l'exigence d'appartenance à la religion catholique. Pour d'autres cultes, il est simplement mentionné que les membres du conseil doivent appartenir à la communauté. On peut se demander si c'est bien le rôle du législateur d'imposer des conditions relatives aux convictions des membres des organes de gestion ; la condition relative au fait d'être membre de la communauté, qui rappelle le choix des administrateurs d'une ASBL parmi ses membres, semble plus adaptée. Quant aux conditions de domiciliation, il est raisonnable d'estimer qu'elles sont aujourd'hui difficiles à rencontrer, vu la difficulté de recrutement des fabriciens, et qu'elles ont sans doute perdu de leur raison d'être, eu égard à la mobilité des fidèles, qui ne pratiquent plus forcément dans leur église paroissiale, ainsi que dans les autres cultes, où les fidèles proviennent très souvent de communes parfois éloignées du lieu de culte.

Reste enfin la question des membres de droit, à savoir le ministre du culte et une représentation de l'autorité.

Le **ministre du culte**, ou son représentant, est membre du droit de l'organe de gestion, avec voix délibérative. Si cela semble logique, la question peut être posée de savoir ce qu'il en est si le ministre du culte ne figure pas sur les états de traitement du SPF Justice (cas des imams des mosquées turques par exemple) car, d'une part, comment établir qui est le ministre du culte à titre principal dans le cas où plusieurs postes existent et, d'autre part, il a précédemment été considéré que le ministre du culte participant à l'organe de gestion devait bien figurer sur les états de traitement du SPF Justice. Compte tenu de la possibilité d'un lien plus lâche à l'avenir entre communauté cultuelle locale et postes de ministres du culte, le second argument est à relativiser. Le premier, par contre, garde toute sa pertinence ; une solution pourrait le cas échéant être trouvée en précisant quelle est l'instance qui détermine le ministre du culte en question (organe de gestion, organe représentatif,...).

Concernant la représentation de l'**autorité**, rappelons que le maire, un de ses adjoints ou un conseiller municipal (pour reprendre la terminologie du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, dans la version actuellement d'application en Wallonie), pour autant qu'il soit catholique, siège au conseil de fabrique avec voix délibérative. Si la Flandre a supprimé une telle disposition, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone l'ont maintenue, en supprimant toutefois la condition d'appartenance religieuse. Si, en Wallonie, une telle disposition ne s'applique pas aux autres cultes, signalons que le Gouverneur fait partie du conseil d'administration de l'établissement provincial d'assistance morale, sans condition d'appartenance. Les questions qu'il revient de trancher sont dès lors de savoir si une représentation des autorités doit être maintenue et, si oui, la maintient-on uniquement pour le culte catholique et conserve-t-elle une voix délibérative ?

Si la participation d'un représentant des autorités peut être perçue comme une forme de contrôle, *a contrario*, celle-ci est susceptible d'apporter à l'organe de gestion une compétence et une expertise qui peuvent lui être utiles (information sur les possibilités budgétaires,

possibilités de synergies avec la commune, expérience en matière de marchés publics ou, tout simplement, du cadre législatif et réglementaire général). Il est difficile d'apercevoir pourquoi la présence d'un représentant de l'autorité ne s'imposerait que pour le culte catholique, si ce n'est que dans de nombreux cas, le bâtiment affecté à l'exercice du culte est propriété communale, et que, dans la pratique, ce sont les fabriques d'église qui coûtent le plus cher au budget communal. Cependant, ce sont les communautés nouvellement reconnues, qui aujourd'hui ne se rencontrent guère que dans les cultes autres que catholiques, qui sont le plus à même de bénéficier de l'éclairage de l'autorité publique en matière de réglementation etc.

Cependant, dans l'hypothèse d'un maintien et d'une généralisation de la présence d'un représentant des autorités publiques, le passage à un statut consultatif est sans doute préférable.

4.10. Etablissement public ou ASBL

Un établissement public est créé par une décision unilatérale de l'autorité publique tandis qu'une ASBL est créée par la volonté de parties qui souhaitent s'associer.

Dans l'absolu, le législateur décréte pourrait envisager de confier la gestion du temporel des cultes à des ASBL et non plus à des établissements publics. Les cultes non reconnus et les communautés non reconnues des cultes reconnus recourent d'ailleurs à cette forme juridique. De même, les communautés islamiques reconnues fonctionnaient précédemment comme ASBL. Enfin, dans plusieurs cultes (en particulier les cultes catholique et islamique), l'établissement public cultuel côtoie une ASBL chargée d'activités culturelles, sportives et/ou caritatives.

Si un tel débat peut être mené, abordant notamment les aspects symboliques et juridiques, il semble difficile de le faire actuellement puisque les établissements publics d'assistance morale, toujours de compétence fédérale, sont – comme leur nom l'indique – des établissements publics et que les autres entités fédérées ont choisi de conserver ce statut pour les communautés culturelles locales reconnues.

Le cas échéant, le recours à une formule d'ASBL pourrait nécessiter la prise en compte d'une série de contraintes et de spécificités. Cela n'est pas *a priori* impossible puisque, en matière de plan comptable par exemple, des dispositions dérogatoires à la loi générale sur les ASBL existent en fonction des secteurs d'activités¹¹⁹. Le contrôle public sur l'affectation des bâtiments risque cependant de s'en trouver déforcé, le patrimoine devenant du patrimoine privé. Il est toutefois difficile d'aller plus loin en la matière car cela dépendra des orientations prises sur de nombreuses questions pratiques, que le législateur ou l'exécutif souhaitera réguler ou pas.

¹¹⁹ Par exemple en matière comptable : cf. art. 17, § 4 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations.

4.11. Les procédures de tutelle

Les procédures de tutelle actuellement en vigueur, c.-à-d. introduites par le décret de 2014, ont été expliquées précédemment.

En l'état actuel de la répartition des compétences au niveau intra-régional, l'approbation de la commune permet de renforcer la responsabilisation de cette dernière. Il semble que, dans certaines communes, cela ait été à l'origine d'une dynamique renouvelée entre la commune et les établissements culturels, en particulier les fabriques.

La plupart des organes représentatifs ont considéré que le décret de 2014 représentait un alourdissement des procédures et que l'instauration de délais de rigueur rendait la tâche ardue pour plusieurs acteurs, notamment les diocèses amenés à se prononcer sur les budgets et comptes des fabriques et pour les comités islamiques, en général encore peu rôlés avec les dispositions en la matière.

Sans proposer ici d'adaptations aux dispositions décrétales ou réglementaires en vigueur, il semble opportun de tenir compte des éléments suivants.

- Il est éminemment souhaitable, dans la mesure du possible, de limiter les disparités entre cultes (notamment ceux actuellement financés au niveau communal et ceux financés au niveau provincial) ainsi qu'entre cultes et organisations philosophiques non confessionnelles. A cet égard, un regroupement du financement et de la tutelle au niveau régional répondrait au premier souci ;
- Les délais imposés, s'ils sont de rigueur, doivent être réalistes. Ils doivent aussi être appliqués ;
- Afin de rencontrer les problèmes des cultes et/ou communautés qui auraient du mal à répondre aux exigences en matière de procédures et de délais, le recours à une assistance comptable et administrative externe (comme la Région de Bruxelles-Capitale l'a instauré pour le culte islamique) ou interne (comme la loi du 21 juin 2002 l'a instauré pour les établissements provinciaux d'assistance morale) semble préférable à la possibilité de se soustraire aux délais de rigueur, ce qui risque de conduire à un estompement de la norme qui pourrait se faire également sentir dans d'autres domaines.

4.12. Les budgets et les comptes

Les développements en la matière étant éminemment liés à d'autres choix auxquels la Wallonie pourrait procéder, ce qui suit doit donc être particulièrement considéré « toutes autres choses égales par ailleurs ».

Schématiquement, chaque budget et compte d'un établissement comporte un certain nombre de postes de recettes et de dépenses. Celles-ci sont ventilées en recettes et dépenses

ordinaires, d'une part, extraordinaires, d'autre part¹²⁰. Parallèlement, les dépenses sont classées en deux chapitres : l'un portant sur les dépenses consacrées au culte (sur lequel seule la tutelle de l'organe représentatif s'applique) et l'autre avec les dépenses ordinaires (sur lequel les tutelles culturelle et civile s'appliquent). La typologie est, pour l'essentiel, de même nature pour les établissements provinciaux d'assistance morale¹²¹. Enfin, des dépenses peuvent être prises en compte sans qu'elles doivent être prises en compte pour la détermination du déficit à couvrir par les pouvoirs locaux concernés. Dans le cas des établissements d'assistance morale, la nature de certaines dépenses a fait l'objet de controverses¹²².

S'ajoute à cela la question de la forme que doivent prendre les budgets et comptes. A cet égard, trois pistes principales existent :

- le maintien de la forme de comptes actuelle. Le principal avantage est que cela est *a priori* bien maîtrisé par les établissements culturels ayant une certaine durée d'existence ; des logiciels de gestion existent également ; par ailleurs, cela est généralement considéré comme obsolète et la dimension patrimoniale (présente tant dans la comptabilité des pouvoirs locaux depuis la « NCC » que dans la comptabilité des établissements d'assistance morale¹²³) ;
- le passage à une comptabilité patrimoniale, en se basant sur le règlement général¹²⁴ et les modèles de budgets et de comptes¹²⁵ prévus pour les établissements d'assistance morale. Cela aurait plusieurs avantages parmi lesquels un cadre de référence semblable pour les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles – facilitant ainsi une régulation harmonisée de l'ensemble des établissements publics quel que soit le niveau de pouvoir ayant la tutelle en la matière ; un autre avantage est qu'il s'agit d'une comptabilité patrimoniale proche de celle appliquée par les pouvoirs locaux ; cette option apparaît la plus pragmatique, *a fortiori* si le législateur wallon souhaite maintenir le statut d'établissement public ;
- enfin, si l'option retenue était de ne plus maintenir des établissements publics mais plutôt des ASBL, compte tenu des contraintes déjà évoquées, une variante du plan

¹²⁰ La distinction est quelque peu différente de celle opérée au niveau du budget communal. Dans le cas présent, les postes ordinaires sont ceux qui permettent le fonctionnement régulier de la fabrique, avec une certaine récurrence dans la nature des dépenses. Quant aux dépenses extraordinaires, l'article 12, 4°, du décret impérial de 1809 détermine que seront soumises à la délibération du conseil de fabrique « toutes les dépenses extraordinaires au-delà de cinquante francs dans les paroisses au-dessous de mille âmes, et de cent francs dans les paroisses d'une plus grande population ». La doctrine considère qu'il s'agit de dépenses relativement importantes, fortuites et occasionnelles.

¹²¹ Dans ce dernier cas, il semble cependant que l'ensemble des dépenses soit porté dans le chapitre soumis à la seule tutelle de l'organe représentatif.

¹²² Voir à titre illustratif les notes du 18 décembre 2008 au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sur les comptes 2007 des établissements d'assistance morale. La question a également été abordée dans la presse (*Le Soir*, 4 janvier 2009, p. 4, en ligne : <http://archives.lesoir.be/peu-transparentes-les-comptes-laiques-t-20090106-00KZXM.html> [consulté le 5 avril 2016]).

¹²³ Voir B. Renzetti, « Tenue de la comptabilité des organismes laïques », in *Dossiers d'ASBL Actualités (Les)*, n°13, 2012, pp. 119-122.

¹²⁴ Arrêté royal du 17 février 2004 portant le règlement général de la comptabilité des établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues et des services d'assistance morale reconnus, *Moniteur Belge*, 12 mars 2004.

¹²⁵ Arrêté royal du 1^{er} mars 2004 fixant les modèles du budget et des comptes des établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues et des services d'assistance morale reconnus, *Moniteur Belge*, 19 mars 2004.

comptable devrait être développée, le cas échéant en s'inspirant de celle existant pour les établissements d'assistance morale.

Au-delà de ce choix, il reste d'autres questions à considérer.

Afin d'éviter toute confusion et discussion, il conviendrait qu'une **liste précise des dépenses et des recettes à prendre en compte** pour la détermination du solde faisant l'objet d'une intervention de secours en cas de déficit. Dans un souci d'égalité de traitement entre communautés convictionnelles, il serait souhaitable qu'il y ait une certaine harmonisation entre les établissements culturels et les établissements d'assistance morale, bien que ces derniers relèvent encore d'une tutelle fédérale. Cette démarche permettrait de préciser utilement les points suivants.

- Quelles sont les dépenses nécessaires au culte (avec les possibles variations par culte) ou à l'assistance morale non confessionnelle, sachant que ces dépenses ne sont en l'état actuel des choses soumises qu'à la seule tutelle de l'organe représentatif ? Par exemple, au-delà de dépenses relativement évidentes, quid :
 - o d'une contribution au financement de l'organe représentatif (voir point spécifique), pratiqué au sein de certaines communautés convictionnelles et apparemment traité différemment selon les Régions ?
 - o de certains frais de fonctionnement (abonnements, publications spécialisées, ...) ?
 - o des subsides à des associations, des frais de repas ou de voyages ?¹²⁶
- Quelles sont les autres dépenses ordinaires, donc soumise actuellement à la double tutelle de l'organe représentatif et des autorités civiles ? Il conviendrait en effet que celles-ci soient spécifiées et qu'elles soient les mêmes, tant pour les établissements culturels (soumis à l'autorité régionale) que pour les établissements d'assistance morale (soumis à l'autorité fédérale).
- Reste aussi la question fondamentale des dépenses obligatoires et facultatives, abordée dans le point sur le financement et que nous ne redévelopperons pas ici.
- Quelles sont les recettes prises en compte en matière de collectes, cotisations ou dons des fidèles ? Quid des autres revenus et, en particulier, des financements externes ?

Par rapport à la question des dépenses liées au culte (ou à l'assistance morale) et qui pourraient prêter à discussion, la possibilité de recourir à **une enveloppe ou à un financement par projet** peut être rappelée. Ces dépenses s'inscriraient alors dans un cadre précis, convenu avec le pouvoir subsidiant. Cela étant dit, si comme évoqué par ailleurs, le financement était limité aux seuls bâtiments (fonctionnement compris : énergie, eau,...), la question n'aurait plus de raison d'être hors un financement facultatif à envisager (cf. point 4.14.). En la matière, l'égalité de traitement entre communautés convictionnelles doit une fois de plus être rappelée.

Le maintien ou non de la **tutelle de l'organe représentatif** peut également être discuté. Pour rappel, il n'a pas été remis en question dans les autres entités fédérées et a été instauré pour les organisations philosophiques non confessionnelles. La Région de Bruxelles-Capitale l'avait

¹²⁶ Dépenses auxquelles recourent les établissements d'assistance morale mais, à notre connaissance, strictement interdites aux établissements culturels.

un moment abandonné (ou oublié ?) en ce qui concerne les comités islamiques, avant de la réinstaurer par la suite.

L'intérêt de celle-ci est d'apprécier le caractère nécessaire au culte (ou à l'assistance morale) de certaines dépenses ; il est en effet difficile de faire reposer une telle appréciation sur la seule tutelle civile, qui devrait ainsi entrer dans des considérations internes à chaque communauté convictionnelle, ce qui semble peu conforme à la non-ingérence réciproque ou à la séparation des communautés convictionnelles et de l'Etat. De même, laisser à chaque établissement le soin de définir ce qui est nécessaire à l'exercice digne du culte (ou à l'assistance morale) pourrait également mener à des situations non optimales.

Par contre, la limitation du financement aux seuls frais liés aux bâtiments (y compris l'énergie, l'eau,...) permettrait a priori de se passer de la tutelle de l'organe représentatif sur les dépenses ordinaires ; elle resterait opportunément requise pour les dépenses d'investissement en lien avec le culte (ou l'assistance morale) comme, par exemple, la construction d'un nouvel autel.

Concernant le **rôle de la commune ou de la province** à l'égard du budget, une approbation semble être ce qu'il y a de plus adéquat, dans le cadre rappelé par la circulaire budgétaire. Si la tutelle spéciale d'approbation devait être exercée à un niveau supérieur à la commune, le maintien d'un avis de la commune (réputé positif s'il n'est pas remis endéans un certain délai) semble opportun au vu de l'importance du lien entre les communautés culturelles et les communes. Il pourrait en être de même pour un avis de la province sur les fabriques provinciales en cas de transfert de la tutelle et du financement par la Région. Il pourrait également être suggéré au fédéral de demander l'approbation (et non l'avis) des provinces concernées pour les établissements relevant de son autorité dans les entités fédérées qui ont introduit l'approbation pour les établissements relevant de la leur.

En matière de prévisibilité des dépenses, voire d'allègement de la tutelle, l'instauration d'un **plan pluriannuel** apparaît à préconiser. Il est comme tel instauré en Flandre et est également d'application en Wallonie pour les communes sous plan de gestion. Plusieurs modalités peuvent être envisagées. Ainsi, l'existence d'un plan pluriannuel pourrait figurer parmi les conditions de reconnaissance, à l'instar de ce qui se passe en Flandre. Cela pourrait également constituer une condition pour l'obtention d'un subside (facultatif) pour les ASBL recevant un subside au titre des cultes et de la laïcité. Un allègement de la tutelle pourrait également être envisagé, le budget étant réputé approuvé (ou soumis à la seule tutelle générale et non plus à la tutelle spéciale d'approbation) si, après approbation d'un plan pluriannuel, les demandes d'intervention n'excèdent pas les prévisions du plan. Enfin, les concertations entre établissements au sein d'une même entité géographique sont à promouvoir, afin de faciliter cette planification et de faciliter l'échange d'expérience, mais sans que cela ne constitue un niveau en plus dans le dispositif administratif.

Une autre question porte sur les **sanctions** pouvant découler du non-respect des dispositions budgétaires et comptables. Ces sanctions doivent être proportionnelles avec le problème rencontré et être clairement annoncées à l'égard des institutions concernées. La déchéance - qu'il conviendrait d'appeler autrement, par exemple la fin du droit au financement public - devrait être appliquée lorsqu'un établissement ne remet pas son budget ou ses comptes. S'il s'agit d'un simple retard, une sanction plus légère devrait être prévue, voire l'absence de sanction si cela a été autorisé par l'autorité. Dans ce dernier cas, il convient toutefois que cela

puisse reposer sur une base décrétole ou réglementaire et que l'égalité de traitement ne soit pas mise à mal. A titre d'exemple, une sanction intermédiaire pourrait être la suspension pendant un exercice de la prise en compte des dépenses ordinaires dans le calcul du déficit justifiant l'intervention de secours. Enfin, dans les cas les plus graves (tels qu'infraction à la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme), la révocation de la reconnaissance s'impose¹²⁷. Des cas de remboursement de subsides perçus pourraient également être envisagés dans les cas les plus graves.

De même, le non-respect des dispositions de tutelle pour les dons que recevrait l'établissement public, l'ASBL demandant la reconnaissance comme établissement public (ou une ASBL liée à un établissement public et en partageant le bâtiment – pour autant que cela soit possible) devrait également être sanctionné.

Enfin, à l'instar de ce qui existe en Flandre (expert) ou au sein des établissements d'assistance morale (comptable), la question d'une assistance comptable et administrative aux établissements, au-delà des services chargés de la tutelle sur ceux-ci au sein des organes représentatifs, pourrait être envisagée. Si cela peut représenter un coût, cela peut être mis en rapport avec les possibles économies de fonctionnement et de gestion que cela pourrait entraîner et la qualité des pièces introduites dans le circuit administratif.

4.13. Les mesures fiscales régionales

Les établissements publics bénéficient de divers avantages fiscaux, dont les principaux concernent le précompte immobilier, les droits d'enregistrement et les droits de donation et de succession.

Ces impositions relèvent aujourd'hui de la Région. La question du caractère de dépense fiscale que constitue l'octroi d'un régime plus favorable que le droit commun peut se poser ; le Conseil supérieur l'a retenue dans le passé pour plusieurs de ces dispositions mais pas pour toutes ; la question de la simplification a également été évoquée (en effet, le paiement de telles taxes par les établissements concernés alourdirait leur déficit et, partant, le montant de l'intervention des pouvoirs locaux destiné à couvrir celui-ci) tandis que l'absence de revenus imposables/à imposer était pris en considération pour le précompte immobilier.

L'ensemble des dispositions fiscales ne sera pas traité ici ; seules les principales seront abordées¹²⁸.

¹²⁷ Idem dans d'autres situations portant atteinte à l'ordre public (voir point 4.21.).

¹²⁸ D'autres sources peuvent fournir une explication plus détaillées le cas échéant (B. de Clippel, « La gestion des fabriques d'église et les implications fiscales » in M. Davagle, J.-F. Husson, & J.-F. Debuissou (éd.), *Les Fabriques d'église*, Liège, 2013, Syneco & Edipro, pp.131-152 ; V. Sepulchre, « Le financement des cultes et de la laïcité : aspects fiscaux ». In J.-F. Husson (éd.), *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaisons internationales et perspectives*, pp. 216-242. Namur, 2005, Editions namuroises, pp.216-242.

4.13.1. L'exonération de précompte immobilier

Dans le cadre de l'impôt des personnes physiques (IPP), «sont exonérés les revenus de biens immobiliers ou des parties de biens immobiliers sis dans un État membre de l'Espace économique européen qu'un contribuable ou un occupant a affectés sans but de lucre à l'exercice public d'un culte, ou de l'assistance morale laïque, à l'enseignement, à l'installation d'hôpitaux, de cliniques, de dispensaires, de maisons de repos, de homes de vacances pour enfants ou personnes pensionnées, ou d'autres œuvres analogues de bienfaisance »¹²⁹. L'article 253 du code des impôts sur le revenu prévoit l'exonération du précompte immobilier de ces mêmes biens.

Cela concerne donc les lieux de culte des cultes reconnus, des communautés non reconnues des cultes reconnus mais aussi des cultes non reconnus. Sont également concernés les bâtiments affectés à l'assistance morale laïque ¹³⁰ à savoir principalement les centres d'assistance morale du Conseil central laïque, du Centre d'Action laïque et de son pendant flamand, les centres de la Fondation pour l'assistance morale laïque (en Communauté française : le Service laïque d'aide aux personnes), les centres de la Fondation pour l'assistance morale aux détenus (en Communauté française : Service laïque d'aide aux justiciables), les maisons de la laïcité et les immeubles mis à disposition de « l'assistance morale laïque »¹³¹. Dans le cas du culte catholique, sont ainsi concernés les lieux de culte proprement dits, les presbytères ainsi que les locaux où se donnent le catéchisme ; par contre, les cryptes ne sont pas exonérées¹³².

Il apparaît donc souhaitable que soit tranchée la question suivante : l'exonération est-elle à maintenir dans sa forme actuelle, assez large, ou doit-elle être réduite aux cultes reconnus, voire à leurs seuls établissements publics ?

- Ainsi, un raisonnement basé sur les contours de la matière « cultes » qui conduirait à réduire le bénéfice de l'exonération aux établissements reconnus se heurterait à une logique « fiscale » qui considère qu'en «leur donnant pareille affectation, le propriétaire perd pratiquement la jouissance des biens ainsi affectés »¹³³ ; une approche restrictive pourrait donc a priori être exposée à des recours, *a fortiori* si d'aucuns considèrent que cette charge financière pourrait constituer un frein à l'exercice du culte.
- Se pose la question des communautés cultuelles non reconnues, et en particulier de celles appartenant aux cultes reconnus et en attente de reconnaissance ?
- Qu'en est-il des Maisons de la Laïcité et autres ASBL laïques qui bénéficient actuellement de cette exonération ? Serait-il équitable de maintenir une exonération pour les ASBL liées aux organisations philosophiques non confessionnelles et pas pour

¹²⁹ Art. 12, § 1er, du Code des impôts sur le revenu (CIR) 1992.

¹³⁰ La loi du 21 mai 1996 102 portant exonération du revenu cadastral pour l'exercice public de l'assistance morale laïque, *Moniteur Belge*, 31 juillet 1996.

¹³¹ Sénat, *Doc. parl.*, 1-20/1 du 27 juin 1995 et 1-20/3 du 20 décembre 1995.

¹³² Voir B. De Clippel, « La gestion des fabriques d'église et les implications fiscales », *op. cit.*, pp. 134-140.

¹³³ Considérations du Conseil supérieur de finances (Budget des Voies et Moyens pour l'année budgétaire 1999, annexe, Inventaire 1998 des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'État, Chambre, *Doc. parl.*, 1783/6 (1998-1999), p. 8).

les lieux de cultes des cultes reconnus constitués en ASBL (donc, répétons-le, dans l'attente d'une reconnaissance, voire ne souhaitant pas être reconnus¹³⁴) ?

- Le point précédent amène également la question du maintien dans la même rubrique d'exonération pour des bâtiments abritant des institutions laïques alors que, sous réserve de vérification, les associations équivalentes relevant d'autres communautés convictionnelles n'en bénéficient pas nécessairement.
- Enfin, la terminologie devrait être adaptée car les textes en vigueur ne permettent pas aux temples bouddhistes de bénéficier de cette exonération sur la base de leur appartenance à une organisation philosophique non confessionnelle. Seule la qualification de lieux de culte le leur permettrait mais ce n'est pas cette piste de reconnaissance que l'Union Bouddhique Belge a retenu.

Rappelons que cette exonération pourrait être limitée aux communautés cultuelles et philosophiques se déclarant telles (cf. point sur la reconnaissance), cette déclaration étant nécessaire pour que le bâtiment soit considéré comme étant affecté à l'exercice public du culte (sous réserve des autres éléments d'appréciation résultant de la jurisprudence).

Deux ultimes remarques, à caractère pratique, s'imposent.

- La première porte sur la fixation du revenu cadastral des biens exonérés. Dans plusieurs cas, le bâtiment peut avoir une utilisation partagée (culte, culture, etc.) ou reposer sur un aménagement particulier (p. ex. salle de fêtes en sous-sol, lieu de culte à l'étage). D'autres exemples existent intégrant des lieux de culte dans un ensemble de bureaux (comme le siège d'un organe représentatif au moins) ou de logement (comme dans un projet présenté mais non retenu pour remplacer l'église décanale de Jambes). Compte tenu de ce qui précède, il conviendrait qu'une circulaire ministérielle rappelle que les RC relatifs aux diverses parties d'un même bien ou ensemble de biens doivent faire l'objet de RC distincts, afin que les parcelles pouvant bénéficier d'une exonération en bénéficient sur la base ad hoc et que les parcelles ne pouvant y prétendre soient dûment soumises à l'impôt.
- La seconde porte sur les montants concernés ; si des estimations ont été produites dans le passé¹³⁵, il serait intéressant de disposer d'un montant régulièrement actualisé, pouvant le cas échéant figurer dans le rapport annuel évoqué par la suite.

4.13.2. Droits d'enregistrement

Les établissements publics bénéficient de la gratuité des droits d'enregistrement dans les cas de cession d'un immeuble pour cause d'utilité publique. Cette disposition permet notamment de transférer la propriété d'un lieu de culte d'une ASBL à un établissement public. Il apparaît donc souhaitable de la maintenir dans le dispositif actuel.

¹³⁴ L'absence de volonté d'être reconnu peut avoir diverses motivations. Pour certaines communautés locales, cela peut résider dans l'aspiration à une certaine discrétion et de ne pas s'exposer à un contrôle public ; pour d'autres, tels les Baptistes, cela relève d'une position théologique : ces communautés considèrent que les pouvoirs publics n'ont aucunement à s'immiscer en la matière et que les cultes n'ont pas à demander de financement.

¹³⁵ J.-F. Husson, « Le financement des cultes, de la laïcité et des cours philosophiques » in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1703-1704, 2000.

Signalons au passage que les biens immobiliers que les établissements achèteraient dans le cadre de leur patrimoine privé ne bénéficient pas d'un régime préférentiel.

4.13.3. Droits de donation et droits de succession

Les établissements publics culturels bénéficient de taux réduits en matière de droits de donation et de succession (5,5%), soit un taux plus favorable que ceux d'application pour les ASBL, lui-même déjà plus favorable que le régime s'appliquant entre particuliers.

4.13.4. Déductibilité des dons

La perspective de la fin d'un financement public, avec déductibilité fiscale des dons aux communautés convictionnelles, ne sera pas davantage explorée.

4.14. Les interventions facultatives

Par définition, les interventions facultatives sont celles qui ne sont pas obligatoires, la plupart de ces dernières étant mentionnées à l'art. L1321-1 du CDLD. Parmi celles-ci, on peut distinguer les dépenses facultatives « habituelles » et celles auxquelles les circulaires budgétaires ont réservé un traitement particulier. En effet, depuis 1989, le Ministre des Pouvoirs locaux, dans le cadre de la circulaire budgétaire, a considéré que certaines dépenses n'avaient pas à être considérées comme facultatives bien que, avant la régionalisation de la nouvelle loi communale en 2001, la Wallonie n'avait aucun pouvoir pour modifier la liste des dépenses obligatoires fixées à l'art. 255 NLC. Cela a concerné essentiellement les interventions en faveur des organisations laïques et des Maisons de la Laïcité ainsi que, ponctuellement, de certaines dépenses en faveur du sport.

Il est proposé de d'abord s'attacher à la situation des Maisons de la Laïcité afin de pouvoir ensuite discuter d'un possible futur cadre de référence de portée générale.

4.14.1. Le cas particulier des Maisons de la Laïcité

La position des ministres successifs des pouvoirs locaux en la matière a fluctué au fil du temps et de certains développements législatifs. Cela peut être schématisé en quatre temps.

Une première période démarre avec la circulaire relative à l'élaboration des budgets de 1989, le ministre wallon des pouvoirs locaux A. Cools considérant que de telles interventions ne devaient dorénavant plus être considérées comme facultatives. Cela s'est poursuivi jusqu'à la circulaire de 2001. Durant cette période, la laïcité organisée bénéficie d'une pré-reconnaissance¹³⁶ et la perspective est que les Maisons de la Laïcité ainsi que, plus largement, le tissu associatif laïque, constituent la dimension locale d'une communauté convictionnelle

¹³⁶ J.-F. Husson & C. Sägerser, « La reconnaissance et le financement de la laïcité » (I), *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 1756, 2002.

ainsi en voie de reconnaissance. Cela est illustré par la circulaire budgétaire de 1998 pour les communes wallonnes qui, reprenant un texte quasiment inchangé au cours de ces années, « rappelle également que, dans le souci de promouvoir une juste égalité entre les convictions philosophiques confessionnelles et non confessionnelles, les dépenses relatives aux maisons de la laïcité et aux associations laïques ne sont pas considérées comme facultatives (...). L'article 181 § 2 de la Constitution prévoit que les traitements et pensions des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle sont à charge de l'État, comme ceux des ministres du culte ».

Une seconde période, très courte (circulaires 2002 à 2004, sauf erreur) a supprimé une telle mention, étant considéré que le monde laïque avait fait le choix de s'organiser au niveau local non sur la base des Maisons de la Laïcité et organisations laïques locales mais bien via des établissements provinciaux d'assistance morale, dont le déficit devait être couvert par les Provinces¹³⁷.

Une troisième période, démarrant avec la circulaire relative à l'exercice 2005, a repris la formulation antérieure, négligeant le choix opéré par le Conseil central laïque (constitution des établissements provinciaux d'assistance morale) et la dépense obligatoire instaurée au niveau des provinces. Bien que la formulation ait évolué au cours des dernières années, la circulaire de 2014 restait dans cette optique puisque mentionnant : « Je rappelle que, dans le souci de promouvoir une juste égalité entre les convictions philosophiques confessionnelles et non confessionnelles, dans les limites de leurs moyens budgétaires, les communes peuvent soutenir les actions menées par les maisons de la laïcité et les associations laïques. Par souci d'uniformité, il convient d'inscrire de telles subventions à la laïcité sous l'article budgétaire 79090/332-01. L'article 181 §2 de la Constitution prévoit d'ailleurs que les traitements et pensions des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle sont à charge de l'Etat, comme ceux des ministres du culte ».

Enfin, la circulaire de 2016 atteste d'une nouvelle approche en la matière : « Dans le souci de promouvoir une juste égalité entre les convictions philosophiques confessionnelles et non confessionnelles, les communes peuvent, dans les limites de leurs moyens budgétaires, soutenir les actions menées par établissements culturels ou les communautés philosophiques non confessionnelles reconnues financées au niveau provincial. Par souci d'uniformité, il convient d'inscrire de telles subventions à la laïcité sous l'article budgétaire 79090/332-01. Sur ce point, je tiens à insister sur le fait que les maisons de la laïcité ne doivent pas être confondues avec les communautés philosophiques non confessionnelles reconnues. Le financement d'une maison de la laïcité s'apparente en réalité au financement d'une entité culturelle et non d'une entité culturelle. (...) »

Cette circulaire, malgré une formulation imprécise, atteste de plusieurs évolutions :

- le caractère facultatif est réaffirmé ;
- l'ouverture à d'autres établissements culturels ou communautés philosophiques non confessionnelles reconnues et financées au niveau provincial (à savoir les comités

¹³⁷ Voir à ce sujet le recours en annulation partielle de la loi du 21 juin 2002 introduit en 2004 par de la Province de Namur devant la Cour constitutionnelle (alors Cour d'arbitrage - cf. Arrêt n° 173/2004 du 3 novembre 2004), déjà évoqué précédemment.

islamiques, les fabriques d'église orthodoxes, les fabriques d'églises cathédrales catholiques et les établissements provinciaux d'assistance morale) est établie, même si la ligne suivante ne mentionne que la laïcité ; remarquons cependant que ce libellé ne concerne pas les communautés non reconnues des cultes reconnus ni, paradoxalement, les Maisons de la Laïcité et autres organisations laïques ;

- les instructions en matière d'imputation budgétaire et comptable sont maintenues, permettant d'évaluer les interventions locales en faveur des communautés convictionnelles dans leur globalité ;
- enfin, le dernier paragraphe souligne le nouveau rôle, plus culturel et s'apparentant moins à celui d'une entité culturelle, que le monde laïque entend assigner aux Maisons de la Laïcité à la suite de la loi de 2002¹³⁸.

Signalons que, parallèlement et avant l'adoption de la loi du 21 juin 2002, les Maisons de la Laïcité ont pu bénéficier des interventions communales, provinciales et régionales¹³⁹ en matière d'investissements immobiliers, ce qui amène plusieurs remarques :

- financement de construction, achat et/ou aménagement de bâtiments, ce qui peut se comprendre en matière de rattrapage¹⁴⁰ à l'égard du culte catholique mais est resté propre au monde laïque, les autres communautés convictionnelles reconnues tardivement n'ayant pas bénéficié d'un tel soutien ; la question d'un tel effort pour d'autres communautés convictionnelles plus récemment reconnues peut dès lors être posée, sans négliger les contraintes budgétaires ;
- interventions à des ASBL, et donc pas à des établissements publics, censées être aujourd'hui à caractère essentiellement culturel mais non dépourvus d'une dimension convictionnelle ;
- le maintien des organisations philosophiques non confessionnelles au niveau fédéral a également amené des réserves du Conseil d'État à l'égard de la subsidiarité par la Région des investissements destinés à l'assistance morale laïque. Si cette position peut être discutée, elle souligne une fois de plus les difficultés découlant de la différence d'autorité de tutelle entre cultes d'une part, organisations philosophiques non confessionnelles d'autre part¹⁴¹.

Les développements ci-dessus ne visent pas à questionner l'action des Maisons de la Laïcité mais – sur la base des dispositions les concernant - de mettre en avant l'intérêt d'un cadre de référence :

¹³⁸ La question n'est apparemment pas totalement tranchée. Dans un récent article, le président de la Fédération des Maisons de la Laïcité souligne leur présence « sur le terrain concret de l'action militante et solidaire dans le champ de l'éducation populaire et de l'assistance morale » (nous soulignons), P. Bodart, « Dans l'esprit de la maison », *Espace de libertés*, n° 448, avril 2016.

¹³⁹ Pour un aperçu détaillé, voir J.-F. Husson et C. Sägerser, « La reconnaissance et le financement de la laïcité », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, 2002, n° 1760, pp. 38-42.

¹⁴⁰ La Wallonie a consenti un effort particulier lors du plan triennal 1998-2000, au cours duquel 30% des engagements de la Wallonie au titre des cultes et de la laïcité sont allés aux associations laïques (J.-F. Husson et C. Sägerser, « La reconnaissance et le financement de la laïcité », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, 2002, n° 1760, p. 42) . Rappelons qu'à cette époque, les établissements provinciaux d'assistance morale n'étaient pas encore constitués.

¹⁴¹ Cf. avis du Conseil d'État sur le projet de décret modifiant les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux subventions à certains investissements d'intérêt public et établissant un droit de tirage au profit des communes, *Doc. parl.*, Parlement wallon, Doc. 914 (2013-2014) — N° 914/ 1, pp. 17- et 18.

- définissant clairement les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives en matière de communautés convictionnelles et des associations liées à ces dernières, cas également très présent au sein de la communauté musulmane ;
- établissant le cas échéant un cadre pour les dépenses facultatives, les communes restant toutefois à la manœuvre (quoique de manière plus limitée dans les communes sous plan de gestion).

4.14.2. *Autres interventions en faveur des communautés convictionnelles*

Sous réserve du respect des autonomies communale et provinciale, d'une part, des dispositions relatives aux plans de gestion, d'autre part, un cadre de référence pour les interventions facultatives des pouvoirs locaux pourrait aborder les questions suivantes.

Il semble opportun que seules les interventions ainsi définies par la loi ou par le décret constituent des dépenses obligatoires, toutes les autres étant facultatives.

Au niveau de la circulaire budgétaire, les bénéficiaires auxquels il est recommandé de limiter les interventions seraient utilement précisés, dans un souci de transparence et d'égalité de traitement entre communautés convictionnelles. La circulaire pourrait ainsi notamment préciser :

- s'il est recommandé de se limiter aux seuls établissements publics (donc les communautés culturelles ou philosophiques non confessionnelles) ; ne figureraient alors pas ou plus parmi les bénéficiaires « recommandés » les ASBL, qu'il s'agisse de communautés culturelles en attente de reconnaissance par la Région, des Maisons de la Laïcité, etc. ;
- si les ASBL figurent parmi les bénéficiaires « recommandés », il conviendrait de préciser :
 - si cela vaut uniquement pour les communautés culturelles en attente de reconnaissance ou aussi pour celles ne souhaitant pas leur reconnaissance, voire n'appartenant pas à une communauté convictionnelle disposant d'un organe représentatif ;
 - si cela est ouvert aux ASBL liées aux communautés convictionnelles (Maisons de la Laïcité pour la laïcité organisée, œuvres ou maisons paroissiales pour le culte catholique, pour reprendre une comparaison audacieuse voire discutable¹⁴²) ;
 - dans le cas d'un dispositif de reconnaissance à plusieurs niveaux, comme évoqué précédemment, l'octroi d'un subside facultatif pourrait être conditionné, notamment, par le respect de la première étape, de nature déclarative ;
 - en l'absence d'un organe représentatif pouvant apporter des assurances quant à la communauté concernée, la demande d'un avis au Centre d'Information et d'Avis sur les Organisations Sectaires Nuisibles est à recommander, le pouvoir local restant *in fine* maître de ses décisions ;

¹⁴² G. Liénard, « Lieux de culte et maisons de la laïcité », in J.F. Husson (éd.), *Le financement des cultes et de la laïcité, comparaison internationale et perspectives*, Namur, 2005, Les éditions namuroises, pp. 179-180.

- la nature des interventions en la matière, comme par exemple :
 - une participation à la rénovation du patrimoine privé d'établissement public, si celle-ci est susceptible de générer des recettes diminuant par ailleurs la couverture du déficit ou, autre exemple, si cela permet un « retour » vers la commune (par exemple par l'aménagement d'un bien du patrimoine privé en logement mis à la disposition du CPAS) ;
 - un soutien apporté à des projets s'inscrivant dans le cadre de la vie communale, en privilégiant les projets de cohésion sociale et de dialogue interconvictionnel ;
 - enfin, qui d'interventions en matière de « rattrapage » pour les communautés nouvellement reconnues ? Ce point sera abordé ultérieurement.

Dans un souci de transparence, l'ensemble de ces interventions devraient continuer à figurer sous le code fonctionnel 790 des budgets et comptes des pouvoirs locaux et, lorsqu'un crédit budgétaire concerne plusieurs communautés convictionnelles, en préciser l'affectation prévue (budget) ou avérée (compte).

Les autres interventions en matière d'investissements/de service extraordinaire sont abordées plus loin.

4.15. Les interventions en faveur des bâtiments

Les interventions publiques en faveur des bâtiments reposent principalement sur deux bases : les investissements d'intérêt public d'une part, le patrimoine d'autre part. Les logiques sont différentes puisque la seconde ne fait pas référence à l'affectation au culte comme justification du financement¹⁴³. Signalons cependant que les interventions régionales transitant par les budgets communaux figurent dans l'un et l'autre cas sous la fonction 790 cultes et laïcité.

L'art. L3341-1 du CDLD prévoit que « *Les subventions visées par le présent titre sont réservées aux acquisitions et aux travaux, en ce compris les études, les essais préalables et ceux nécessaires à leur contrôle, énumérés ci-après:*

4° la construction, la transformation et la réhabilitation, ainsi que l'aménagement de leurs abords:

c) de bâtiments nécessaires à l'exercice des cultes reconnus ou à l'exercice de la morale laïque ». Ces subventions sont régies par des plans triennaux (art. L3342-4 et suiv. du CDLD) mais peuvent également s'inscrire dans le cadre des droits de tirage (art. L3343-4 du CDLD). Outre les pouvoirs locaux, peuvent également bénéficier de subventions sur la base de l'art. L3342-3 du CDLD :

« 4° les établissements reconnus chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus;

5° les personnes morales qui gèrent des biens nécessaires à l'exercice de la morale laïque. »

¹⁴³ Cf. art. 185 du CWATUP : « Par patrimoine, il faut entendre l'ensemble des biens immobiliers dont la protection se justifie en raison de leur intérêt historique, archéologique, architectural, scientifique, artistique, social, mémoriel, esthétique, technique, paysager ou urbanistique, en tenant compte des critères soit de rareté, soit d'authenticité, soit d'intégrité, soit de représentativité ». Cela concerne notamment des lieux de culte désaffectés voire en ruine.

Cette énonciation amène les commentaires suivants :

- Les bâtiments nécessaires à l'exercice du culte sont les lieux de culte *stricto sensu* (églises, temples, synagogues, mosquées,...) ainsi que les presbytères ;
- Les bâtiments nécessaires à l'exercice de la morale laïque ne sont pas davantage définis. Dans le cadre de l'exonération du précompte immobilier, ceux-ci ont été définis comme les centres d'assistance morale de l'UVV, du CAL et du CCL, les centres de la Fondation pour l'assistance morale laïque (en Communauté française : le Service laïque d'aide aux personnes), les centres de la Fondation pour l'assistance morale aux détenus (en Communauté française : Service laïque d'aide aux justiciables), les maisons de la laïcité et les immeubles mis à disposition de « l'assistance morale laïque »¹⁴⁴. En matière de « travaux subsidiés », il semble que tant les Maisons de la Laïcité que les bâtiments des EPAM soient concernés. Autre illustration des difficultés découlant du maintien des organisations philosophiques non confessionnelles au niveau fédéral, le Conseil d'Etat a contesté le fait que les bâtiments affectés à l'exercice de l'assistance morale laïque puissent bénéficier de subsides régionaux¹⁴⁵. Ces réserves seront vraisemblablement réitérées si le Conseil d'Etat est amené à remettre un avis généralisant ces interventions aux organisations philosophiques non confessionnelles au-delà de la seule laïcité organisée ;
- Contrairement aux dispositions flamandes qui sont plus ouvertes en matière d'organisations philosophiques non confessionnelles, le CDLD s'en tient à la seule morale laïque ; cette terminologie devrait être remplacée par celle de la Constitution, à savoir les « *organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle* » ; ne pas le faire reviendrait à exclure toute organisation philosophique non confessionnelle, autre que la laïcité organisée, qui viendrait à être reconnue par l'autorité fédérale, cas qui pourrait se présenter prochainement avec le Bouddhisme ;
- L'art. L3342-3 mentionne des « établissements » pour les cultes et des « personnes morales » pour la morale laïque ; il conviendrait, dans les deux cas, de retenir la même terminologie ; si le législateur décrétal opte pour le maintien d'établissements publics (voir plus haut), il y aurait une certaine logique à limiter à ceux-ci tant le bénéfice des subsides que la possibilité d'introduire des plans triennaux.

Plusieurs autres aspects relèvent d'autres textes ou de la pratique et mériteraient d'être explicités dans un futur décret, dans l'hypothèse du maintien d'interventions en faveur des bâtiments.

- Ainsi, pour rappel, si l'intervention publique est facultative en matière de construction d'un lieu de culte (il semble d'ailleurs qu'aucune construction et qu'aucun achat n'aient ainsi été financé au cours de l'époque récente)¹⁴⁶, elle est par contre obligatoire en matière de gros entretien et, théoriquement du moins, en matière de reconstruction¹⁴⁷. Précisons aussi que, lorsque le lieu de culte appartient à un pouvoir

¹⁴⁴ Sénat, *Doc. parl.*, 1-20/1 du 27 juin 1995 et 1-20/3 du 20 décembre 1995.

¹⁴⁵ Cf. avis du Conseil d'Etat sur le projet de décret modifiant les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux subventions à certains investissements d'intérêt public et établissant un droit de tirage au profit des communes, *Doc. parl.*, Parlement wallon, Doc. 914 (2013-2014) — N° 914/ 1, pp. 17- et 18.

¹⁴⁶ Des interventions d'achats et d'aménagement ont par contre été opérées en faveur de l'assistance morale laïque (voir ci-dessus) ; la situation depuis l'adoption de la loi du 21 juin 2002 ne nous est pas connue.

¹⁴⁷ Ce n'est toutefois plus systématiquement le cas pour les églises catholiques.

public, ce dernier est tenu d'intervenir pour certains travaux d'entretien même si, par exemple, la fabrique est déchuë.

- Les dispositions évoquées plus haut ne sont guère explicites en matière de propriété des bâtiments. Dans le respect du principe de spécialité budgétaire, il conviendrait d'apporter certaines explicitations comme par exemple la condition que le bâtiment pour lequel le subside est octroyé appartienne à un pouvoir public, à un établissement public ou soit mis à la disposition d'un des précédents dans le cas d'un bail emphytéotique.
- Tant pour de tels subsides que pour l'exonération de précompte immobilier ou encore les consommations d'eau et d'énergie, il conviendrait de déterminer avec précisions (et, pour les fournitures, avec des compteurs séparés) la partie relevant du culte et celle affectée à des activités culturelles ou autres. Soulignons que, en toute logique, cela devrait également s'appliquer aux bâtiments permettant l'exercice de l'assistance morale laïque (pour reprendre la formulation actuelle).
- Si les Maisons de la Laïcité ont pu, dans le passé et en particulier avant l'adoption de la loi du 21 juin 2002, bénéficier d'un soutien particulier que l'on pourrait qualifier de « rattrapage » (cf. supra), prévoit-on qu'il puisse en être de même pour les communautés locales en voie de reconnaissance ou nouvellement reconnues des autres communautés convictionnelles en voie de reconnaissance ou reconnues (p. ex. des cultes islamique, orthodoxe ou évangélique ou encore du bouddhisme) ? Si des arguments peuvent plaider en ce sens, notamment dans une optique de correction d'une dotation inégale en ressources matérielles, la plus grande prudence est de mise tant qu'un certain nombre de garanties quant à la bonne fin du subside ne sont pas rencontrées, outre le coût budgétaire qu'il conviendrait d'estimer et consisterait logiquement en des dépenses facultatives.
- Il serait également logique que les établissements disposent d'un inventaire des biens, immobiliers et mobiliers, y compris les biens immobiliers relevant du patrimoine privé.
- Un plan pluriannuel des travaux et des investissements devrait être établi par établissement pour pouvoir ensuite faire l'objet d'une planification concertée au niveau concerné (communal ou provincial, si ces niveaux sont maintenus).
- Les demandes de subvention devraient s'accompagner d'une explicitation des sources du financement « part propre », c.-à-d. à charge de l'établissement. Le non-respect des dispositions susceptibles de s'appliquer (autorisation des dons, lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme,...) entraînerait le retrait – le cas échéant le remboursement – de l'intervention publique.

Un système de droits de tirage, voire une autre forme d'enveloppes, répartis entre cultes (ou communautés convictionnelles ?), pourrait constituer une alternative. Cela étant dit, compte tenu de la disparité de l'état des biens concernés, cela semble difficile à mettre en œuvre car se poserait la question de critères de répartition pouvant prendre en compte les spécificités du parc immobilier de chaque culte (ou communauté convictionnelle).

Citons également le cas particulier des presbytères, logement du ou des ministres du culte mais aussi lieu de réunions du conseil de fabrique et de conservation des archives de celle-ci. Toutes autres choses égales par ailleurs, la désaffectation de presbytères devrait s'accompagner de la mise à disposition par la commune/la province d'un lieu de réunion et de conservation des archives.

Accessoirement, relevons que les établissements publics culturels ou d'assistance morale sont actuellement en dehors du secteur des administrations publiques du SEC, c.-à-d. qu'ils ne font pas partie des entités consolidées pour les normes européennes en matière de finances publiques. A la marge, il pourrait donc être préféré que ces établissements contractent des emprunts en lieu et place des pouvoirs locaux.

4.16. Le dialogue interconvictionnel

Un constat global est que le financement des communautés convictionnelles, évoquant fréquemment le « vivre ensemble », vise davantage à ce que chaque communauté convictionnelle reçoive un financement qu'elle jugera plus ou moins satisfaisant et se sente ainsi symboliquement reconnue plutôt qu'un développement d'un véritable dialogue interconvictionnel à plusieurs niveaux.

Sans prétendre à une quelconque exhaustivité, plusieurs pistes peuvent être envisagées pour renforcer la contribution à un vivre ensemble actif. Il peut par exemple s'agir de :

- prévoir l'accessibilité des lieux de cultes à toutes et à tous ;
- favoriser l'organisation de journées durant lesquelles l'ensemble des lieux de culte et des bâtiments des organisations philosophiques non confessionnelles sont ouverts et offrent des explications quant aux fondements de la communauté convictionnelle concernée et des séances d'échanges (débat, etc.).

Dans cette perspective, le dialogue avec les autorités locales apparaît important ; il convient donc de maintenir un rôle pour les communes et les provinces, même en cas de centralisation du financement et de la tutelle au niveau régional.

Dans le cadre d'un financement par projet (cf. supra), une priorité pourrait ainsi être accordée aux projets interconvictionnels introduits.

4.17. Les aides à l'emploi

Précédemment, des fabriques d'église, comme de nombreuses Maisons de la Laïcité et autres organisations laïques, bénéficiaient de travailleurs PRC, le plus souvent des PRIME.

Le décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement, dit décret APE, n'a plus permis aux établissements publics de bénéficier de telles interventions. Or, dans l'environnement législatif antérieur à la 6^e réforme de l'Etat, le recours à des travailleurs APE aurait réduit l'intervention communale dans le déficit de l'établissement, compte tenu des points régionaux d'une part, de la quasi-exonération de cotisations patronales d'autre part.

Les conséquences de la 6^e réforme de l'Etat, en particulier la fin de la prise en charge par le fédéral des fortes réductions de cotisations sociales, ont réduit l'intérêt d'une telle démarche.

Si la situation actuelle est inconnue¹⁴⁸, les questions suivantes peuvent être posées.

Est-il intéressant pour les établissements culturels et d'assistance morale de pouvoir bénéficier à tout ou partie du dispositif appelé à remplacer les dispositifs actuels d'aides à l'emploi ? La question pourrait en effet se poser pour du personnel administratif (p. ex. assistance comptable et administrative pour des regroupements d'établissements culturels, de tels postes étant déjà prévus dans les établissements d'assistance morale) ou d'exécution (p. ex. personnel d'entretien).

Le fait qu'il revient maintenant à la Région de supporter la très forte réduction de cotisations patronales de sécurité sociale dans ces dispositifs réduit fortement l'attrait d'y recourir, en comparaison avec une dépense budgétaire classique. Le seul avantage serait une prise en charge partielle du coût des personnels concernés par la Région si le financement du déficit reste à charge des pouvoirs locaux. Dans le cas où le financement serait pris en charge par la Région, recourir à un tel dispositif n'a a priori guère d'intérêt et des interventions budgétaires directes, à justifier et dans un poste budgétaire *ad hoc*, offrirait une meilleure visibilité et de meilleures conditions de suivi.

La question se pose également de l'accès à tout ou partie de ces dispositifs pour les ASBL en lien avec les communautés convictionnelles reconnues, voire non reconnues.

Dans ce cas comme dans le précédent, plusieurs considérations sont à préserver :

- l'égalité de traitement entre communautés convictionnelles ;
- la transparence. Ainsi, de telles interventions devraient le cas échéant figurer dans le rapport préconisé dans le point consacré à cette problématique ;
- l'objectif de certains dispositifs d'emploi ; p. ex. l'objectif d'un dispositif comme les emplois « art. 60 » étant de permettre l'accès aux allocations de chômage et, par-delà, un retour sur le marché de l'emploi « traditionnel », il semble a priori peu opportun de ne pas permettre aux employeurs évoqués ci-dessous d'y avoir recours le cas échéant.

4.18. L'indemnité de logement

Cette question porte en fait sur plusieurs volets.

D'abord, c'est la question même de son existence qui est posée. D'aucuns ont considéré que le logement ou l'indemnité compensatoire relève du statut et du traitement des ministres des cultes, donc de l'autorité fédérale. Remarquons toutefois que les entités fédérées ayant adopté de nouvelles dispositions décrétales ont maintenu le principe de cette intervention, comme s'il s'agissait d'une de leurs compétences. Il apparaît que cette question doit faire l'objet d'une discussion avec l'autorité fédérale. En attendant, en l'absence d'une révision des niveaux de barèmes des ministres des cultes, et sous réserve du règlement de diverses questions spécifiques comme celle du cumul, il semble approprié de la maintenir puisque les

¹⁴⁸ Nous n'entrerons pas ici dans le débat relatif au cadastre des points APE.

niveaux supérieurs de rémunération pour les délégués du Conseil central laïque ont notamment été justifiés sur cette base¹⁴⁹.

Ensuite, en attendant un développement dans le sens qui vient d'être évoqué, les conditions d'une telle intervention devraient être précisées. Une source d'inspiration pourrait être l'art. 4 de l'ordonnance du 29 juin 2006 portant diverses dispositions relatives aux cultes reconnus précise que : « *Seuls les ministres des cultes rémunérés par l'Autorité fédérale ont droit à la mise à disposition d'un logement ou au versement d'une indemnité de logement. En cas de pluralité de ministres desservant un même lieu, seul celui de rang plus élevé y a droit.* »

Enfin, comme évoqué précédemment, la question du logement est liée à celle des presbytères, notamment dans la fonction que ces derniers remplissent à l'égard des conseils de fabrique (lieu de réunion et d'archivage).

4.19. Promouvoir une plus grande transparence

Afin de promouvoir **une plus grande transparence** en la matière et, partant, contribuer à l'égalité de traitement entre communautés convictionnelles, une piste pourrait être l'élaboration, par la DGASSPL, d'un rapport annuel sur les établissements reconnus et les interventions des pouvoirs publics en leur faveur. Ce rapport pourrait au minimum :

- quantifier les établissements publics des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles ainsi que les communautés cultuelles ou convictionnelles locales non constituées en établissement public (sur la base des données des organes représentatifs et/ou du système déclaratif évoqué dans le point consacré à la reconnaissance) ;
- préciser les interventions publiques, communales, provinciales et régionales, par nature (p. ex. dépenses courantes et dépenses de capital) et par communauté convictionnelle bénéficiaire.

Il est toutefois possible d'aller plus loin ; ainsi, en Flandre, il est possible de télécharger un fichier Excel¹⁵⁰ avec les grands postes des comptes des établissements cultuels. Il serait donc possible d'imaginer une telle information étendue à l'ensemble des interventions locales (sous le code fonctionnel 790) et régionales pour l'ensemble des communautés convictionnelles, établissements publics et ASBL affiliées à celles-ci le cas échéant, que ces interventions soient obligatoires ou facultatives. Ce relevé pourrait également reprendre, dans des volets séparés, les interventions provenant d'autres départements du budget régional : patrimoine, tourisme, énergie, emploi, action sociale,...¹⁵¹

¹⁴⁹ Cf. Voir C. Sägesser et J.-F. Husson, « La reconnaissance et le financement de la laïcité », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, 2002, n° 1756 et 1760.

¹⁵⁰ <http://lokaalbestuur.vlaanderen.be/node/1304>, consulté le 2 avril 2016.

¹⁵¹ D'aucuns ont évoqué l'idée de davantage de transparence en matière de patrimoine des établissements publics cultuels. A cet égard, il est de fait indispensable que celui-ci soit connu des autorités de tutelle. Par contre, donner un caractère public à de telles données, a fortiori détaillées, apparaît difficilement défendable compte tenu notamment du fait qu'une telle obligation est inexistante pour les pouvoirs publics eux-mêmes et que, par ailleurs, cela instaurerait une distorsion avec les organisations philosophiques non confessionnelles, relevant de l'Autorité fédérale et donc non soumises à une telle obligation.

4.20. Améliorer le pilotage des politiques

Il n'y a actuellement aucune instance de rencontre entre les communautés convictionnelles et les pouvoirs publics en Wallonie. Lorsque consultation il y a, cela prend la forme d'auditions parlementaires ou de rencontres bilatérales entre les représentants des communautés convictionnelles concernées et le Ministre et/ou l'Administration.

Comme cela a été préconisé dans le cadre de réformes proposées au niveau fédéral¹⁵², l'instauration d'un Conseil wallon des communautés convictionnelles pourrait être envisagée.

Ce Conseil pourrait être composé :

- de représentants des pouvoirs publics : Région, Union des Villes et Communes de Wallonie, Association des Provinces Wallonnes¹⁵³ ;
- de représentants des communautés convictionnelles régulées au niveau régional (c.-à-d. les cultes), les représentants des communautés convictionnelles régulées au niveau fédéral (c.-à-d. les organisations philosophiques non confessionnelles) étant invités. Bien que les organes représentatifs des cultes soient des organisations fédérales, il serait souhaitable que des responsables ayant un ancrage wallon soient délégués au Conseil, bien que ceci ne puisse être imposé.

Bien qu'il y ait une volonté politique de rationaliser la fonction consultative en Wallonie et qu'il puisse dès lors apparaître inopportun de créer un nouvel organe consultatif, un tel Conseil pourrait présenter plusieurs avantages :

- remettre un avis sur les propositions décrétales et réglementaires relatives aux communautés convictionnelles ou ayant un impact substantiel pour celles-ci ;
- formuler des propositions, par exemple d'aménagements des dispositions décrétales ou réglementaires, à l'égard de la Wallonie ;
- permettre le développement conjoint de projets innovants, à l'élaboration desquels les communautés convictionnelles auraient ainsi été associées et donc pour la mise en œuvre desquels elles seraient a priori davantage motivées ;
- contribuer à l'évaluation des dispositions décrétales et réglementaires les concernant ;
- éventuellement, remettre un avis qui figurerait dans le rapport annuel préconisé dans le point consacré à la transparence ou y contribuer d'une autre manière à définir.

Afin de limiter le coût d'un tel Conseil, il n'y aurait pas de jeton de présence¹⁵⁴ et le secrétariat pourrait être assuré par l'Administration.

¹⁵² Christians, L.-L., Magits, M., Sägeser, C., & De Fleurquin, L. (2010). *La réforme de la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles. Rapport du groupe de travail instauré par Arrêté royal du 13 mai 2009*. Bruxelles, octobre 2010, p.87.

¹⁵³ La participation des associations des pouvoirs locaux semblent souhaitable même dans le cas d'une reprise du financement et de la tutelle au niveau régional compte tenu des nombreuses implications locales.

¹⁵⁴ Cela renvoie par ailleurs à la question d'une éventuelle contribution régionale au financement des organes représentatifs.

Signalons que la Flandre a instauré une plateforme interconvictionnelle qui s'attache aux débats de société, dont les débuts remontent à 2010¹⁵⁵.

4.21. Le respect de l'ordre public

Le respect de l'ordre public figure parmi les conditions de reconnaissance d'une communauté convictionnelle en Belgique. Il constitue également un des critères de reconnaissance d'une communauté culturelle locale en Flandre.

Si, de nos jours, une « politique des cultes » ne doit pas être l'instrument d'une politique sécuritaire, cette dimension d'ordre public ne peut être absente compte tenu des risques de radicalisme ou de crimes ou délits de nature diverses qui peuvent être commis dans le cadre d'une institution convictionnelle ou se présentant comme telle (escroquerie, extorsion, infractions aux lois sur la vie privée, exercice illégal de la médecine, organisation criminelle,...), ces derniers étant régulièrement relevés dans le cadre des organisations poursuivies ou considérées comme organisations sectaires nuisibles.

Constituerait ainsi une atteinte à l'ordre public tout agissement à l'encontre de notre système démocratique et des valeurs fondamentales présentes dans notre Constitution, dans la Charte européenne des droits fondamentaux et dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. Peut aussi se poser la question de l'ingérence par un groupement ou un Etat étranger dans les affaires intérieures belges, concept qu'il conviendrait dès lors de définir clairement.

Bien que ce ne soit pas directement lié à des considérations de sécurité, le non-respect de dispositions légales générales devrait constituer un signal d'alerte, être apprécié dans toute démarche (reconnaissance, financement,...) voire donner lieu à des sanctions. Cela peut concerner les établissements culturels mais également les personnes morales aspirant à devenir des établissements publics ou liées à ceux-ci. Cela concerne notamment le dépôt du budget dans les délais (en adaptant le cas échéant ceux-ci sur une base décrétole ou réglementaire), *idem* pour les comptes, les autorisations en matière de dons et, pour les ASBL, le respect des dispositions de la loi de 1921 (dépôt des statuts, des comptes, des modifications des instances)¹⁵⁶. Enfin, un extrait de casier judiciaire personnes morales pourrait être demandé dans certaines procédures ou avec renouvellement régulier.

En matière d'ordre public, certaines dispositions existent déjà et sont diversement appliquées. Ainsi, à notre connaissance, les avis négatifs en matière de sécurité publique interrompent effectivement le processus de reconnaissance des communautés culturelles concernées (cf. accords de coopération de 2004 et 2008).

¹⁵⁵ <http://www.geertbourgeois.be/nieuws/dialogue-met-religie-helpt-overheid-doelen-bereiken>, consulté le 10 mai 2016.

¹⁵⁶ Ces problématiques et l'utilisation abusive du statut d'ASBL avait été abordé notamment dans le Rapport de l'enquête parlementaire visant à élaborer une politique en vue de lutter contre les pratiques illégales des sectes et le danger qu'elles représentent pour la société et pour les personnes, particulièrement les mineurs d'âge, Chambre, Doc. Parl., 313/8 – 95/96.

Diverses dispositions existent au niveau fédéral : filtrage des ministres des cultes étrangers souhaitant accéder au territoire, expulsion des ministres des cultes étrangers ayant contrarié l'ordre public¹⁵⁷, poursuites sur la base de l'art. 268 du Code pénal¹⁵⁸, voire de l'art. 267¹⁵⁹. Nous n'avons cependant guère d'information sur la mise en œuvre de ces dispositions.

Outre les questions relatives à l'articulation législative et réglementaire entre les autorités fédérale et régionales, une piste pourrait être l'engagement des établissements culturels reconnus à signaler toute infraction aux art. 267 et 268 du Code pénal de la part des desservants actifs dans le lieu de culte concerné.

Enfin, existe la possibilité de s'informer, voire dans certains cas de demander un avis, au Centre d'Information et d'Avis sur les Organisations sectaires nuisibles (CIASON)¹⁶⁰, voire auprès de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM).

Dans certains cas, la responsabilité de l'organe de gestion pourrait être engagée, par exemple en cas de non signalement d'infraction aux art. 267 ou 268 du Code pénal ou de l'emploi d'un ministre du culte en séjour illégal.

Une concertation pourrait avoir lieu avec la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF) pour examiner les meilleures pistes d'application de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme¹⁶¹. *Idem*, avec également le SPF Justice et le Service public de Wallonie (SPW), pour l'approbation des dons – d'origine belge ou d'origine étrangère aux établissements convictionnels et organisations liées.

Dans un registre proche, l'attention doit également être attirée sur le trafic d'œuvres d'art. D'une part, les vols d'œuvres d'art dans les lieux de culte – en particulier catholiques – entraînent des dégâts et des coûts qu'il conviendrait de prévenir. D'autre part, le recel –

¹⁵⁷ La presse a évoqué le cas d'un imam de Dison frappé par un arrêté d'expulsion.

¹⁵⁸ « Art. 268. Seront punis d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six euros à cinq cents euros, les ministres d'un culte qui, dans l'exercice de leur ministère, par des discours prononcés en assemblée publique, auront directement attaqué le gouvernement, une loi, un arrêté royal ou tout autre acte de l'autorité publique. ». Cette disposition remontant à Napoléon semble ne pas avoir été à l'origine de poursuite au cours des dernières années. Elle fut rappelée par un courrier de la Ministre des cultes aux organes représentatifs au milieu des années 2000.

¹⁵⁹ « Art. 267. Sera puni d'une amende de cinquante euros à cinq cents euros, tout ministre d'un culte qui procédera à la bénédiction nuptiale avant la célébration du mariage civil.

Cette disposition ne sera pas applicable lorsque l'une des personnes qui ont reçu la bénédiction nuptiale était en danger de mort, et que tout retard apporté à cette cérémonie eût pu avoir effet de la rendre impossible.

En cas de nouvelle infraction de même espèce, il pourra, en outre, être condamné à un emprisonnement de huit jours à trois mois ». Cela renvoie au débat plus vaste du maintien dans la Constitution d'une disposition imposant l'antériorité du mariage religieux. En matière de contrôle, la question peut toutefois être abordée de manière pragmatique, en considérant les situations concernées afin d'apprécier s'il s'agit de cas particuliers pouvant être excusables ou d'une volonté de nier les institutions belges.

¹⁶⁰ Etabli par la loi du 2 juin 1998 portant création d'un Centre d'information et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles et d'une Cellule administrative de coordination de la lutte contre les organisations sectaires nuisibles.

¹⁶¹ Plusieurs rapports de la CTIF ont déjà évoqués des mouvements d'argent via des organisations culturelles, dont des mosquées. Voir notamment CTIF, *Le livre blanc de l'argent noir. 20 ans de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme*, Bruxelles, 2013.

notamment en Europe – d'œuvres d'art et d'antiquités prélevées en Irak et en Syrie par des organisations terroristes concourt au financement de ces dernières. Il serait donc souhaitable que l'Autorité fédérale conserve l'attention voulue à cette problématique.

V. Interpellations à l'Autorité fédérale

Tant l'exposé de la situation actuelle que les pistes d'adaptation du système ont montré à de nombreuses reprises les interactions entre le niveau fédéral et le niveau régional.

A cet égard, la Wallonie pourrait adresser une interpellation à l'Autorité fédérale concernant :

- la régionalisation de la tutelle sur les organisations philosophiques non confessionnelles ;
- la procédure de reconnaissance et le financement des organes représentatifs, qui relèvent de l'Autorité fédérale (à titre principal dans le cas du financement) mais n'est pas sans conséquence au niveau régional ;
- l'indemnité de logement des ministres du culte, comme exposé précédemment.

Dans l'éventualité de la poursuite de pistes de réforme plus radicales du système, telle l'introduction d'un impôt philosophiquement dédié, ou la suppression des fabriques d'église, la concertation préalable avec l'Autorité fédérale et la renégociation des accords de coopération qui, actuellement, maintiennent un lien entre la communauté locale reconnue par la Région et l'affectation d'un ministre du culte payé par l'Autorité fédérale serait naturellement indispensable.

VI. Synthèse

La Région wallonne est compétente pour le temporel des cultes depuis le 1^{er} janvier 2002. Il lui appartient de légiférer en matière de reconnaissance des communautés locales des cultes reconnus, d'organisation et de financement des établissements publics qui les gèrent (fabriques d'église et assimilés), pour la région de langue française (l'exercice de cette compétence a été transféré à la Communauté germanophone au 1^{er} janvier 2005). Jusqu'à présent, et contrairement à la Région flamande qui a adopté un décret dès 2004, la Région wallonne n'a pas fondamentalement réorganisé la matière : en 2005, le Gouvernement wallon a pris des arrêtés qui ont permis la reconnaissance des mosquées, sur base des dispositifs existants. Dix ans plus tard, le décret du 13 mars 2014 a réorganisé l'exercice de la tutelle sur les établissements culturels, sans modifier leur organisation ou le processus de reconnaissance des communautés culturelles locales.

Cependant, la matière gagnerait à être l'objet de l'attention du législateur wallon. Deux éléments essentiels, parmi d'autres, plaident en ce sens. D'une part, de nouvelles communautés, particulièrement celles qui appartiennent au culte islamique, demandent à être reconnues ; il importe de disposer d'un dispositif adéquat qui fixe les critères de reconnaissance à rencontrer et les conditions du subventionnement. D'autre part, d'anciennes communautés, du culte catholique essentiellement, ont perdu une proportion importante de leurs adeptes, sans que la charge financière qu'elles représentent pour les pouvoirs locaux s'en trouve allégée : une rationalisation s'impose.

Les initiatives qui peuvent être prises en cette matière doivent impérativement tenir compte d'une série de contraintes, dont les plus importantes sont la situation existante sur le plan des communautés convictionnelles, la répartition des compétences au sein de l'État fédéral et les difficultés budgétaires grandissantes des pouvoirs locaux appelés à financer le fonctionnement et les investissements des établissements culturels locaux.

La situation existante se caractérise notamment par la présence d'un grand nombre de bâtiments affectés au culte catholique dont beaucoup sont classés et appartiennent au patrimoine wallon ; la propriété de ces bâtiments, ainsi que des presbytères qui les jouxtent souvent, est parfois malaisée à établir. La situation se caractérise également par la concentration des fidèles du culte islamique dans certaines communes urbaines.

La répartition des compétences en matière de cultes au sein de l'État fédéral réserve à ce dernier la compétence de reconnaissance des cultes et de leurs organes représentatifs ; elle lui enjoint également de payer les traitements et les pensions des ministres des cultes nommés auprès des communautés locales reconnues par l'Autorité régionale. Cette articulation impose une concertation entre l'Autorité fédérale et les Régions, formalisée dans un accord de coopération. Enfin, l'ensemble des compétences relatives aux organisations philosophiques non confessionnelles (la "laïcité organisée") sont demeurées de compétence fédérale.

Quant à l'intervention financière des pouvoirs publics auprès des établissements culturels locaux, fabriques d'église et autres, elle se réalise majoritairement via les caisses des pouvoirs locaux qui peinent parfois à suivre le rythme des travaux à réaliser.

Cette situation rend difficile l'adoption d'une réforme radicale, telle la suppression pure et simple du financement au niveau régional ou le remplacement des mécanismes actuels par un impôt philosophiquement dédié. Une telle réforme induirait une inégalité entre la situation des cultes dans les différentes Régions du pays ainsi qu'une inégalité entre les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles au niveau de la Région wallonne (partie de langue française). De plus, elle compliquerait le paiement des traitements au niveau fédéral (en raison principalement de l'affectation de chaque ministre du culte à une place déterminée en concertation avec l'autorité régionale et de la disparition possible de l'indemnité de logement).

La voie la plus probable aujourd'hui est donc celle d'une réforme dans le respect des principes existants, ce qui n'empêche pas de définir un ensemble législatif novateur répondant aux enjeux sous-tendus par ce dossier. À cet égard, le rapport trace une série de pistes que pourrait emprunter un futur décret wallon, à propos de l'uniformisation du niveau de financement pour tous les cultes (communal, provincial, ou régional), de la rationalisation des lieux de culte, de la composition et du fonctionnement des fabriques d'église et autres organes de gestion, de la hauteur de l'intervention publique tant en faveur des bâtiments que pour assurer le fonctionnement des établissements, de l'opportunité de certaines mesures fiscales ou encore du financement des organes représentatifs. Une attention particulière est portée à la question des critères de reconnaissance des communautés culturelles, et à l'opportunité d'organiser cette reconnaissance en deux phases, un enregistrement précédent alors la reconnaissance proprement dite.

Le rapport repose également sur les principes-cadres dans lesquels toute réforme devra se déployer : transparence dans l'octroi des subsides, égalité de traitement entre les communautés confessionnelles, bonne gouvernance, contrôle de l'utilisation de l'argent public, respect de l'ordre public, promotion du vivre-ensemble et lutte contre le radicalisme, séparation de l'Église et de l'État.

Si les compétences régionales en matière de cultes ont trait au temporel des cultes, et renvoient donc souvent à des considérations pratiques, il convient de souligner que ces compétences n'en demeurent pas moins une responsabilité de l'échelon régional vis-à-vis des citoyens wallons, qu'ils soient croyants ou non : la responsabilité de permettre et d'encadrer l'exercice du culte dans des limites budgétaires raisonnables pour le contribuable wallon.

L'ambition de ce rapport, né d'une initiative parlementaire, est d'ouvrir le débat et de permettre au Parlement de Wallonie de se saisir du dossier afin de doter la Wallonie d'un corpus législatif adapté à sa réalité.

Bibliographie

Agamben, G., *Qu'est-ce qu'un dispositif ?*, Paris, 2007, Editions Payot et Rivages.

Amez, F., « Un aspect oublié de la réforme de l'État : le régime des cultes » in *Journal des Tribunaux*, 2002, pp. 529-537.

Amez, F., « La répartition des compétences selon la loi spéciale et l'accord de coopération du 27 mai 2004 » in J.-F. Husson (Ed.), *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives*, Namur, 2005, Les éditions namuroises, pp.103-130.

Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C., & Vedung, E., *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation* (4th éd.). New Brunswick (NJ), 2007, Transaction.

Brassine de la Buisnière, J., « La régionalisation des lois communale et provinciale et de la législation connexe ». in *Courrier hebdomadaire du Crisp* n° 1751-1752, 2002.

Caci, A., « Pour une nouvelle législation wallonne sur le temporel des cultes reconnus ». In J.-F. Husson (Ed.), *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives*, Namur, 2005, Les éditions namuroises, pp. 131-134.

Charlier, J.-E., & Moens, F., « Églises, biens culturels, patrimoine culturel et décision politique. Enseignements d'une enquête sur les lieux de culte catholique d'une ville belge » in J.-F. Husson (éd.), *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives*, Namur, 2005, Les éditions namuroises, pp. 137-148.

Charlier, J.-E., & Moens, F., « L'avenir de nos églises » in *La Revue politique*, 1999, n°4-5, pp. 7-22.

Charlier, J. E., Moens, F., & Nahon, S., « Appropriation des pratiques religieuses: le cas des rituels catholiques dans une ville belge » in *Social Compass*, 2001, n°48(4), pp. 491-503.
<http://doi.org/10.1177/003776801048004002>

Christians, L.-L. *Cultes et coopération interrégionale. Droit belge & cultes*. 27 juillet 2008. Retrieved 28 septembre, 2014, from <http://belgianlawreligion.unblog.fr/2008/07/23/cooperation-interregionale-pour-la-gestion-du-temporel-des-cultes-reconnus/>

Christians, L.-L., Magits, M., Sägesser, C., & De Fleurquin, L., *La réforme de la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles*. Rapport du groupe de travail instauré par Arrêté royal du 13 mai 2009. Bruxelles, octobre 2010.

Christians, L.-L., Magits, M., Sägesser, C., & De Fleurquin, L. *La réforme de la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles*. Note additionnelle du groupe de travail instauré par arrêté royal du 13 mai 2009. Bruxelles, 2011.

Coenen, A., « La régionalisation du temporel des cultes reconnus » in *Mouvement communal*, avril 2002.

de Clippel, B., « La gestion des fabriques d'église et les implications fiscales » in M. Davagle, J.-F. Husson, & J.-F. Debuisson (éd.), *Les Fabriques d'église*. Liège, 2013, Syneco & Edipro, pp. 131-152.

Dujardin, J., & Vandebossche, E., « De regionalisering van de bestuurstellingen van de erkende erediensten ». in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 2002, pp. 447-453.

Husson, J.-F., & Mandin, J., *Étude de faisabilité en vue de la création d'un Institut public d'étude de l'islam (IPEI)*, Liège, 2014, CEDEM - Université de Liège. Consulté à l'adresse <http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/184049/1/CEDEM%20Rapport%202014%2012%2010%20final.pdf>

Husson, J.-F., *Les communes et les fabriques d'église*, Bruxelles, 2014, Politeia.

Husson, J.-F., « Reconnaissance des cultes - le projet d'accord de coopération entre l'autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la reconnaissance des cultes, les traitements et pensions des ministres des cultes, les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus » in *Mouvement communal*, octobre 2013.

Husson, J.-F. et al., *Vade-Mecum à l'usage des gestionnaires de mosquées en Région wallonne*. Namur, 2011, ORACLE et Service public de Wallonie.

Husson, J.-F. (Éd.). *Le financement des cultes et de la laïcité: comparaison internationale et perspectives*. Namur, 2005, Les éditions namuroises.

Husson, J.-F., & Sägesser, C. (2002). « La reconnaissance et le financement de la laïcité » (I et II). *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1756 et 1760, 2002.

Husson, J.-F., « Le financement des cultes, de la laïcité et des cours philosophiques » in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1703-1704, 2000.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. *Gouverner par les instruments*. Paris, 2004, Presses de Sciences Po.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. *Sociologie de l'action publique*. Paris, 2007, Armand Colin.

Messner, F., Husson, J.-F., et Sägesser C., *Rapport du groupe d'experts chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou philosophiques au Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg, octobre 2012.

Page, E., « The Origins of Policy », in M. Moran, M. Rein, R. Goodin, *Oxford Handbook of Public Policy*. Cambridge, 2006, Cambridge University Press.

Palier, B., « Path dependence (dépendance au chemin emprunté) », in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, 2e éd. Paris, 2006, Presses de Sciences Po.

Renzetti, B., « Tenue de la comptabilité des organismes laïques ». *Dossiers d'ASBL Actualités (Les)*, 2012, n°13, pp. 119-122.

Rigaux, M.-F., Mortier, F., Drijkoningen, J., Husson, J.-F., Leus, K., & Smets, N. *Le financement par l'Etat fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque*. Rapport de la Commission des sages, Bruxelles, 2006, SPF Justice. Consulté à l'adresse <http://hdl.handle.net/2078/139759>

Sägesser, C. « Le financement public des communautés convictionnelles en Belgique et au Grand-Duché de Luxembourg » in *Le financement public des églises. Regards croisés entre l'Europe et la Suisse. Actes du colloque de Lugano, 13-14 septembre 2012*, Lugano, 2014.

Sägesser, C., *Cultes et laïcité en Belgique*, Dossier du Crisp n° 78, Bruxelles, 2011.

Sägesser, C., et Schreiber, J.-Ph., *Le financement public des religions et de la laïcité en Belgique*. Louvain-La-Neuve, 2010, Academia Bruylant.

Sägesser, C., « Le temporel des cultes depuis sa régionalisation ». in *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 1968, 2007.

Sepulchre, V., « Le financement des cultes et de la laïcité : aspects fiscaux ». In J.-F. Husson (éd.), *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaisons internationales et perspectives*. Namur, 2005, Les éditions namuroises, pp. 216-242.

Liste et titres des personnes rencontrées (classement par organisation)

Mgr Guy HARPIGNY – Evêque de Tournai (culte catholique)

Mgr Herman COSIJNS – Secrétaire général de la conférence épiscopale de Belgique (culte catholique)

Pr Léon-Louis CHRISTIANS – Professeur UCL (invité par le culte catholique)

Son Eminence le Métropolitain ATHENAGORAS de Belgique (culte orthodoxe)

M. Evangelos PSALLAS (culte orthodoxe)

M. Steven H. FUIITE – Co-président du Conseil administratif du culte protestant et évangélique (CACPE), Président de l’Eglise protestante unie de Belgique (EPUB)

Dr Geert W. LOREIN – Co-président du CACPE, Président du Synode fédéral des églises protestantes et évangéliques de Belgique

M. Ferdinand DEHOUSSE – Trésorier national de l’EPUB (culte protestant)

M. Henri BARTHOLOMEEUSEN – Président du Centre d’Action laïque (CAL)

M. Jean DE BRUEKER – Secrétaire général du CAL

Mme Anne FIVÉ – Juriste au CAL

M. Philippe MARKIEWICZ – Président du Consistoire central israélite de Belgique

M. Albert GUIGUI – Grand Rabbin attaché au Consistoire central israélite de Belgique

M. Nourredine SMAILI – Président de l’Exécutif des Musulmans de Belgique (EMB)

Mme Delphine LAROCHE – Secrétaire générale francophone de l’EMB

M. Abdelaziz EL OUAHABI – Employé de l’EMB (mosquées, imams)

M. Salah ECHALLAOUI – Vice-président de l’AG de l’EMB et président de l’asbl Collège de l’EMB

Pr. Jack MC DONALD – Président du Comité central de l’Eglise anglicane en Belgique

M. Alain MATHOT – Député-Bourgmestre de la Ville de Seraing

M. Ghislain SENDEN – Bourgmestre de la commune d’Olne

M. Robert DELVIGNE – Echevin a.i. de la Ville de Tournai en charge des cultes

M. Eddy MOULIN – Directeur financier de la Ville de Tournai

M. Alexandre VACHAUDEZ – Chef de cabinet de l’Echevin Delvigne

M. Kevin DESCHAMPS – Responsable du bureau d’études de la Ville de Tournai

M. Paul-Emile MOTTARD – Président de l’Association des Provinces wallonnes

Mme Annick BEKAVAC – Directrice de l’Association des Provinces wallonnes