

**Rapport parlementaire de Monsieur Pierre-Yves JEHOLET,  
Député et Président du groupe MR au Parlement de Wallonie  
La législation wallonne sur les cultes : état des lieux et pistes de réformes**

---

**1) PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE**

➤ **Sur le fond**

L'initiative date de la mi-octobre 2015. Constatant depuis un certain temps que les **rapports entre les pouvoirs publics wallons** (région, provinces, communes) **et les établissements culturels locaux** (fabriques d'église, mosquées, etc.) laissent de plus en plus place à de **l'incompréhension**, voire de la **frustration** et du **mécontentement**, mon souhait a été de me pencher, avec l'éclairage d'experts académiques, Madame Caroline Sägesser et Monsieur Jean-François Husson, sur la situation existante, les difficultés rencontrées, et surtout les pistes de solution qui pourraient être trouvées.

Il faut savoir que **la reconnaissance, la tutelle et le financement** des établissements culturels locaux se basent encore sur des **dispositions datant parfois du XIXème siècle**. Or, il est indéniable que depuis lors notre société a changé, prenons 2 exemples : les **églises catholiques sont de moins en moins fréquentées** (le patrimoine demeure important), tandis que l'augmentation démographique des populations musulmanes est une réalité.

Parallèlement, la place du fait religieux n'a cessé de croître ces derniers mois, et il ne se passe pas une semaine sans que l'actualité ne renvoie à une religion.

Ce rapport est donc le résultat d'un questionnement par rapport à l'adéquation de la législation actuelle avec la réalité d'aujourd'hui, et le point de départ, je le souhaite, d'un travail parlementaire.

➤ **Sur la forme**

Mon **initiative** est purement **parlementaire** et constitue une **première au sein du Parlement de Wallonie**. Depuis la régionalisation de la compétence du temporel des cultes en 2002, **la Région wallonne n'a jamais pris la responsabilité de se doter d'une législation adaptée aux réalités de son territoire malgré le travail d'auditions mené en 2002**. Il revient au Parlement de se saisir du dossier et d'aboutir à un nouvel équilibre dans une logique de gagnant-gagnant.

La matière est complexe et les enjeux cruciaux. J'ai souhaité **prendre le temps de l'analyse** et de la **rencontre**. C'est ainsi que l'ensemble des cultes reconnus ont été rencontrés, de même que de nombreux mandataires publics communaux et provinciaux.

Le rapport que nous vous présentons aujourd'hui est **déposé ce jour au Greffe** du PW, de façon à ce **qu'un débat puisse sereinement avoir lieu** avec l'ensemble des groupes politiques.

Le but ? **Ouvrir le débat**, poser les contours d'un **travail parlementaire devant permettre à la Wallonie de se doter d'un corpus législatif adapté à sa réalité**.

## 2) ENJEUX : POURQUOI ENVISAGER UNE RÉFORME ?

D'une part, de nouveaux lieux de culte, particulièrement ceux relevant du culte musulman, demandent à être reconnus ; 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 et la question de ce patrimoine religieux considérable se pose.

Les compétences régionales en matière de cultes se limitent à la gestion du temporel des cultes, c-à-d souvent à des considérations pratiques. 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 le respect des Lois et dans des limites budgétaires raisonnables pour le contribuable wallon.

Assurer la **liberté de culte**, respecter les convictions de chaque individu, et permettre aux lieux de culte de contribuer à **l'essor d'un vivre-ensemble** plus harmonieux, tels sont les enjeux d'une prochaine réforme.

A cela s'ajoute un **enjeu budgétaire**, car les pouvoirs locaux ont de plus en plus de difficultés à suivre le rythme des interventions budgétaires (comblement de déficit des fabriques d'église et autres, interventions dans les travaux, etc.), et ces dernières risquent bien d'augmenter prochainement (reconnaissance des mosquées) !

## 3) CONTRAINTES DANS LE CADRE DE L'ÉTUDE

- **situation existante** sur le plan des communautés convictionnelles.

Il faut tenir compte de l'héritage de l'histoire et de la situation existant sur le terrain.

Le culte catholique est caractérisé par un très grand nombre d'édifices, souvent classés (patrimoine wallon), nécessitant des travaux d'entretien importants. Parallèlement la pratique catholique baisse d'année en année depuis plusieurs décennies<sup>1</sup>.

Le culte musulman est quant à lui en plein essor, et voit sa communauté fortement présente dans les centres urbains. De nombreux dossiers de reconnaissance de mosquées sont communiqués à l'autorité régionale.

- **répartition des compétences** au sein de l'**État fédéral**.

Chaque niveau de pouvoir belge est compétent, directement ou indirectement, en matière de cultes.

Si les **Régions** disposent depuis 2002 de la compétence du temporel des cultes (impliquant la reconnaissance des communautés cultuelles locales et l'organisation de la tutelle et du

---

<sup>1</sup> 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 catholique ; en 1996, ils étaient encore 68 %.

financement de ces communautés par les pouvoirs locaux), l'**Etat fédéral** est compétent pour, notamment, reconnaître un culte et son organe représentatif, et il finance les salaires et pensions des ministres du culte (en outre, l'ensemble des compétences relatives aux organisations philosophiques non confessionnelles (la "laïcité organisée") sont demeurées de compétence fédérale). La **Fédération Wallonie-Bruxelles** agit en matière de formation, par exemple celle récemment mise en place à l'attention des imams. Les **pouvoirs locaux** agissent directement auprès des fabriques d'église, mosquées, et autres communautés locales.

- **difficultés budgétaires** grandissantes des **pouvoirs locaux** appelés à financer le fonctionnement et les investissements des établissements culturels locaux.

Lorsque des fabriciens se rangent derrière la rigidité d'un décret napoléonien pour exiger de la commune le financement d'importants travaux de rénovation sur une église, cela peut générer de l'incompréhension dans le chef des gestionnaires communaux qui connaissent le patrimoine de la fabrique, ou des autres fabriques de la communes, et qui estiment que les travaux pourraient être réalisés différemment ou selon un agenda différent.

Les exemples de collaboration défailants entre les établissements culturels locaux et les communes sont trop nombreux et attestent de la nécessité de réviser la cadre législatif de ces rapports.

Rappelons que les interventions budgétaires des pouvoirs locaux au bénéfice des établissements religieux approche les 75 millions € (fonctionnement et investissements – derniers comptes connus – 2014) !

- respect des conventions internationales en la matière (liberté de culte, d'association, etc).

#### 4) PISTES DE RÉFORMES

Les possibilités dont je vais vous faire part sont prospectives, ce sont des propositions et non des choix car le but est d'ouvrir le débat ! Je les présente ici très brièvement mais elles sont bien entendu développées dans le rapport.

Quant au type de réformes, il convient de distinguer plusieurs possibilités.

Soit un **abandon complet des interventions des pouvoirs publics** en matière de cultes, soit le **remplacement des interventions budgétaires par un dispositif fiscal** (impôt philosophiquement dédié, ou déductibilité des dons), soit une **modification radicale du système** avec abolition des instruments actuels, remplacés par exemple par un subside régional à chaque culte sous forme d'enveloppe globale, ou par l'instauration d'un système similaire à celui que le GD de Luxembourg tente actuellement de mettre en place (transfert du patrimoine des fabriques dans un fonds financé par des dons, désacralisation d'églises et choix de celles maintenues en fonction, etc.).

Toutefois, les **contraintes que j'ai précédemment évoquées rendent difficile l'adoption d'une réforme radicale**. 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. De plus, elle compliquerait le paiement des traitements au niveau fédéral.

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 nombreux aspects :

#### **- les niveaux de décision, de tutelle et de financement.**

Plusieurs pistes constituent des alternatives à la situation actuelle qui présente nombre d'inconvénients (pratiques et interventions différentes d'une commune ou d'une province à l'autre, manque de visibilité des autorités locales sur les mosquées car celles-ci sont financées et contrôlées par la province). Il s'agit du regroupement du financement et de la tutelle au niveau communal, au niveau provincial, ou au seul niveau régional.

Dans ce dernier cas, je souligne que 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. Il en résulterait en outre une harmonisation de la tutelle sur l'ensemble du territoire régional.

Il est permis d'imaginer, dans ce scénario, la mise en place d'équipes décentralisées assurant le contrôle du bon usage des interventions publiques au sein des établissements culturels.

Assurément, un tel changement serait de nature à rassurer les gestionnaires publics locaux, même si la question du pouvoir de décision relatif aux nouvelles implantations demeure.

#### **- 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. 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, où **tant au sein de la population que des Conseils communaux, l'on se pose la question du bien-fondé du maintien en activité de tant d'églises**. Précisions que le culte catholique est bien conscient de cet enjeu.

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 posent avec insistance. Le rapport avance plusieurs pistes à cet égard (affectations partagées, utilisation par un autre culte, etc.).

Il semble en tout cas indispensable de faciliter et d'accélérer les démarches de désaffectation, le cas échéant en créant un point de contact régulier entre la Wallonie et l'Eglise catholique et de favoriser le dialogue à ce sujet avec les pouvoirs locaux et en particulier les communes.

#### **- la reconnaissance des communautés culturelles locales.**

Ce point constitue un talon d'Achille de la Wallonie, qui a été incapable de se doter de dispositions fixant les critères et les procédures selon lesquelles une communauté locale peut

être reconnue et financée. Il convient à ce stade de rappeler que c'est la reconnaissance locale qui permet l'obtention d'un ou plusieurs postes de ministres du culte financés.

A ce sujet le rapport avance une nouvelle procédure, qui permettrait à l'établissement local, et l'on pense bien entendu aux mosquées, de bénéficier d'un soutien de l'autorité publique afin de pouvoir se mettre en ordre et de répondre aux critères permettant d'accéder au financement public, si elle aspire à un tel financement. Cette nouvelle procédure devrait en outre prévoir un enregistrement de tous les établissements locaux, y compris ceux ne souhaitant pas accéder au financement public.

Quant aux critères de reconnaissance, si ceux établis par la Flandre constituent une base intéressante, il convient d'insister sur l'importance de les fixer en tenant compte des phénomènes de cohabitation souvent observés sur le terrain, c-à-d lorsque activités cultuelles et activités culturelles sont menées au sein d'un même bâtiment, sans que les activités de l'asbl « culturelle » ne puissent être contrôlées. Il y a là un important travail législatif à mener afin que l'ensemble de l' « offre » d'un établissement soit connue de l'autorité publique.

### - le regroupement des établissements

J'ai été ravi de prendre connaissance, en me rendant sur le terrain à la rencontre de Mgr Harpigny, Evêque de Tournai, et d'autorités communales ayant à traiter avec son Evêché, qu'une saine et franche collaboration entre les communes et l'autorité catholique permet d'avancer vers une sérieuse simplification du paysage des fabriques d'église.

Aussi, ce qui a été possible au sein de l'Evêché de Tournai devrait, je l'espère, pouvoir être développé partout en Wallonie. Pour cela il me semble que la Wallonie devrait adapter les décrets en vue d'une rationalisation des établissements cultuels locaux. Ainsi, l'établissement d'un interlocuteur unique pour chaque culte, sur un territoire donné, faciliterait certainement la tâche de chacun. Une telle évolution serait par ailleurs une réponse au vieillissement des fabriciens et au respect de dispositions légales de plus en plus complexe (marchés publics, comptabilité, etc).

Je note également avec intérêts les collaborations parfois menées sur le terrain en matière de programmation budgétaire pluriannuelle des investissements à opérer sur les édifices religieux.

### - les interventions budgétaires publiques

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.

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 ?

**Dans un premier temps, 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. Ces interventions peuvent et devraient être davantage encadrées.

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, 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.

Un déficit étant le résultat de recettes dont on déduit les dépenses, dans l'hypothèse où ce mécanisme de financement est maintenu, **le législateur décentralisé 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 publics.

D'autres pistes sont évoquées dans le rapport.

#### **- Transparence des interventions publiques**

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 l'administration régionale, 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 culturelles ou convictionnelles locales non constituées en établissement public (sur la base des données des organes représentatifs et/ou d'un nouveau système déclaratif) ;
- préciser les interventions publiques, communales, provinciales et régionales, par nature (p. ex. dépenses courantes et dépenses de capital) et par communauté convictionnelle bénéficiaire.
- publier les grands postes des comptes des établissements culturels.

## **- garantir 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 religieux.

Le non-respect de dispositions légales générales devrait constituer un signal d'alerte, être apprécié dans toute démarche (reconnaissance, financement,...), et donner lieu à des sanctions. Cela peut concerner les établissements culturels mais également les personnes morales liées à ceux-ci.