

LE RÉGIME DES CULTES EN RÉGION DE LANGUE FRANÇAISE

Une nouvelle tutelle sur les établissements publics chargés de la gestion du temporel

FRÉDÉRIC AMEZ¹

Introduction

La compétence des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus est régionale depuis le 1^{er} janvier 2002². La Région flamande³, et la Région de Bruxelles-Capitale⁴ s'étaient assez rapidement saisies de leur nouvelle compétence. La Communauté germanophone, à laquelle la tutelle sur les pouvoirs publics locaux a été transférée par la Région wallonne⁵, était également intervenue dans la limite de sa compétence⁶.

La réforme de la gestion du temporel des cultes en région de langue française est bien plus lente à germer. Si une première initiative a été prise au Conseil régional wallon en 2002⁷, suivie d'une proposition de décret en 2005⁸, ce n'est que neuf ans plus tard, après de multiples études, concertations et effets d'annonce⁹, qu'un premier pas est franchi, avec l'adoption du

¹ L'auteur s'exprime à titre personnel.

² Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 6, § 1^{er}, VIII, 6^e, inséré par la loi spéciale du 13 juillet 2001 (*Mon.b.* 3 août 2001).

³ Décr. Cons. fl. du 7 mai 2004 concernant l'organisation et le fonctionnement matériels des cultes reconnus (*Mon.b.* 6 septembre 2004).

⁴ Ord. Cons. Rég. Bxl-Cap. 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 communautés (*Mon.b.* 7 août 2002); Ord.Cons.Rég.Bxl-Cap. du 19 février 2004 portant modification du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises (*Mon.b.* 18 mars 2004).

⁵ Décr. Cons. Rég. w. du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (*Mon.b.* 16 juin 2004).

⁶ Décr. Comm. germ. du 20 décembre 2004 organisant la tutelle administrative ordinaire sur les communes de la région de langue allemande (*Mon.b.* 18 mars 2005).

⁷ Proposition de résolution portant rédaction d'un rapport parlementaire "sur les fabriques et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus", ainsi que "sur les funérailles et sépultures", *Doc.parl.w.*, S.O. 2001-02, 359/1

⁸ Proposition de décret relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, *Doc.parl.w.*, S.O. 2004-05, n° 133/1.

⁹ G.B., "Argent des églises: le grand nettoyage", *La Meuse*, 9 janvier 2013; F. BRABANT, "Furlan, nouveau gardien du temple", *Le Vif*, 22 mars 2013; M. BRU, "Fusionner les fabriques d'église: pour ou contre?", *Le Soir Magazine*, 30 juin 2010; E. DEFFET, "Furlan veut recadrer le financement des cultes", *Le Soir*, 9 janvier 2013; M. DUMONT, "À quand une réforme?", *Vers l'Avenir*, 10 novembre 2010; P. FURLAN, "Modernisons ce décret impérial de 1809!", *La libre Belgique*, 26 octobre 2010; B. JACQUEMART, "Furlan veut mettre de l'ordre dans les cultes", *La Meuse*, 18 octobre 2013; V. LAMQUIN, "Les curés au régime?", *Le Soir*, 5 octobre 2010; P. PIRET, "Repenser la fabrique d'église", *La libre Belgique*, 7 janvier 2010; D. SCAGLIOLA, "Des églises ouvertes à tous les cultes", *La Meuse*, 17 novembre 2010; D. SWYSEN, "Sale temps pour nos églises", *La Meuse*, 20 juin 2011.

décret du 13 mai 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 (*Mon.b.* 4 avril 2014).

Comme son intitulé l'indique, le nouveau décret ne concerne qu'un aspect de la gestion du temporel des cultes: celui de la tutelle exercée par les pouvoirs publics sur les établissements publics qui en sont chargés. La question de l'organisation et du financement de ces établissements a été délibérément reportée à une législature ultérieure¹⁰.

Contrairement au législateur flamand, qui a choisi de rassembler dans un seul décret toutes les dispositions relatives aux établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes, le législateur wallon a inséré les dispositions relatives à la tutelle dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Il met ainsi l'accent sur le caractère d'institution publique locale de ces établissements – à l'instar des centres publics d'action sociale – plutôt que sur leur caractère mixte civil et religieux¹¹.

Le nouveau régime vise à uniformiser les mécanismes de tutelle pour les six cultes reconnus, mais maintient toutefois la distinction entre les cultes organisés sur base communale (protestant, anglican et israélite) et les cultes organisés sur base provinciale (orthodoxe et islamique), le culte catholique conservant la particularité d'être organisé à la fois à l'échelon local et à l'échelon provincial.

Les formes de tutelle sont réduites à trois: la tutelle générale en annulation, la tutelle spéciale en approbation et la tutelle coercitive. Une partie est consacrée à chacune d'elles.

Première partie – La tutelle générale en annulation

Les dispositions relatives à la tutelle sur les établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes sont désormais rassemblées, avec celles concernant la tutelle sur les autres pouvoirs publics locaux (communes, provinces, zones de polices et régions communales et provinciales autonomes) au sein du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation¹².

¹⁰ Projet de décret modifiant le décret du 29 janvier 2004 habilitant le Gouvernement à codifier la législation relative aux pouvoirs locaux et diverses dispositions relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, Exposé de M. Furlan, ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, *CRIC*, Parl.W., S.O. 2013-2014, séance du 18 février 2014, n° 93, p. 21.

¹¹ Rapport présenté au nom de la Commission des affaires intérieures et du tourisme par M. Prévot, *Doc.parl.w.*, S.O. 2013-2014, n° 965/5, p. 3.

¹² Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), art. L 3111-1, modifié par le décr.Parl.w du 13 mars 2014, art. 1^{er}.

Ceci ne signifie toutefois pas que le régime de tutelle des uns soit exactement le même que celui des autres, le Code prévoyant un régime de tutelle différencié en fonction du type d'institution concerné. Pour la gestion du temporel des cultes, il y a lieu de distinguer les établissements locaux (fabriques d'église catholiques, conseils d'administration protestants, israélites et anglicans) des établissements provinciaux (fabriques cathédrales catholiques, fabriques d'église orthodoxe et comités islamiques).

Chapitre premier. Les établissements locaux

Section première. L'autorité compétente

La tutelle générale sur les établissements locaux chargés de la gestion du temporel du culte est exercée par le gouverneur de la province¹³. La tutelle générale permet au gouverneur d'annuler tout acte par lequel un tel établissement violerait la loi ou blesserait l'intérêt général. Il s'agit d'une compétence exclusive du gouverneur: les établissements locaux chargés de la gestion du temporel du culte sont expressément soustraits à la compétence de tutelle du Gouvernement wallon¹⁴.

Section 2. La procédure

§ 1^{er}. L'information de l'autorité de tutelle

Afin d'exercer son contrôle de tutelle, le gouverneur peut se faire remettre toute délibération des établissements locaux chargés de la gestion du temporel du culte, accompagné de ses pièces justificatives¹⁵. Ce droit d'information s'exerce sur recours d'une commune concernée par la décision litigieuse, mais peut aussi s'exercer d'initiative. Tout tiers est donc susceptible d'introduire une réclamation auprès du gouverneur en le priant d'exercer son pouvoir de tutelle¹⁶.

Certaines décisions ayant des implications patrimoniales doivent toutefois être communiquées d'office au gouverneur:

- A. l'attribution d'un marché public de travaux, pour autant que le montant de celui-ci dépasse 250.000 EUR s'il s'agit d'une adjudication ou d'un appel d'offre ouverts, 125.000 EUR s'il s'agit d'une adjudication

¹³ CDLD, art. L 3161-2, inséré par le décr.Parl.w., du 13 mars 2014.

¹⁴ CDLD, art. 3122-1, modifié par le décr.Parl.w., du 13 mars 2014.

¹⁵ CDLD, art. L 3161-3, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

¹⁶ D. RENDERS, *Précis de droit administratif. Tome III. Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 45-46.

- ou d'un appel d'offre restreints, ou d'une procédure négociée avec mesure de publicité, ou 62.000 EUR s'il s'agit d'une procédure négociée sans publicité;
- B. l'attribution d'un marché public de fourniture ou de services, pour autant que le montant dépasse 200.000 EUR s'il s'agit d'une adjudication ou d'un appel d'offre ouverts, 62.000 EUR s'il s'agit d'une adjudication ou d'un appel d'offre restreints, ou d'une procédure négociée avec mesure de publicité, ou 31.000 EUR s'il s'agit d'une procédure négociée sans publicité;
 - C. les avenants aux marchés publics précités représentant au moins 10% du montant initial du marché;
 - D. les actes de disposition portant sur le patrimoine immobilier privé¹⁷ de l'établissement (bail de plus de neuf ans, achat, vente, échange, constitution d'hypothèque ou d'autre droit réel), pour autant que le montant de l'acte dépasse 10.000 EUR;
 - E. les dons assortis de charges et les dons sans charges mais dont le montant excède 10.000 EUR;
 - F. la construction d'un immeuble à affecter au culte ou au logement d'un ministre du culte.

Les décisions devant faire l'objet d'une transmission d'office au gouverneur doivent être transmises dans les quinze jours et ne peuvent être exécutées avant leur transmission¹⁸.

§ 2. Le rôle de l'organe représentatif du culte

A. L'information de l'organe représentatif

L'organe représentatif du culte ne dispose pas de droit d'information spécifique quant aux décisions prises par les établissements chargés de la gestion du temporel. On peut regretter cette omission, qui complique le rôle de l'organe représentatif dans le contrôle de la gestion du patrimoine (affecté au culte ou non), notamment pour l'introduction d'une réclamation auprès de l'autorités de tutelle¹⁹.

¹⁷ Projet de décret modifiant le décret du 29 janvier 2004 habilitant le Gouvernement à codifier la législation relative aux pouvoirs locaux et diverses dispositions relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, Exposé de M. Furlan, Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, *Doc.parl.w.*, S.O. 2013-2014, n° 965/1, p. 4.

¹⁸ CDLD, art. L 3161-4, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

¹⁹ Le législateur flamand exige au contraire que tous les procès-verbaux des réunions des établissements chargés de la gestion du temporel soient transmis à l'organe représentatif du culte concerné (décr.Parl.fl. du 7 mai 2004, art. 57).

B. L'avis de l'organe représentatif

L'avis de l'organe représentatif n'est obligatoire que pour certaines des décisions devant obligatoirement être transmises au gouverneur (voir *supra*).

Les décisions attribuant un marché public pour des travaux à effectuer sur l'édifice affecté au culte doivent recevoir un avis conforme de l'organe représentatif du culte²⁰. L'avis de l'organe représentatif est purement consultatif pour les décisions relatives à la construction d'un bâtiment affecté au culte ou au logement d'un ministre du culte, ou à l'acceptation d'une donation assortie de charges de fondation²¹.

Les autres décisions ne sont pas soumises à l'avis de l'organe représentatif du culte, même si elles doivent obligatoirement être transmises au gouverneur. La volonté du législateur est clairement de limiter l'intervention de l'organe représentatif du culte aux seules décisions ayant un impact sur l'exercice du culte lui-même, en ne l'impliquant pas dans les décisions ayant une portée purement patrimoniale²².

C. Les spécificités du culte catholique

Les fabriques d'église catholiques constituent un cas particulier. Malgré les déclarations en sens contraire lors des travaux parlementaires²³, l'avis de l'évêque diocésain, organe représentatif, en cas d'aliénation, d'échange ou de location à long terme d'un bien immobilier reste requis par l'article 62 du décret impérial du 30 décembre 1809²⁴. Si cet avis n'est pas contraignant en droit belge, il l'est cependant en droit canonique²⁵. Les dispositions canoniques règlent également la mise en location de biens appartenant à la fabrique d'église²⁶. Le respect des normes canoniques, et donc des compétences réservées par celles-ci à l'évêque, s'impose également pour les actes portant sur le patrimoine mobilier de la fabrique d'église. Le non-respect de l'avis de l'évêque n'entraîne pas la nullité de l'acte en droit belge, mais pourrait valoir aux fabriciens concernés des sanctions en droit canonique²⁷.

²⁰ CDLD, art. L 3161-4, inséré par le décr. du Parl.w. du 13 mars 2014, al. 1^{er}, 1^o, *in fine*.

²¹ CDLD, art. L 3161-4, inséré par le décr. du Parl.w. du 13 mars 2014, al. 2.

²² Le fait que l'avis de l'organe représentatif ne soit requis que pour les libéralités assorties de "charges de fondation" (soit les charges purement religieuses) et pas pour celles assorties de charges au sens civil du terme illustre bien cette option du législateur.

²³ Rapport présenté par M. Prévot au nom de la Commission des affaires intérieures et du tourisme par M. Prévot, *Doc.parl.w.*, S.O. 2013-2014, n° 965/5, p. 7.

²⁴ Décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, modifié par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

²⁵ Code de droit canonique de 1983, cc. 1291 et 1292.

²⁶ Code de droit canonique de 1983, c. 1297.

²⁷ Code de droit canonique de 1983, c. 1296.

Il convient d'attirer l'attention sur les dispositions canoniques en vigueur. Les nouvelles dispositions civiles assouplissent en effet la gestion du patrimoine privé des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes, y compris les fabriques d'église catholiques. Or, celles-ci sont les principales titulaires d'un patrimoine privé. Sous la législation antérieure, les actes de disposition (et notamment d'aliénation) de biens immobiliers ou mobiliers à valeur artistique des fabriques d'église étaient soumis à une tutelle spéciale d'autorisation (du Roi jusqu'en 2002 et du Gouvernement wallon depuis lors)²⁸. L'aliénation d'un bien ne pouvait avoir lieu que si le produit de la vente était réinvesti au profit de la fabrique²⁹. La rigidité de ce régime visait à éviter un appauvrissement des fabriques d'église, qui finirait par peser sur les finances communales. À l'instar de ce que le législateur flamand a fait avant lui, le législateur wallon supprime tant la tutelle spéciale que l'obligation de réemploi en cas d'aliénation d'un bien appartenant à une fabrique d'église. Les doutes évoqués à l'époque de l'adoption du décret flamand du 7 mai 2004 peuvent être répétés ici: la tentation risque d'être grande, pour les communes, de faire pression sur les fabriques d'église pour acquérir à bon prix un patrimoine que celles-ci ont acquis par voie de legs ou de donations³⁰. La remarque est d'autant plus importante que, contrairement au législateur flamand, le législateur wallon a maintenu la présence de droit du bourgmestre au sein de la fabrique d'église, et que celui-ci se trouvera en situation de conflit d'intérêts dès qu'une éventuelle transaction avec la commune sera à l'ordre du jour³¹. Les débats parlementaires ne sont pas rassurants sur ce point³². Il incombera aux gouverneurs, aux fabriciens et aux autorités ecclésiastiques d'être vigilants quant à la préservation du patrimoine des fabriques d'église³³.

§ 3. Le rôle des autorités communales

A. L'information des autorités communales

Les autorités communales, en qualité de pouvoir subsidiant des établissements chargés de la gestion du temporel du culte, disposent d'un droit d'information sur les décisions de ces derniers. La liste des décisions non

²⁸ A.R. du 16 août 1824 portant que les fabriques et administrations d'église ne peuvent prendre des dispositions sur les objets dont le soin ne leur est pas expressément conféré par les lois, règlements et ordonnances existants, art. 1^{er} et 5, abrogés par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

²⁹ C.M. Justice n° 80312, 24 octobre 1952 et 14 avril 1983.

³⁰ F. AMEZ, "Les établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes en Région flamande", *CDPK* 2005/2, 308.

³¹ Décret impérial du 30 décembre 1809 sur les fabriques des églises, art. 4.

³² Intervention de M. Bouchat et réponse du représentant du Gouvernement lors des débats en commission (Rapport présenté par M. Prévot au nom de la Commission des affaires intérieures et du tourisme, *l.c.*, p. 7).

³³ P. DE POOTER et J.P. SCHOUPE, "Hoe kan de erosie van het Belgisch kerkelijk patrimonium worden tegengegaan?", *cette revue* 2008/1, 85-110.

soumises à la procédure d'information obligatoire du gouverneur mais ayant une implication financière non prévue au budget doit être transmise dans les dix jours au collège de chaque commune concernée. Les collèges disposent alors de dix jours pour demander la transmission de telle décision en particulier, et l'établissement chargé de la gestion du temporel du culte dispose de dix jours pour répondre.

B. Le recours des autorités communales

En cas de désaccord sur une ou plusieurs décisions de l'établissement chargé de la gestion du temporel du culte, le collège dispose de dix jours pour introduire un recours auprès du gouverneur. Le recours impose au gouverneur d'exercer son droit d'information à l'égard de la décision litigieuse³⁴. Aucun délai n'est prévu pour l'exercice de ce droit. La jurisprudence du Conseil d'État impose néanmoins à l'autorité de tutelle d'agir dans un délai raisonnable³⁵.

§ 4. La décision de l'autorité de tutelle

La saisine du gouverneur en qualité d'autorité de tutelle peut se produire de trois manières différentes: sur réclamation de tout tiers, sur recours d'une commune contre une décision lui imposant des dépenses non prévues au budget, ou d'initiative propre. Seul le recours d'une commune impose au gouverneur d'agir, en ce sens qu'il l'oblige à se faire transmettre la décision litigieuse et ses pièces justificatives. Dans tous les cas, le gouverneur dispose de trente jours pour rendre sa décision, à compter du jour de la réception de l'acte et de ses pièces justificatives. Il peut toutefois porter ce délai à quarante-cinq jours. Sans décision d'annulation notifiée endéans le délai, la décision de l'établissement chargé de la gestion du temporel du culte n'est plus susceptible d'annulation³⁶.

À peine de nullité, la décision du gouverneur est notifiée au plus tard le jour de l'échéance du délai à l'établissement chargé du temporel du culte, à l'organe représentatif du culte, ainsi qu'à toutes les parties intéressées³⁷.

³⁴ CDLD, art. L 3161-5, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

³⁵ C.E., arrêts S.A. *Sogetec*, n°s 196.917 à 196.920 du 13 octobre 2009, cités dans D. RENDERS, *o.c.*, 2010, p. 45.

³⁶ CDLD, art. L 3161-6, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

³⁷ CDLD, art. L 3115-1, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

§ 5. Les recours

En l'absence de recours spécifique contre la décision du gouverneur, celle-ci est susceptible d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, tout comme l'éventuelle absence de décision dans le délai imparti³⁸.

Chapitre 2. Les établissements provinciaux

Section première. L'autorité compétente

La tutelle générale sur les établissements provinciaux chargés de la gestion du temporel des cultes est exercée par le Gouvernement wallon³⁹. La tutelle générale permet au Gouvernement wallon d'annuler tout acte par lequel un tel établissement violerait la loi ou blesserait l'intérêt général.

Il est permis de s'interroger sur l'opportunité de la distinction entre établissements locaux et provinciaux quant à l'autorité de tutelle. Selon le Code wallon de la démocratie locale et de la Décentralisation, la compétence de principe en matière de tutelle est celle du Gouvernement wallon. La compétence du gouverneur de la province envers les établissements locaux chargés de la gestion du temporel des cultes constitue une exception. Celle-ci est justifiée par un souci de simplification, de cohérence et d'unité de la jurisprudence, puisque le gouverneur est déjà compétent pour exercer la tutelle générale sur les centres publics d'action sociale⁴⁰. Les mêmes soucis de simplification, de cohérence et d'unité de la jurisprudence auraient dû pousser le législateur à confier au gouverneur de province la tutelle sur l'ensemble des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes, plutôt que créer une exception à l'exception dans le cas des établissements provinciaux⁴¹. Le législateur wallon a préféré maintenir une distinction héritée de la législation antérieure⁴² qu'il juge pourtant archaïque, ce qui est plutôt étrange.

³⁸ Lois coordonnées sur le Conseil d'État, art. 14.

³⁹ CDLD, art. L 3122-1, modifié par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁴⁰ Projet de décret modifiant le décret du 29 janvier 2004 habilitant le Gouvernement à codifier la législation relative aux pouvoirs locaux et diverses dispositions relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, Commentaire des articles, *Doc.parl.w.*, S.O. 2013-2014, n° 965/1, p. 4.

⁴¹ C'est d'ailleurs le choix opéré par le législateur flamand, qui a confié la tutelle en suspension sur tous les établissements chargés de la gestion du temporel du culte aux gouverneurs, réservant la tutelle en annulation sur l'ensemble de ces établissements au Gouvernement flamand (voir décr.Parl.fl. du 7 mai 2004 concernant l'organisation et le fonctionnement matériels des cultes reconnus, art. 58, § 2, al. 1^{er}, art. 59, al. 1^{er}, 75, § 2, al. 1^{er}, art. 223, § 2, al. 1^{er}, art. 266, § 2, al. 1^{er}).

⁴² L. du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, art. 15^{ter} et 17^{ter}, abrogés par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

Section 2. La procédure

Hormis le titulaire, la procédure d'exercice de la tutelle est la même que celle en vigueur à l'égard des établissements locaux chargés de la gestion du temporel des cultes. Il y est donc largement renvoyé.

§ 1^{er}. L'information de l'autorité de tutelle

Le Gouvernement wallon peut se faire remettre toute décision d'un établissement provincial chargé de la gestion du temporel du culte ainsi que ses pièces justificatives. Il exerce ce droit d'initiative ou en cas de recours d'une province concernée, voire sur réclamation de tout tiers⁴³.

Certaines décisions ayant des implications patrimoniales doivent faire l'objet d'une information d'office du Gouvernement wallon. Les décisions concernées sont les mêmes que celles devant être transmises au gouverneur de province par les établissements locaux (voir *supra*). Elles doivent être transmises dans les quinze jours et ne peuvent être exécutées avant d'avoir été transmises⁴⁴.

§ 2. Le rôle de l'organe représentatif du culte

A. L'information de l'organe représentatif

L'organe représentatif du culte ne dispose pas de droit général d'information concernant les décisions des établissements provinciaux chargés de la gestion du temporel. Il faut ici aussi regretter l'absence d'information automatique de l'organe représentatif, mais la question doit être sensiblement nuancée en ce qui concerne le culte catholique (voir *infra*).

B. L'avis de l'organe représentatif

L'avis de l'organe représentatif est requis dans les mêmes cas et de la même manière qu'en ce qui concerne les décisions des établissements locaux⁴⁵.

C. Les spécificités du culte catholique

Si l'absence d'une procédure systématique d'information de l'organe représentatif du culte est regrettable, en ce qui concerne le culte catholique, cette absence est largement compensée par l'organisation des établissements provinciaux chargés de la gestion du temporel, à savoir les fabriques cathé-

⁴³ CDLD, art. L 3161-7, inséré par le décr.w. du 13 mars 2014.

⁴⁴ CDLD, art. L 3161-8, inséré par le décr.w. du 13 mars 2014.

⁴⁵ CDLD, art. L 3161-8, inséré par le décr.w. du 13 mars 2014, al. 1^{er}, 1^o *in fine*, et al. 2.

drales. Celles-ci sont en effet en principe présidées par l'évêque diocésain⁴⁶, qui est aussi organe représentatif du culte. L'organe représentatif est donc d'office impliqué dans les décisions de la fabrique cathédrale.

§ 3. Le rôle des autorités provinciales

A. L'information des autorités provinciales

Les autorités provinciales disposent du même droit d'information à l'égard des établissements provinciaux chargés de la gestion du temporel des cultes que les autorités communales à l'égard des établissements locaux⁴⁷.

B. Le recours des autorités provinciales

Les autorités provinciales disposent du même recours que les autorités communales contre les décisions des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes ayant une incidence financière pour elles et qui ne sont pas prévues au budget. Le recours doit dans leur cas être adressé au Gouvernement wallon, qui agit selon les mêmes règles que le gouverneur à l'égard des établissements locaux⁴⁸.

§ 4. La décision de l'autorité de tutelle

Le Gouvernement wallon peut être saisi d'une décision d'un établissement provincial chargé de la gestion du temporel du culte des mêmes manières que le gouverneur d'une décision d'un établissement local. Il doit rendre sa décision dans les mêmes délais⁴⁹.

§ 5. Les recours

La décision d'annulation, de non-annulation ou l'absence de décision du Gouvernement wallon peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État⁵⁰.

Deuxième partie – La tutelle spéciale en approbation

Outre la tutelle générale en annulation, les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes sont soumis à une tutelle spéciale en approbation pour un nombre limité de leurs actes. Une distinction est également

⁴⁶ Décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, art. 104.

⁴⁷ CDLD, art. L 3161-9, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁴⁸ CDLD, art. L 3161-9 et art. L 3161-10, insérés par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁴⁹ CDLD, art. L 3161-10, insérés par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁵⁰ Lois coordonnées sur le Conseil d'État, art. 14.

faite entre les établissements locaux, d'une part, et les établissements provinciaux, d'autre part.

Chapitre premier. Les établissements locaux

Section première. Les actes concernés et l'autorité compétente

§ 1^{er}. Les actes concernés

Le décret du 13 mars 2014 a remplacé les tutelles spéciales diverses qui s'imposaient aux actes des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes, et singulièrement aux actes des fabriques d'églises catholiques, par la tutelle générale en annulation examinée en première partie. Le nombre de cas de tutelle spéciale s'en trouve fort réduit⁵¹. Seuls deux types d'actes sont encore soumis à une tutelle spéciale en approbation: le budget et les comptes annuels⁵².

§ 2. L'autorité compétente

La tutelle spéciale en approbation est en principe exercée par le conseil communal⁵³. Lorsque l'établissement chargé de la gestion du temporel du culte relève de plusieurs communes, c'est le conseil de la commune qui contribue pour la plus grande part de l'intervention globale qui exerce la tutelle, après avoir pris l'avis des autres conseils communaux⁵⁴. S'il y a désaccord entre les conseils communaux (voir *infra*), l'autorité de tutelle est le gouverneur de la province⁵⁵. Ce mécanisme vise à répondre aux observations du Conseil d'État, qui estime que, chaque commune étant tenue d'obligations financières à l'égard de l'établissement chargé de la gestion du temporel du culte, il ne convient pas de confier la tutelle à une seule d'entre elles⁵⁶.

⁵¹ Rapport présenté par M. Prévot au nom de la Commission des affaires intérieures et du tourisme, *Doc.parl.w.*, S.O. 2013-2014, n° 965/5, p. 3.

⁵² CDLD, art. L 3162-1, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014, § 1^{er}.

⁵³ CDLD, art. L 3162-1, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014, § 1^{er}.

⁵⁴ Si plusieurs communes interviennent pour le même montant, c'est celle sur le territoire de laquelle est sis le principal édifice cultuel qui exerce la tutelle (CDLD, art. L 3162-2, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014, § 3).

⁵⁵ CDLD, art. L 3162-2, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014, § 2.

⁵⁶ C.E., avis n° 54.583/4, *Doc.parl.w.*, n° 965/1, p. 21. Cette exigence peut surprendre: le législateur flamand a accordé une compétence limitée de tutelle à la seule commune où est sis l'édifice du culte (décr.Parl.fl. du 7 mai 2004, art. 58, § 1^{er}), sans faire sourciller le Conseil d'État (C.E., avis n° 36.134/3, *St.Vl.Parl.*, S.O. 2003-2004, n° 2100/1, p. 127-148).

Section 2. La procédure

§ 1^{er}. L'information de l'autorité de tutelle

Le budget d'un établissement chargé de la gestion du temporel du culte doit être transmis au conseil communal avant le 30 août de chaque année. Lorsque l'établissement relève de plusieurs communes, le budget doit être adressé au conseil de chaque commune concernée ainsi qu'au gouverneur⁵⁷.

Les comptes de l'établissement chargé de la gestion du temporel du culte doivent être transmis à toutes les communes concernées avant le 25 avril de chaque année. Si l'établissement relève de plusieurs communes, les comptes sont également adressés au gouverneur⁵⁸.

§ 2. Le rôle de l'organe représentatif du culte

A. L'information de l'organe représentatif

Le budget de chaque établissement chargé de la gestion du temporel du culte doit être transmis à l'organe représentatif avant le 30 août de chaque année⁵⁹. Les comptes doivent être transmis à l'organe représentatif avant le 25 avril de chaque année⁶⁰.

B. L'avis de l'organe représentatif

L'organe représentatif doit approuver le budget de l'établissement chargé de la gestion du temporel dans les vingt jours de la réception du dossier. Cet avis est transmis à l'autorité de tutelle. Si l'établissement concerné relève de plusieurs communes, l'avis est également transmis au gouverneur⁶¹.

L'avis de l'organe représentatif doit distinguer deux aspects. Il porte d'une part sur les dépenses relatives à la célébration du culte proprement dit et d'autre part sur les autres dépenses⁶². Dans le premier cas, il s'agit d'une décision liant l'autorité de tutelle. Dans le second, il ne s'agit que d'un avis consultatif⁶³.

⁵⁷ CDLD, art. L 3162-1, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014, § 1^{er}.

⁵⁸ L. du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, art. 6, modifié par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁵⁹ L. du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, art. 1^{er}, modifié par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁶⁰ L. du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, art. 7, modifié par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014, § 1^{er}.

⁶¹ L. du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, art. 2, § 1^{er}, modifié par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁶² L. du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, art. 2, § 1^{er}, modifié par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁶³ CDLD, art. 3162-2, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014, § 1^{er}.

§ 3. Le rôle des communes n'exerçant pas la tutelle

Les communes tenues d'obligations financières à l'égard d'un établissement chargé de la gestion du temporel du culte mais n'exerçant pas la tutelle sur celui-ci disposent d'une compétence d'avis sur le budget et les comptes annuels.

L'avis des conseils des communes n'exerçant pas la tutelle, tant sur le budget que sur les comptes, doit parvenir à la commune chargée de la tutelle dans un délai de quarante jours après la réception du dossier. En cas d'avis défavorable, celui-ci est également transmis au gouverneur. Si l'avis n'est pas transmis dans le délai, il est réputé favorable⁶⁴.

Qu'il s'agisse du budget ou des comptes annuels, l'avis négatif d'une seule commune suffit à réduire la compétence du conseil communal désigné pour exercer la tutelle spéciale d'approbation à une compétence d'avis, à transmettre au gouverneur dans les quarante jours. La compétence de la tutelle est transférée au gouverneur⁶⁵.

§ 4. La décision de l'autorité de tutelle

L'autorité de tutelle, qu'il s'agisse du conseil communal ou du gouverneur, doit prendre position dans les quarante jours de la réception de l'acte approuvé par l'organe représentatif du culte. Elle peut toutefois proroger ce délai de 20 jours. Sans décision dans les délais impartis, l'acte est exécutoire⁶⁶.

En ce qui concerne le budget, l'autorité de tutelle dispose d'une compétence de réformation limitée. Elle peut augmenter ou diminuer les prévisions de recettes et de dépenses, ainsi que corriger les erreurs matérielles. Mais elle ne peut pas modifier les postes relatifs à la célébration du culte, tels qu'ils ont été arrêtés par l'organe représentatif⁶⁷.

En ce qui concerne les comptes, la compétence de réformation de l'autorité de tutelle est plus large, puisqu'elle peut également corriger les dépenses relatives à la célébration du culte, même après leur approbation par l'organe représentatif⁶⁸.

⁶⁴ L. du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, art. 2, § 2, et art. 7, § 2, modifiés par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁶⁵ CDLD, art. L 3162-2, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁶⁶ CDLD, art. L 3162-2, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014, § 2.

⁶⁷ CDLD, art. L 3162-2, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014, § 1^{er}.

⁶⁸ Projet de décret modifiant le décret du 29 janvier 2004 habilitant le Gouvernement à codifier la législation relative aux pouvoirs locaux et diverses dispositions relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, Commentaire des articles, *Doc.parl.w.*, S.O. 2013-2014, n° 965/1, p. 6.

§ 5. Les recours

La décision du conseil communal de ne pas approuver ou de n'approuver que partiellement le budget ou les comptes annuels d'un établissement chargé de la gestion du temporel du culte peut faire l'objet d'un recours auprès du gouverneur. Le recours peut être introduit par l'établissement lui-même ou par l'organe représentatif du culte. Il doit être introduit dans les trente jours de la notification de la décision. Le gouverneur dispose du même pouvoir de réformation que l'autorité de tutelle. Il doit rendre sa décision dans les trente jours du recours. En l'absence de décision, le recours est réputé rejeté⁶⁹.

Le décret du 13 mars 2014 ne crée en revanche pas de recours contre la décision du gouverneur agissant en tutelle en cas de désaccord entre les différents conseils communaux concernés (devant le Gouvernement wallon, par exemple). L'oubli peut être regretté, puisqu'il impose aux établissements chargés de la gestion du temporel des cultes relevant de plusieurs communes de recourir directement au Conseil d'État pour contester la décision de l'autorité de tutelle. La question de savoir si l'absence de recours administratif dans le chef de ces établissements (il est vrai dans le seul cas où un différend surgit entre les différents conseils communaux) constitue une violation de l'article 10 de la Constitution peut également être posée.

Chapitre 2. Les établissements provinciaux

Section première. Les actes concernés et l'autorité compétente

§ 1^{er}. Les actes concernés

À l'instar de ce qui vaut pour les établissements locaux chargés de la gestion du temporel du culte, la tutelle spéciale en approbation s'applique au budget et aux comptes annuels des établissements provinciaux⁷⁰.

§ 2. L'autorité compétente

La tutelle spéciale en approbation des actes des établissements provinciaux chargés de la gestion du temporel des cultes est exercée dans tous les cas par le Gouvernement wallon⁷¹.

⁶⁹ CDLD, art. L 3162-3, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁷⁰ CDLD, art. L 3162-1, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014, § 2.

⁷¹ *Ibid.*

Section 2. La procédure

La procédure en matière de tutelle spéciale d'approbation sur les actes des établissements provinciaux chargés de la gestion du temporel du culte est similaire à la procédure en vigueur pour les établissements locaux.

§ 1^{er}. L'information de l'autorité de tutelle

Le budget des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes doit être transmis au Gouvernement wallon avant le 30 août de chaque année⁷². Les comptes doivent quant à eux être transmis avant le 25 avril de chaque année⁷³.

§ 2. Le rôle de l'organe représentatif du culte

A. L'information de l'organe représentatif

Le budget de chaque établissement chargé de la gestion du temporel du culte doit être transmis à l'organe représentatif avant le 30 août de chaque année⁷⁴. Les comptes doivent lui être transmis à avant le 25 avril de chaque année⁷⁵.

B. L'avis de l'organe représentatif

L'organe représentatif doit approuver le budget de l'établissement chargé de la gestion du temporel dans les vingt jours de la réception du dossier. Cet avis est transmis à l'autorité de tutelle⁷⁶.

Comme pour le budget des établissements locaux, l'avis de l'organe représentatif doit distinguer deux aspects: les dépenses relatives à la célébration du culte proprement dit et les autres dépenses⁷⁷. Dans le premier cas, il s'agit d'une décision liant l'autorité de tutelle. Dans le second, il ne s'agit que d'un avis consultatif⁷⁸.

§ 3. Le rôle des autorités provinciales

Le budget doit être transmis au conseil provincial pour le 30 août de chaque année. Les comptes doivent être transmis pour le 25 avril de chaque année. Si l'établissement chargé de la gestion du temporel du culte

⁷² L. du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, art. 16, modifié par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁷³ L. du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, art. 16^{ter}, modifié par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁷⁴ L. du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, art. 16, modifié par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁷⁵ L. du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, art. 16^{ter}, modifié par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014, § 1^{er}.

⁷⁶ L. du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, art. 16^{bis}, § 1^{er}, modifié par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁷⁷ L. du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, art. 2, § 1^{er}, modifié par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁷⁸ CDLD, art. 3162-2, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014, § 1^{er}.

relève de plusieurs provinces, le budget doit être adressé aux conseils de toutes les provinces concernées⁷⁹.

L'avis des conseils provinciaux, tant sur le budget que sur les comptes, doit parvenir au Gouvernement wallon dans un délai de quarante jours après la réception du dossier. Si l'avis n'est pas transmis dans le délai, il est réputé favorable⁸⁰.

§ 4. La décision de l'autorité de tutelle

Le Gouvernement wallon doit rendre sa décision dans les quarante jours de la réception de l'acte approuvé par l'organe représentatif du culte. Il peut toutefois proroger ce délai de 20 jours. Sans décision dans les délais impartis, l'acte est exécutoire⁸¹.

La compétence du Gouvernement wallon agissant en tutelle est la même que celle du conseil communal (ou du gouverneur) à l'égard du budget et des comptes des établissements locaux. En ce qui concerne le budget, il dispose d'une compétence de réformation limitée: il peut augmenter ou diminuer les prévisions de recettes et de dépenses, ainsi que corriger les erreurs matérielles. Mais il ne peut pas modifier les postes relatifs à la célébration du culte, tels qu'ils ont été arrêtés par l'organe représentatif⁸². En ce qui concerne les comptes, il peut également corriger les dépenses relatives à la célébration du culte, même après leur approbation par l'organe représentatif⁸³.

§ 5. Les recours

Le décret du 13 mars 2014 ne crée pas de recours spécifique contre la décision du Gouvernement wallon agissant dans le cadre de la tutelle spéciale sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes. Le seul recours est donc le recours en annulation devant le Conseil d'État⁸⁴.

⁷⁹ L. du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, art. 16 et 16ter, modifiés par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁸⁰ L. du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, art. 16bis, § 2, modifié par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014.

⁸¹ CDLD, art. L 3162-2, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014, § 2.

⁸² CDLD, art. L 3162-2, inséré par le décr.Parl.w. du 13 mars 2014, § 1^{er}.

⁸³ Projet de décret modifiant le décret du 29 janvier 2004 habilitant le Gouvernement à codifier la législation relative aux pouvoirs locaux et diverses dispositions relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, Commentaire des articles, *Doc.parl.w.*, S.O. 2013-2014, n° 965/1, p. 6.

⁸⁴ Lois coordonnées sur le Conseil d'État, art. 14.

Troisième partie – La tutelle coercitive

En cas de manquement d'un établissement chargé de la gestion du temporel du culte à ses obligations, l'autorité de tutelle dispose de la possibilité de lui substituer un commissaire spécial ayant mission d'accomplir les actes concernés. Cette tutelle coercitive est réglée par les dispositions applicables à l'ensemble des pouvoirs locaux en Région wallonne.

Chapitre premier. Les établissements locaux

Section première. L'autorité compétente

L'autorité de tutelle compétente pour exercer la tutelle coercitive sur les membres des établissements locaux chargés de la gestion du temporel des cultes est le gouverneur de province pour les actes relevant du contrôle de tutelle générale en annulation. Pour les actes relevant du contrôle de tutelle spéciale en approbation (soit le budget et les comptes), il s'agit du conseil de la commune chargé d'exercer cette tutelle.

Section 2. La procédure

§ 1^{er}. L'avertissement de l'établissement défaillant

En cas de manquement d'un établissement chargé de la gestion du temporel du culte à ses obligations légales ou réglementaires⁸⁵, le gouverneur doit lui envoyer un avertissement motivé par pli recommandé. Cet avertissement explique les mesures que l'établissement est en défaut de prendre. Si le manquement consiste en l'absence de transmission du budget ou des comptes, l'avertissement est adressé par le conseil communal. L'avertissement octroie également à l'établissement défaillant un délai raisonnable pour s'exécuter⁸⁶.

§ 2. La décision de l'autorité de tutelle

Si, malgré l'avertissement de l'autorité de tutelle, l'établissement chargé de la gestion du temporel du culte reste en défaut de s'exécuter, l'autorité de tutelle – gouverneur ou conseil communal selon le cas – peut envoyer un commissaire spécial afin de poser les actes en défaut desquels reste l'établissement. La compétence du commissaire spécial est limitée au mandat que

⁸⁵ CDLD, art. 3116-1.

⁸⁶ CDLD, art. 3116-2.

lui donne l'autorité de tutelle. Ce mandat peut cependant s'étendre à l'ensemble des mesures nécessaires à prendre en lieu et place de l'établissement défaillant⁸⁷. Les coûts liés à l'intervention du commissaire spécial sont à charge des membres défaillants de l'établissement chargé de la gestion du temporel du culte⁸⁸.

§ 3. Les recours

La décision d'envoyer un commissaire spécial est susceptible d'un recours en annulation (voire, plus probablement d'un recours en suspension) devant le Conseil d'État par toute partie intéressée⁸⁹.

Chapitre 2. Les établissements provinciaux

L'exercice de la tutelle coercitive sur les membres des établissements provinciaux chargés de la gestion du temporel des cultes est similaire à son exercice sur les membres des établissements locaux. Seule les autorités compétentes diffèrent.

Section première. L'autorité compétente

L'autorité chargée d'exercer la tutelle coercitive sur les membres des établissements provinciaux chargés de la gestion du temporel du culte est en principe le Gouvernement wallon. Si l'établissement reste en défaut de transmettre son budget ou ses comptes, l'autorité compétente est le conseil provincial chargé d'exercer la tutelle spéciale en approbation.

Section 2. La procédure

§ 1^{er}. L'avertissement de l'établissement défaillant

Le Gouvernement wallon ou le conseil provincial, selon le cas, doit adresser un avertissement à tout établissement provincial chargé de la gestion du temporel du culte qui resterait en défaut de remplir ses obligations légales ou réglementaires. Cet avertissement est soumis aux mêmes règles que celui adressé par le gouverneur ou le conseil communal aux établissements locaux.

⁸⁷ CDLD, art. 3116-1.

⁸⁸ CDLD, art. 3116-3.

⁸⁹ Lois coordonnées sur le Conseil d'État, art. 14.

§ 2. La décision de l'autorité de tutelle

Si, malgré l'avertissement, l'établissement chargé de la gestion du temporel du culte reste en défaut de poser les actes attendus, l'autorité de tutelle peut envoyer un commissaire spécial. La décision d'envoyer un commissaire spécial et les compétences de celui-ci sont soumises aux mêmes conditions que dans le cas des établissements locaux.

§ 3. Les recours

La décision d'envoyer un commissaire spécial peut faire l'objet d'un recours en annulation ou suspension devant le Conseil d'État.

Conclusion

Douze ans après avoir hérité de la compétence des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes, le législateur wallon a fait un premier pas dans la réforme d'une matière ancienne, complexe et politiquement sensible.

L'harmonisation et la simplification des anciennes règles de tutelle sont indubitablement bienvenues. Le remplacement des diverses formes de tutelle spéciale relevant d'autorités tout aussi diverses par un régime plus homogène, applicable de la même manière aux établissements chargés de la gestion du temporel des tous les cultes, est une bonne chose. De ce point de vue, il aurait même été souhaitable que le législateur poussât plus loin sa logique et ne maintînt pas d'autorités de tutelle différentes pour les établissements locaux et pour les établissements provinciaux.

Il est cependant permis de regretter que le législateur ait succombé, dans une certaine mesure, à une 'tentation gallicane' consistant à écarter l'organe représentatif du culte de nombre de décisions des établissements chargés de la gestion du temporel, en ne prévoyant même pas d'obligation d'information de celui-là dans le chef de ceux-ci. Jointe à l'assouplissement des règles relatives à l'aliénation du patrimoine des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes – et notamment l'aliénation de biens immobiliers au profit des communes – cette mesure suscite quelques craintes quant à une possible érosion à terme de leur patrimoine, notamment de celui des fabriques d'église catholiques.

L'aspect légistique de la nouvelle législation aurait été difficile à évoquer dans une étude visant précisément à présenter un aperçu clair des nouvelles

dispositions. Mais si le législateur avait pour objectif de simplifier la lecture et la manipulation des textes en vigueur, celui-ci n'est que partiellement atteint. Alors que les principales dispositions sont désormais rassemblées au sein du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, certaines d'entre elles restent inscrites dans la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, formellement toujours en vigueur. En outre, les dispositions nouvellement insérées dans le Code ne brillent pas par leur clarté rédactionnelle. Il aurait pourtant été opportun que le législateur accordât une attention particulière à la lisibilité de dispositions destinées aux bénévoles que sont les membres des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes.

Tant la mise à l'écart des organes représentatifs que le manque de lisibilité des nouvelles dispositions risquent de mettre les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes en position de faiblesse vis-à-vis des autorités communales et provinciales avec lesquelles elles sont amenées à traiter.

Il faut enfin rappeler qu'en réformant les règles applicables à la tutelle des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes, le législateur wallon a posé un acte de portée limitée concernant la gestion du patrimoine affecté aux cultes. De grands chantiers s'annoncent encore pour l'avenir, tels l'organisation et le fonctionnement de ces institutions et, surtout, leur financement. La réforme du régime des cultes en Wallonie est encore surtout une affaire à suivre.