

La réforme de la gestion du temporel des cultes en Région bruxelloise



La réforme de la gestion du temporel des cultes en Région bruxelloise

Frédéric AMEZ¹
*Premier Conseiller à la Chambre des représentants
Assistant à l'UCLouvain (CIRC Saint-Louis Bruxelles et Chaire de droit des religions)*

Delphine DE JONGHE
*Juriste d'entreprise à l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles
Chercheuse associée à l'UCLouvain (CIRC Saint-Louis Bruxelles)*

INTRODUCTION

1. Comme le précisait d'emblée l'exposé des motifs de l'ordonnance organique du 10 décembre 2021 à laquelle est consacrée la présente étude, « la réglementation en vigueur en Région de Bruxelles-Capitale en matière d'organisation et de financement du matériel de l'exercice du culte [était] toujours [*i.e.* avant son avènement] celle héritée du concordat entre Napoléon Bonaparte et le pape Pie VII² »³, et ce malgré les importantes évolutions qu'a connues le domaine des convictions, en termes, notamment, de laïcisation de la société occidentale, de diversification des cultes pratiqués et reconnus en Belgique, de régionalisation partielle des compétences

liées aux cultes et de complexification institutionnelle généralisée au gré de l'approfondissement du caractère fédéral de l'État.

La régionalisation partielle du temporel du culte est intervenue le 1^{er} janvier 2002, dans le cadre de la cinquième réforme de l'État, à la faveur de l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 13 juillet 2001 *portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés*, qui a conçu le régime des cultes comme accessoire à la régionalisation des lois provinciale et communale⁴. Cette loi spéciale a notamment remplacé l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 *de réformes institutionnelles*⁵, en prévoyant que, parmi les matières de compétence régionale liées aux pouvoirs subordonnés, figureraient dorénavant « les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes » (6°).

Depuis lors, la gestion des cultes reconnus⁶ est une compétence partagée entre l'autorité fédérale et les collectivités fédérées⁷. L'autorité fédérale reste compétente pour la reconnaissance des cultes et de leurs organes représentatifs⁸, ainsi que pour le paiement des traitements des ministres du culte, tandis que les régions (et la Communauté germanophone) sont désormais compétentes pour la reconnaissance des communautés locales et pour l'organisation de leur financement public.

1 Les auteurs s'expriment à titre personnel. Ils tiennent à remercier Monsieur Thierry CLAESSENS, adjoint de l'évêque auxiliaire de Bruxelles pour les questions temporelles, pour le retour d'expérience (essentiellement en lien avec la deuxième partie), vécue du point de vue de l'Église catholique, sur une année de pratique du nouveau régime, qu'il a bien voulu leur partager. Cet article a été achevé en août 2024.

2 Traité de Concordat du 26 messidor an IX (15 juillet 1801) signé entre les représentants du Premier Consul, Napoléon Bonaparte, et du Saint-Siège, gouverné par le pape Pie VII.

3 Projet d'ordonnance organique de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales reconnues, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 1.

4 Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés, *M.B.*, 3 août 2001.

5 Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

6 Les cultes reconnus sont, à ce jour, au nombre de six : catholique romain, protestant(-évangélique), israélite, anglican, islamique et orthodoxe. Une communauté philosophique non confessionnelle l'est également, que l'on appelle communément la laïcité organisée.

7 En revanche, la compétence en matière d'organisations philosophiques non confessionnelles (comme la « laïcité organisée » et le bouddhisme) est demeurée intégralement fédérale. C. SÄGESSER, « Temporel des cultes : du nouveau en Flandre et à Bruxelles », *Les analyses du CRISP* en ligne, www.crisp.be, 30 novembre 2021, p. 1.

8 L'organe représentatif de chaque culte reconnu – c'est-à-dire « la personne physique ou morale reconnue par l'Autorité fédérale comme l'organe représentatif d'une communauté culturelle » (art. 2, 2°, de l'ordonnance organique commentée) – est : les évêques catholiques, le Conseil administratif du culte protestant et évangélique, le Consistoire central israélite de Belgique, le Comité central du culte anglican en Belgique, le Conseil musulman de Belgique et, s'agissant du culte orthodoxe, le métropolitain-archevêque du Patriarcat œcuménique de Constantinople. Le culte catholique se distingue donc en ce que chacun des huit évêques est l'interlocuteur de l'État pour son diocèse. Pour sa part, le Conseil musulman de Belgique a remplacé l'Exécutif des musulmans de Belgique comme organe représentatif provisoire du culte islamique à la faveur d'un arrêté royal du 12 juin 2023 (*M.B.*, 15 juin 2023). Pour plus de détails sur l'organisation et les organes représentatifs des différents cultes reconnus (et de la laïcité organisée), voy. not. F. AMEZ, « La représentation des cultes reconnus », *R.R.S.*, 2009/1, p. 11 à 46 ; C. SÄGESSER et V. DE COORBYTER, « Cultes et laïcité en Belgique », dossier n°51, Les dossiers du CRISP, Bruxelles, 2000, pp. 12-17.

Ainsi, ce sont désormais la Région flamande⁹, la Région wallonne « francophone »¹⁰, la Communauté germanophone¹¹ et la Région de Bruxelles-Capitale à qui il appartient d'adopter des instruments normatifs concernant les communautés locales actives sur leur territoire en matière de temporel des cultes.

2. Dans un premier temps, la Région de Bruxelles-Capitale s'est saisie de cette nouvelle compétence dans une perspective de court terme. Bien qu'elle ait adopté quatre ordonnances dans le domaine cultuel entre 2002 et 2006¹², puis deux d'envergure réduite en 2013¹³ et 2017¹⁴, il ne s'agissait que, d'une part, d'adapter le texte de la législation existante à la réalité institutionnelle bruxelloise et, d'autre part, d'établir un régime spécifique pour le culte islamique. La Région de Bruxelles-Capitale n'a pas concrètement envisagé de réforme en profondeur de la réglementation sur le temporel du culte avant 2018. C'est, en effet, du milieu de cette année-là que date la circulation dans les milieux

concernés du premier avant-projet d'ordonnance en la matière. Ce n'est qu'en mars 2020 qu'un avant-projet, remodelé sans concertation avec les organes représentatifs des cultes reconnus, a été soumis au Conseil d'État¹⁵. De cet avant-projet est issue l'ordonnance organique du 10 décembre 2021 qui fait l'objet du présent *opus*¹⁶.

3. C'est à cette occasion que le législateur bruxellois est intervenu de manière plus systémique dans le régime des cultes en adoptant une législation réformant à la fois la procédure de reconnaissance des communautés culturelles locales et l'encadrement des établissements publics chargés de la gestion de leur temporel.

Déclarant, dès son intitulé, se concentrer sur la réforme des intérêts matériels des communautés culturelles reconnues et préserver ainsi le principe de séparation des Églises et de l'État¹⁷, la réforme portée par l'ordonnance organique du 10 décembre 2021 poursuit plusieurs ob-

9 Cf. Décret de la Communauté flamande du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, *M.B.*, 6 septembre 2004. Ce décret abroge notamment des pans entiers de la loi du 18 Germinal an X (8 avril 1802) et du décret impérial du 30 décembre 1809, ainsi que la quasi-totalité de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes (*M.B.*, 9 mars 1870) (cf. art. 275). Voy. aussi F. AMEZ, « Les établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes en Région flamande », *C.D.P.K.*, 2005, pp. 293-315 et F. AMEZ, « Évolutions du droit des cultes en Région flamande », *C.D.P.K.*, 2015, pp. 80-92 ; décret de l'Autorité flamande du 22 octobre 2021 réglementant la reconnaissance des communautés religieuses locales, les obligations des administrations du culte et le contrôle de ces obligations, et modifiant le décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, *M.B.*, 16 novembre 2021.

10 En conformité avec l'article 137 de la Constitution, toutes les compétences de la Région flamande sont exercées par la Communauté flamande.

11 L'idée était dans l'air wallon depuis 2004 et l'avènement du décret flamand, mais ce n'est qu'à partir de 2014 qu'une législation « générale » est venue régler la matière du temporel des cultes en région de langue française. Une première étape a été franchie avec l'adoption du 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 publics chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus (*M.B.*, 4 avril 2014), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Voy., à cet égard, F. AMEZ, « Le régime des cultes en région de langue française. Une nouvelle tutelle sur les établissements publics chargés de la gestion du temporel », *R.R.S.*, 2014/2, pp. 5-24.

12 Le décret de 2014 s'étant concentré sur la question de la tutelle, il a été complété par le décret du 18 mai 2017 relatif à la reconnaissance et aux obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus (*M.B.*, 16 juin 2017), entré en vigueur le 26 juin 2017. Voy. not. F. AMEZ, « La reconnaissance des communautés culturelles en région de langue française », *C.D.P.K.*, 2017, pp. 633-652.

13 Une « feuille de route » négociée entre le Gouvernement wallon et les représentants du culte catholique et destinée à revoir le financement du temporel du culte en région de langue française, dans un souci de rationalisation passant notamment par la fusion des fabriques d'église, a également été présentée au public en février 2024. Elle n'a cependant pas encore pu être discutée avec les représentants des autres cultes reconnus ni *a fortiori* traduite en décret (B. D'OTREPEPE, « Le ministre Collignon s'accorde avec les évêques pour revoir le financement des cultes », *La Libre Belgique*, 28 février 2024, p. 7). Certains acteurs de terrain considèrent ce mouvement de fusion comme une fausse bonne idée, dans la mesure où la gestion de méga-établissements ne va pas favoriser le recrutement de bénévoles prêts à s'y engager. En tout état de cause, si le même principe d'intervention régionale qu'à Bruxelles est adopté, il faudrait prévoir des pourcentages de subventionnement supérieurs à ceux fixés en Région bruxelloise (30 %-40 % – cf. *infra*, n° 62) car la réalité financière des établissements wallons est plus préoccupante que dans la capitale.

14 Cf. Décret de la Communauté germanophone du 19 mai 2008 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, *M.B.*, 1^{er} septembre 2008. Ce décret abroge notamment la loi du 18 Germinal an X (8 avril 1802), le décret impérial du 30 décembre 1809, et la quasi-totalité de la loi du 4 mars 1870 (cf. art. 42).

15 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 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, *M.B.*, 7 août 2002 ; ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant modification du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'église, *M.B.*, 18 mars 2004 ; ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 juin 2006 relative à l'organisation et au fonctionnement du culte islamique, *M.B.*, 7 juillet 2006, *err.*, *M.B.*, 18 juillet 2006 ; ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 juin 2006 portant diverses dispositions relatives aux cultes reconnus, *M.B.*, 10 juillet 2006.

16 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2013 modifiant l'ordonnance du 29 juin 2006 relative à l'organisation et au fonctionnement du culte islamique, *M.B.*, 15 avril 2013.

17 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 décembre 2017 portant assentiment à l'Accord de coopération du 17 juillet 2017 entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande, la Région wallonne et la Communauté germanophone, relatif aux communautés religieuses locales reconnues de cultes reconnus, dont le ressort territorial s'étend sur le territoire de plus d'une entité fédérée, *M.B.*, 19 décembre 2017. L'accord de coopération en question a été pris sur pied de l'article 92bis, § 2, h), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, précitée, qui, depuis 2001, impose aux régions de conclure entre elles des accords de coopération pour régler les questions relatives « aux fabriques d'églises et aux établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, dont l'activité dépasse les limites d'une région ».

18 Projet d'ordonnance précité, avant-projet d'ordonnance organique et avis du Conseil d'État n° 67.157/4 du 3 juin 2020, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, pp. 43 et 62.

19 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 2021 organique de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales, *M.B.*, 23 décembre 2021.

20 Les aspects « temporels » ou « matériels » des cultes se distinguent de leurs aspects « spirituels », qui relèvent uniquement de la sphère religieuse et sur lesquels les autorités publiques civiles n'ont aucun droit de regard ou d'injonction.



jectifs : l'égalité de traitement, la simplification administrative, l'autonomisation des communautés culturelles et la rationalisation du travail des autorités civiles¹⁸.

L'ordonnance remplace le terme « temporel » par le terme « matériel », considérant que celui-ci est « plus facilement compréhensible »¹⁹. Elle abroge expressément²⁰, pour ce qui concerne la Région bruxelloise, diverses normes emblématiques en matière de cultes²¹. Elle a prévu, par ailleurs, son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023²².

4. Cette contribution se propose de dresser le portrait de la nouvelle organisation bruxelloise en matière de gestion des aspects matériels liés aux cultes reconnus, en application depuis le 1^{er} janvier 2023. L'analyse porte, d'une part, sur la question de l'enregistrement et la reconnaissance des communautés culturelles locales (Première partie) et, d'autre part, sur le régime des établissements chargés du temporel – désormais appelé les intérêts matériels – des cultes reconnus (Deuxième partie). Le cas échéant, on fera le lien avec le régime antérieurement en vigueur en Région bruxelloise²³ ou la comparaison avec ce que prévoient les autres collectivités fédérées.

I. L'ENREGISTREMENT ET LA RECONNAISSANCE DES COMMUNAUTÉS CULTUELLES LOCALES

5. À l'instar de ce que le législateur wallon a établi en région de langue française, le législateur bruxellois a décidé d'établir une procédure de reconnaissance en deux étapes pour les communautés culturelles locales.

La reconnaissance proprement dite (chapitre 2)²⁴ doit être précédée par un enregistrement (chapitre 1^{er}).

Précisons pour commencer que la communauté culturelle est définie comme « le culte reconnu par l'Autorité fédérale » (art. 2, 1^o) et la communauté locale comme « l'ensemble des membres d'une communauté culturelle locale » (art. 2, 3^o), ce qui d'emblée ne brille pas par la clarté.

Chapitre 1er. L'enregistrement

6. L'enregistrement des communautés religieuses est une notion récente. Il convient d'en rappeler l'origine (section 1^{re}) avant d'examiner sa signification dans le contexte bruxellois (section 2).

Section 1re. L'origine de la notion d'enregistrement et l'expérience wallonne

7. La notion d'enregistrement trouve son origine dans le rapport d'experts demandé par le ministre de la Justice en 2009 concernant une refonte du régime des cultes²⁵. Le document avait suggéré le remplacement du système de reconnaissance par un système plus souple comprenant une gradation dans le statut des cultes et des autres communautés convictionnelles. L'enregistrement se présenterait ainsi comme un statut intermédiaire entre la reconnaissance et la non-reconnaissance. Il permettrait aux communautés enregistrées d'accéder à une partie des avantages actuellement liés à la seule reconnaissance sans pour autant imposer toutes les exigences de cette dernière²⁶. Seraient visés la protection pénale due à l'exercice du culte et à ses mi-

18 Projet d'ordonnance précité, exposé des motifs et commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, pp. 1 et 14.
19 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 14. En s'écartant de la terminologie utilisée tant par le législateur spécial (loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 6, § 1^{er}, VIII, al. 1^{er}, 6^o) que dans l'accord de coopération du 2 juillet 2008, le législateur régional ne contribue cependant pas à la lisibilité des textes. La notion d'intérêts matériels semble plutôt empruntée à l'intitulé de la loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues, législation à l'égard de la laquelle il n'a au demeurant aucune compétence.
20 Cf. art. 74.
21 Tels que la loi du 18 Germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes, le décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'église (que la Région avait déjà modifié en 2002 et 2004), l'arrêté royal du 16 août 1824 portant que les fabriques et administrations d'églises ne peuvent prendre des dispositions sur des objets dont le soin ne leur est pas expressément conféré par des lois, règlements et ordonnances existants, la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes (qu'elle avait également retouchée en 2002 et 2006), ainsi que les ordonnances du 29 juin 2006 précitées.
22 Cf. art. 75. Outre différents arrêtés dont il sera question ci-après, l'ordonnance a encore été précisée sur de multiples points dans une circulaire de 28 pages du président du Gouvernement régional (CIRC/2023/20) « à destination des établissements de gestion des intérêts matériels du culte ».
23 Sur la description du cadre normatif bruxellois et de l'organisation de la gestion en matière de temporel du culte avant la réforme de 2021, voy. not. D. DE JONGHE, « Chapitre 12. La législation sur le temporel du culte à Bruxelles ou l'empreinte de Mathusalem », *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, sous la direction de P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT, Bruxelles, Bruylant, 2016, spéc. pp. 555-576.
24 La reconnaissance des communautés culturelles locales, dont il sera question ici, n'est pas à confondre avec la reconnaissance des cultes, qui est une matière demeurée de compétence fédérale et sortant du cadre de la présente contribution.
25 Arrêté royal du 13 mai 2009 portant création d'un groupe de travail chargé de la réforme de la législation sur les cultes et sur les organisations philosophiques non confessionnelles, *M.B.*, 13 mai 2009. Ce groupe d'experts n'est pas à confondre avec le « comité des sages », mandaté en 2005 par la ministre de la Justice pour examiner le statut des ministres des cultes reconnus (arrêté royal du 10 novembre 2005 portant création d'une Commission « chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus », *M.B.*, 7 décembre 2005), dont il sera question dans la deuxième partie (cf. *infra*, note n° 181).
26 « La réforme de la législation sur les cultes et les organisations non confessionnelles. Rapport du groupe de travail instauré par arrêté royal du 13 mai 2009 », octobre 2010, <http://www.justice.belgium.be>, p. 24.

nistres ainsi que les avantages fiscaux dont bénéficient les communautés culturelles²⁷.

8. Le 18 mai 2017, le législateur wallon avait déjà fait une première tentative d'imposer à toute communauté non reconnue au sein de laquelle s'exerce une activité culturelle d'effectuer une déclaration d'enregistrement²⁸. Les dispositions concernées du décret ont cependant été annulées par la Cour constitutionnelle le 19 décembre 2019²⁹. Selon la Cour, la Région wallonne, compétente pour la reconnaissance des communautés culturelles locales dans tous ses aspects, était compétente pour imposer une obligation d'enregistrement comme condition préalable de cette reconnaissance³⁰. Mais seules les communautés locales susceptibles d'être reconnues pouvaient être concernées, soit celles relevant d'un culte reconnu par l'autorité fédérale. Les communautés culturelles locales relevant d'un culte non reconnu par l'autorité fédérale n'étant pas susceptible d'être reconnues par le niveau régional, elles échappent à la compétence de celui-ci, y compris pour une obligation d'enregistrement³¹.

Section 2. L'enregistrement en Région bruxelloise

9. Le législateur bruxellois a voulu emboîter le pas à son collègue wallon en imposant à son tour une obligation d'enregistrement aux communautés culturelles bruxelloises non reconnues. Il a cependant dû tirer les leçons de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et présenter une copie différente. Il a notamment choisi de cadrer l'obligation d'enregistrement dans sa compétence en matière de prévention et de sécurité (§ 1^{er}). Il distingue également un enregistrement obligatoire (§ 2) et un enregistrement facultatif (§ 3). Enfin, les conséquences de l'enregistrement sont conçues comme assez limitées (§ 4).

§ 1^{er}. La compétence régionale

10. Le Gouvernement bruxellois justifie la création d'une procédure d'enregistrement par sa compétence en matière de prévention et de sécurité³². Cependant, comme le relève le Conseil d'État dans son avis, la prévention et la sécurité ne sont pas des compétences régionales

proprement dites. Il s'agit de compétences exercées par les gouverneurs de province dans le cadre de leurs missions fédérales. Jusqu'à la réforme de l'État de 2014, ces compétences étaient exercées en Région bruxelloise par le gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Depuis la suppression de cette fonction, ces compétences sont transférées à l'agglomération bruxelloise³³, dont les compétences sont exercées par les organes de la Région de Bruxelles-Capitale³⁴. Plus précisément, les mesures relatives à l'ordre et à la sécurité publics relèvent de la compétence propre du président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale³⁵, alors que la coordination des politiques de prévention relève de la compétence de son Parlement³⁶. Dans les deux cas cependant, les organes de la Région agissent en qualité d'agglomération et avec les outils juridiques de celle-ci. En admettant que les dispositions relatives à l'enregistrement des communautés culturelles s'inscrivent dans les compétences de sécurité et de prévention, elles ne doivent pas figurer dans une ordonnance régionale, mais dans un règlement de l'agglomération bruxelloise³⁷.

§ 2. L'enregistrement obligatoire

11. L'enregistrement obligatoire, tel qu'il découle de l'article 3, § 1^{er}, de l'ordonnance, concerne les communautés culturelles locales non reconnues des cultes reconnus par l'autorité fédérale. Ce n'est pas à la communauté elle-même de se déclarer à l'enregistrement, mais c'est l'organe reconnu comme représentatif du culte par l'autorité fédérale, tel que défini à l'article 2, 2^o³⁸, qui doit procéder à cet enregistrement auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale³⁹. L'enregistrement a lieu par le biais d'une liste des communautés affiliées, adressée annuellement par l'organe représentatif au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et qui comprend les communautés reconnues comme non reconnues. Il n'y a donc pas de demande particulière à formuler par l'organe représentatif : si celui-ci remplit son obligation de transmettre annuellement la liste de toutes les communautés affiliées, le Gouvernement régional enregistre les communautés non reconnues sur base de cette liste. Les données que

27 Ibid., p. 113.
28 Décret de la Région wallonne du 18 mai 2017 précité, art. 15. Pour plus de développements, voy. F. AMEZ, « La reconnaissance des communautés culturelles en région de langue française », *op. cit.*, pp. 640 et 641.
29 C.C., 19 décembre 2019, n° 203/2019.
30 C.C., 19 décembre 2019, n° 203/2019, B.20.
31 C.C., 19 décembre 2019, n° 203/2019, B.21.
32 Projet d'ordonnance précité, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 3.
33 Loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, *M.B.*, 24 août 1971, art. 4, § 2^{quater}.
34 Const., art. 166, § 2 ; Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, art. 48.
35 Loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, art. 48, al. 2 ; loi du 26 juillet 1971 précitée, art. 4, § 2^{quater}, 1^o.
36 Loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, art. 48, al. 1^{er} ; loi du 26 juillet 1971 précitée, art. 4, § 2^{quater}, 6^o.
37 Projet d'ordonnance précité, avis du Conseil d'État n° 67.157/4 du 3 juin 2020, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 71.
38 Pour la liste des organes représentatifs des cultes reconnus, voy. *supra*, note n° 8.
39 Comp. Décret de la Région wallonne du 18 mai 2017 précité, dont l'article 15 (annulé par C.C., 19 décembre 2019, n° 203/2019) faisait reposer l'obligation d'enregistrement sur la communauté elle-même.



l'organe représentatif doit transmettre peuvent être regroupées en trois catégories.

La première catégorie est celle des données relatives à l'identification de la communauté cultuelle. La liste transmise par l'organe représentatif doit comprendre le nom de chaque communauté, tant en français qu'en néerlandais. L'ordonnance précise qu'il ne s'agit que de la dénomination à utiliser dans les avis, formulaires et communications officielles⁴⁰. Cette précision est censée donner suite aux remarques du Conseil d'État, selon qui il n'appartient pas aux autorités régionales d'imposer une dénomination aux communautés culturelles, et encore moins la langue de celle-ci⁴¹.

La deuxième catégorie est celle des données relatives à la représentation de la communauté cultuelle. Il s'agit des données d'identité des personnes habilitées à représenter la communauté⁴², ainsi que celles de toute personne en charge de l'exercice du culte⁴³. La structure juridique adoptée par la communauté doit également être mentionnée, ainsi que, le cas échéant, son numéro d'entreprise⁴⁴.

La troisième catégorie comprend des données relatives à la localisation de la communauté. Celles-ci doivent également figurer dans la liste fournie par l'organe représentatif et comprennent l'adresse du bâtiment où s'exerce le culte⁴⁵, ainsi que siège social de la communauté cultuelle⁴⁶. Ces deux adresses peuvent donc être distinctes. L'organe représentatif doit en outre mentionner combien de membres compte la communauté⁴⁷.

§ 3. L'enregistrement facultatif

12. Visé à l'article 3, §§ 2 et 3, de l'ordonnance, l'enregistrement facultatif concerne, d'une part, les communautés locales non affiliées à un culte reconnu mais dont le culte fait l'objet d'une demande de reconnaissance auprès du Parlement fédéral et, d'autre part, les communautés locales offrant une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle. Cet enregistrement est facultatif en ce sens qu'il ne peut avoir lieu qu'à la demande de la communauté cultuelle concernée. La communauté qui sollicite son enregistrement facultatif fournit à cette fin les mêmes

renseignements que ceux transmis par les organes représentatifs des cultes reconnus à propos des communautés qui leur sont affiliées⁴⁸.

L'enregistrement facultatif des communautés locales des cultes non reconnus vise à mettre le Gouvernement régional en mesure de dresser une cartographie des communautés culturelles en Région bruxelloise, et ce afin de lui permettre de mener des politiques adéquates en matière de prévention et de cohésion sociale. L'enregistrement facultatif des communautés dispensant une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle répond au même objectif et est motivé par la considération que la Région a également des obligations financières à leur égard⁴⁹. Cette manière de justifier l'organisation d'un enregistrement, fût-il facultatif, des communautés convictionnelles locales, appelle cependant de nettes réserves.

Premièrement, l'invocation de la compétence de prévention et de sécurité appelle les mêmes objections que pour l'enregistrement obligatoire des communautés non reconnues des cultes reconnus : la prévention et la sécurité ne sont pas des compétences régionales, mais des compétences d'agglomération. Une telle procédure d'enregistrement ne devrait donc pas figurer dans une ordonnance régionale, mais dans un règlement de l'agglomération bruxelloise.

Deuxièmement, la cohésion sociale n'est pas une compétence en soi. Il s'agit d'un « objectif » politique général – plutôt que d'une « matière » –, qui peut être poursuivi par les autorités régionales dans l'exercice des compétences qui leur sont attribuées. La Région de Bruxelles-Capitale serait ainsi compétente pour encourager certaines activités de nature à favoriser la cohésion sociale en prenant des mesures s'inscrivant dans le cadre des compétences régionales. Mais l'enregistrement de communautés relevant de cultes non reconnus par le législateur fédéral – et par conséquent non susceptibles d'accéder un jour à la reconnaissance régionale – ne fait pas partie des compétences régionales⁵⁰.

Troisièmement, l'enregistrement des communautés dispensant une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle se heurte à une ob-

40 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 2021 organique de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales, précitée, art. 3, § 1^{er}, 1^o.
41 Projet d'ordonnance précité, avis du Conseil d'Etat n° 67.157/4 du 3 juin 2020, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 69.
42 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 3, § 1^{er}, 3^o.
43 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 3, § 1^{er}, 4^o.
44 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 3, § 1^{er}, 5^o.
45 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 3, § 1^{er}, 2^o.
46 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 3, § 1^{er}, 6^o.
47 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 3, § 1^{er}, 8^o.
48 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 3, § 2.
49 Projet d'ordonnance précité, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 16.
L'enregistrement permet également, le cas échéant, de renseigner plus aisément l'autorité fédérale dans l'hypothèse d'une demande de reconnaissance d'un culte ou d'une organisation philosophique non confessionnelle.
50 Projet d'ordonnance précité, avis du Conseil d'État n° 67.157/4 du 3 juin 2020, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 72.

jection supplémentaire. Les établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues échappent complètement à la compétence régionale et ne relèvent que de la compétence fédérale⁵¹. La Région de Bruxelles-Capitale n'a même pas la compétence de les reconnaître. *A fortiori* leur enregistrement ne peut-il être conçu comme une étape de la procédure de reconnaissance comme il l'est pour les communautés locales des cultes reconnus. S'il est vrai que la Région de Bruxelles-Capitale a des obligations financières à l'égard de ces communautés⁵², il s'agit d'obligations qui lui sont imposées par le législateur fédéral au titre d'obligations provinciales⁵³. C'est à tort que le gouvernement régional conclut de cette obligation une quelconque compétence de la Région de Bruxelles-Capitale à l'égard des communautés philosophiques non confessionnelles actives sur le territoire de la Région bruxelloise⁵⁴.

§ 4. Les effets de l'enregistrement

13. Les effets de l'enregistrement sont différents selon qu'il s'agit de l'enregistrement obligatoire ou de l'enregistrement facultatif d'une communauté.

L'enregistrement obligatoire d'une communauté cultuelle locale a pour principale conséquence de faire courir le délai d'obtention de la reconnaissance de celle-ci. En effet, la reconnaissance d'une communauté cultuelle locale est désormais soumise entre autres à la condition d'être enregistrée depuis trois ans au moins (cf. *infra*, n° 25)⁵⁵. La seule sanction à l'absence d'enregistrement semble donc être la privation de l'accès à la reconnaissance régionale pour la communauté cultuelle concernée.

Les effets de l'enregistrement facultatif des communautés de cultes non (encore) reconnus et des communautés dispensant une assistance morale selon une

conception philosophique non confessionnelle sont peu clairs. Le Conseil d'État évoque l'hypothèse que cet enregistrement pourrait avoir des conséquences en matière de fiscalité ou d'urbanisme. Aucune conséquence de ce type n'est cependant prévue dans le dispositif de l'ordonnance⁵⁶. Celle-ci ne comprend pas plus de disposition modifiant la législation fiscale ou urbanistique afin de tenir compte de l'éventuel enregistrement d'une communauté cultuelle ou non confessionnelle. Outre son caractère contestable sur le plan de la répartition des compétences, l'enregistrement facultatif suscite donc également des doutes quant à son utilité pour les communautés concernées.

Chapitre II. La reconnaissance

14. Il est de vieille tradition en droit des cultes que seules bénéficient du soutien financier des pouvoirs publics les communautés cultuelles reconnues par eux. Les critères de reconnaissance des communautés cultuelles locales ont longtemps fait l'objet de critiques en raison de leur caractère disparate et peu transparent⁵⁷. Avec son arrêté du 30 septembre 2005 (entre-temps remplacé⁵⁸), le Gouvernement flamand avait fait une première tentative d'objectivation de ces critères⁵⁹, suivi le 18 mai 2017 par le législateur wallon⁶⁰. Le 10 décembre 2021, c'était donc au tour du législateur bruxellois de s'atteler à la tâche de modernisation de la procédure et des critères de reconnaissance des communautés religieuses locales. Toute reconnaissance se fait à la demande de l'organe représentatif du culte (section 1^{re}) et à l'issue d'une procédure spécifique (section 2). À certaines conditions, elle peut faire l'objet d'un retrait (section 3).

Section 1^{re}. La demande de reconnaissance

15. La demande de reconnaissance est une prérogative de l'organe représentatif du culte concerné (§ 1^{er}). Elle

51 Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, précitée, art. 6, § 1^{er}, VIII, al. 1^{er}, 6°.
52 Projet d'ordonnance précité, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 16.
53 Loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues, *M.B.*, 21 octobre 2002, art. 26, 4°.
54 Si le choix du législateur spécial de confier la compétence des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus et celle des communautés philosophiques non confessionnelles à des niveaux de pouvoir différents peut être tenu pour acquis, il est cependant contestable quant à sa conformité à l'article 181 de la Constitution, dont les travaux préparatoires révèlent que l'intention du Constituant était de prévoir un régime parallèle pour les cultes reconnus et les organisations philosophiques non confessionnelles (Proposition de révision de l'article 117 de la Constitution en y ajoutant un alinéa 2 élargissant éventuellement aux conseillers laïques les dispositions de l'alinéa 1^{er}, développements, *Doc.*, Sén., 1991-1992, n° 100 – 3/1°, p. 3, et rapport fait au nom de la commission de la Révision de la Constitution et des Réformes des Institutions par M. Stroobant, *Doc.*, Sén., 1991-1992, n° 100 – 3/2°, p. 2). Voy. F. AMEZ, « Un aspect oublié de la réforme de l'État : le régime des cultes », *J.T.*, 2002, pp. 535-537.
55 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 4, 1°.
56 Projet d'ordonnance précité, avis du Conseil d'État n° 67.157/4 du 3 juin 2020, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 70.
57 J.-F. HUSSON (dir.), « Le financement des cultes et de la laïcité organisée en Belgique », *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives*, Namur, Les éditions namuroises, 2005, pp. 27-28 ; S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles. Analyse de constitutionnalité et de conventionnalité*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 129-131.
58 Par le Décret de l'Autorité flamande du 22 octobre 2021 précité.
59 Arrêté du Gouvernement flamand du 30 septembre 2005 établissant les critères de reconnaissance des communautés ecclésiales et cultuelles locales, *M.B.*, 16 décembre 2005.
60 Décret de la Région wallonne du 18 mai 2017 relatif à la reconnaissance et aux obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes, précité.



doit être introduite dans les formes déterminées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (§ 2).

§ 1^{er}. L’auteur de la demande

16. La demande de reconnaissance d’une communauté cultuelle locale doit émaner de l’organe représentatif du culte concerné. Ceci ressort tant de l’article 4 de l’ordonnance du 10 décembre 2021 que de l’article 3, § 1^{er}, de l’accord de coopération du 2 juillet 2008, selon lequel « la demande d’établissement d’une communauté est transmise par l’organe représentatif concerné à l’autorité régionale compétente »⁶¹.

En ce qui concerne le culte catholique, c’est l’archevêque de Malines-Bruxelles qui est habilité à demander la reconnaissance d’une paroisse nouvelle⁶². Pour les autres cultes, c’est chaque fois à l’organe représentatif reconnu par l’autorité fédérale qu’il appartient d’introduire la demande de reconnaissance d’une nouvelle communauté.

§ 2. La forme de la demande

17. La demande de reconnaissance doit être accompagnée d’un dossier dont le contenu est déterminé par le Gouvernement régional. Selon l’arrêté du 1^{er} février 2023, la demande de reconnaissance est à adresser au directeur général de Bruxelles Pouvoirs Locaux au moyen d’un formulaire préétabli par l’administration⁶³.

Section 2. La procédure et la décision de reconnaissance

18. La reconnaissance d’une communauté cultuelle locale est soumise à une procédure de coopération préalable (§ 1^{er}) et repose sur des critères légalement définis (§ 2). Elle a des effets juridiques déterminés (§ 3).

§ 1^{er}. Les procédures de coopération

19. La coopération préalable est en partie obligatoire (A) et en partie facultative (B).

A. La coopération obligatoire

20. Les collectivités fédérées ne sont compétentes qu’à l’égard des établissements publics chargés de la gestion du temporel du culte dont la circonscription territoriale est entièrement inscrite dans la région linguistique correspondante. Les établissements dont la circonscription territoriale s’étend à plusieurs régions linguistiques échappent à la compétence des régions et de la Communauté germanophone. Cette situation appelle deux observations. Premièrement, la reconnaissance de nouvelles communautés cultuelles de base réparties sur plusieurs régions linguistiques et l’érection d’un établissement public chargé de la gestion de leur temporel est devenue techniquement impossible, faute d’autorité compétente. Deuxièmement, aucune autorité n’est compétente pour exercer la tutelle sur les établissements trans-régionaux existants, ni pour les financer, ni pour modifier la législation qui leur est applicable.

Afin de pallier cet inconvénient, le législateur spécial du 13 juillet 2001 a inséré une disposition spécifique dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. L’article 92bis, § 2, h, dispose que les régions doivent « en tout cas » conclure un accord de coopération relatif aux « fabriques d’église et établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, dont l’activité dépasse les limites d’une région ». La Région wallonne et la Communauté germanophone se sont exécutées le 22 janvier 2009 en ce qui concerne les églises protestantes dont la circonscription s’étend sur les régions de langue française et de langue allemande⁶⁴. Ce n’est que le 17 juillet 2017 que l’ensemble des régions et la Communauté germanophone se sont acquittées de cette obligation pour l’ensemble des communautés religieuses. Pour les situations existantes, l’accord de coopération

61 Dans son avis n° 59.638/4, le Conseil d’État estime que cet accord de coopération n’est pas encore entré en vigueur au motif qu’il n’a pas encore reçu l’assentiment des assemblées législatives des parties (Projet de décret relatif à la reconnaissance et aux obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes, avis du Conseil d’État n° 59.638/4 du 20 juin 2016, *Doc.*, Parl. w., 2016-2017, n° 770/1, pp. 25 et 26). On ne peut se rallier à cet avis. L’article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ne soumet à un tel assentiment que les accords de coopération grevant les parties concernées ou liant individuellement les Belges. Ce n’est pas le cas de l’accord de coopération du 2 juillet 2008 (modifiant l’accord de coopération du 27 mai 2004 entre l’Autorité fédérale, la Communauté germanophone, 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, *M.B.*, 23 juillet 2008). On remarquera en outre que la banque de données du même Conseil d’État mentionne cet accord de coopération comme en vigueur (<http://www.raadvst-consetat.be>).

62 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 3, § 1^{er}. La demande de reconnaissance d’un nouvel évêché (par exemple en cas de scission de l’archidiocèse de Malines-Bruxelles) devrait quant à elle être introduite par le Saint-Siège.

63 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} février 2023 réglant les demandes de reconnaissance des communautés culturelles [sic] locales, *M.B.*, 17 février 2023, art. 1^{er}. Ce formulaire contient la dénomination française et néerlandaise du futur établissement chargé de la gestion du temporel, l’adresse du bâtiment où s’exerce le culte, l’adresse du siège social de la communauté, une déclaration sur l’honneur que la communauté comprend au moins 200 membres et, enfin, la demande de création d’un établissement public chargé de la gestion du temporel.

64 Accord de coopération conclu le 22 janvier 2009 entre la Région wallonne et la Communauté germanophone concernant la tutelle sur les fabriques d’église protestantes dont l’activité s’étend à la fois sur les territoires de la Région wallonne et de la Communauté germanophone (Décret de la Région wallonne du 30 avril 2009, *M.B.*, 26 mai 2009, et décret de la Communauté germanophone du 27 avril 2009, *M.B.*, 14 juillet 2009).

visé à maintenir les clefs de répartition existantes avant le transfert de compétence. Pour l'avenir, il « résout » le problème en excluant purement et simplement la reconnaissance de nouvelles circonscriptions religieuses s'étendant sur plus d'une région linguistique⁶⁵.

B. La coopération facultative

21. Avant même que soit conclu l'accord de coopération imposé aux régions par la loi spéciale du 8 août 1980 telle qu'adaptée à la cinquième réforme de l'État, l'autorité fédérale et les collectivités fédérées avaient conclu un accord de coopération auquel le législateur spécial ne les contraignait pourtant pas, même si le bon sens les y invitait fermement.

Le démembrement de la compétence du régime des cultes comportait le risque de voir l'autorité fédérale et les autorités fédérées prendre des décisions peu harmonieuses, voire contradictoires, en exerçant séparément leurs compétences à l'égard de la même situation. La création d'une communauté cultuelle par l'autorité religieuse doit désormais faire l'objet de deux reconnaissances distinctes. L'autorité régionale doit créer un établissement chargé de la gestion du temporel ; l'autorité fédérale doit y affecter une place de ministre du culte. Des décisions contradictoires feraient émerger des communautés cultuelles dotées d'un ministre du culte, mais dénuées d'établissement public chargé de la gestion de leur temporel, ou inversement. L'accord de coopération du 2 juillet 2008 vise à éviter ces contradictions en coordonnant les décisions de l'autorité fédérale et des autorités régionales ou communautaires⁶⁶.

L'accord de coopération du 2 juillet 2008 prévoit une information réciproque des autorités fédérale et régionales ou communautaire (1), ainsi que la mise en place d'un organe spécifique de concertation (2).

1. L'information

22. Lorsque l'autorité fédérale est saisie d'une demande de reconnaissance d'un culte, elle en informe les gouvernements régionaux. Ceux-ci disposent de quatre mois pour remettre un avis⁶⁷. Ces avis ne sont pas contraignants. Une fois la décision de l'autorité fédérale arrêtée, les gouvernements régionaux en sont informés⁶⁸.

Lorsqu'une région est saisie d'une demande de reconnaissance d'une communauté par l'organe représentatif d'un culte, elle en informe l'autorité fédérale, qui dispose de quatre mois pour remettre un avis, qui n'est en principe pas contraignant (voy. *infra*, n° 23)⁶⁹.

En ce qui concerne la fixation du cadre des ministres des cultes, il incombe aux organes représentatifs des cultes de remettre annuellement une demande de modification à l'autorité fédérale. Cette dernière demande l'avis des gouvernements régionaux, qui disposent de quatre mois pour répondre. La décision de l'autorité fédérale est transmise pour information aux autorités régionales.

2. La concertation

23. L'avis de l'autorité fédérale quant à la reconnaissance d'une communauté cultuelle locale par l'autorité régionale n'est, en principe, pas contraignant. Toutefois, s'il s'agit d'un avis négatif fondé sur des motifs relevant de la sécurité de l'État ou de l'ordre public, il suspend la procédure de reconnaissance⁷⁰. C'est le seul cas dans lequel la coordination entre les décisions fédérale et régionale est réellement assurée⁷¹. Dans tous les autres cas, la concertation entre l'autorité fédérale et les collectivités fédérées a lieu au sein d'une commission composée d'un représentant de chaque gouvernement et présidée par le représentant du ministre de la Justice⁷². Si l'accord de coopération prévoit que chaque partie peut demander l'examen par cette commission de toute question relative à la politique des cultes, il est muet quant à la force juridique de ses décisions. La commission ne constitue rien d'autre qu'un lieu de rencontre entre les représentants des différents gouvernements et ne dispose que d'une compétence consultative⁷³.

§ 2. Les critères de la reconnaissance

24. La reconnaissance des communautés cultuelles locales est une compétence du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. En son article 4, l'ordonnance énonce douze critères à l'égard desquels le Gouvernement doit motiver sa décision mais dont le caractère contraignant demeure flou (D). Ils peuvent être regroupés en trois grandes catégories : ceux relatifs

65 Accord de coopération conclu le 17 juillet 2017 entre la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone, relatif aux communautés religieuses locales reconnues de cultes reconnus, dont le ressort territorial s'étend sur plus d'une entité fédérée, *M.B.*, 30 novembre 2017, art. 3, § 1^{er}, et 5.
66 Cet accord remplace un accord de coopération du 27 mai 2004 aux dispositions identiques, mais auquel la Communauté germanophone n'était pas partie.
67 Accord de coopération du 2 juillet 2008 précité, art. 2, al. 1^{er}.
68 Accord de coopération du 2 juillet 2008 précité, art. 2, al. 2.
69 Accord de coopération du 2 juillet 2008 précité, art. 3, al. 1^{er}.
70 Accord de coopération du 2 juillet 2008 précité, art. 3, al. 3.
71 A. OVERBEEKE, « Eén huis met vele kamers. De financiering van de erkende erediensten in het samenwerkingsakkoord van 27 mei 2004 », *C.D.P.K.*, 2007, p. 114.
72 Accord de coopération du 2 juillet 2008 précité, art. 5.
73 A. OVERBEEKE, *op. cit.*, p. 109.



à l'intégration sociale (A), ceux relatifs aux biens (B) et ceux relatifs au fonctionnement (C) de la communauté.

A. Les critères relatifs à l'intégration sociale

25. Le premier critère est la présence depuis trois ans au moins de la communauté dont la reconnaissance est demandée sur la liste des communautés enregistrées⁷⁴. Il s'agit de la principale conséquence de l'enregistrement : faire courir le délai de trois ans au terme duquel la reconnaissance peut être demandée par l'organe représentatif du culte. Il faut également que la communauté compte au moins 200 membres⁷⁵ et que le collège des bourgmestre et échevins de la commune où est sis le bâtiment affecté au culte ait remis un avis positif sur la reconnaissance⁷⁶. La communauté dont la reconnaissance est demandée doit également avoir proposé une dénomination utilisable en français et en néerlandais pour l'établissement chargé de la gestion du temporel⁷⁷. Cette dénomination ne doit donc pas être confondue (ni nécessairement identique) avec la dénomination de la communauté elle-même, qui doit déjà être connue au moment de l'enregistrement et n'est pas soumise à l'obligation d'être utilisable en français et en néerlandais (voy. *supra*, n° 11).

Le siège social de la communauté à reconnaître doit être sis en Région bruxelloise⁷⁸. Cette précision est en soi superflue, puisque dans le cas contraire, la Région de Bruxelles-Capitale ne serait simplement pas compétente à son égard. Elle est cependant révélatrice d'un aspect important de la réforme, dont il sera plus amplement question dans la deuxième partie du présent *opus*. Alors que le financement des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes catholique, protestant, anglican et israélite était jusqu'ici organisé au niveau communal, l'ordonnance du 10 décembre 2021 place l'ensemble de ces établissements dans le giron régional⁷⁹. Il n'est donc plus nécessaire que le ressort territorial de la communauté culturelle à reconnaître soit circonscrit dans telle ou telle commune : il suffit que le siège social et le lieu de culte soient sis en Région bruxelloise.

B. Les critères relatifs aux biens

26. Les critères relatifs aux biens de la communauté concernent principalement le bâtiment affecté au culte. Celui-ci doit répondre tant aux normes de sécurité qu'à la législation urbanistique en vigueur⁸⁰. Il doit également être sis en Région bruxelloise⁸¹. Si le siège social est différent du lieu culte, les deux adresses doivent être situées en Région bruxelloise.

Le dossier doit en outre comprendre un budget et un compte conformes aux prescriptions des articles 31 à 37 de l'ordonnance du 10 décembre 2021 (*cf. infra*, deuxième partie, n°s 65 et s.), soit répondant aux exigences imposées aux établissements publics de gestion du temporel des communautés reconnues⁸². Ce critère vise à s'assurer que les responsables de la communauté maîtrisent les procédures administratives et doit permettre aux pouvoirs publics d'anticiper les implications financières de la reconnaissance⁸³.

C. Les critères relatifs au fonctionnement

27. Les personnes désignées pour faire partie du premier conseil d'administration de l'établissement public chargé de la gestion des intérêts matériels de la communauté doivent déposer une déclaration écrite par laquelle elles s'engagent à appliquer correctement la législation sur l'emploi des langues en matière administrative⁸⁴. On se réjouit que le législateur bruxellois ne soit pas tombé dans le même piège que le législateur wallon, qui étend une obligation similaire au responsable spirituel de la communauté⁸⁵. La plus-value d'une telle déclaration reste cependant hautement douteuse : les établissements chargés de la gestion des intérêts matériels des cultes sont des établissements publics ; en cette qualité ils sont soumis de plein droit à cette législation⁸⁶.

Ces mêmes personnes doivent s'être parallèlement engagées par écrit « à exclure du conseil d'administration tout individu qui agirait ou inciterait à agir en violation de la Constitution et des lois du peuple belge et

74 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 4, 1°.
75 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 4, 3°. Le critère du nombre minimal de fidèles est cependant difficile à vérifier. En respectant à la fois le droit à la protection de la vie privée et l'autonomie des communautés culturelles, les pouvoirs publics ne peuvent que se fier aux déclarations de l'organe représentatif du culte, seul compétent pour déterminer quels sont les fidèles entrant en considération dans le comptage (S. WATTIER, *op. cit.*, pp. 310-315). Cette difficulté est confirmée par l'art. 1^{er}, 4°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} février 2023, précité, qui se limite à exiger de l'organe représentatif une déclaration sur l'honneur concernant le nombre de fidèles.
76 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 4, 4°.
77 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 4, 12°.
78 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 4, 7°.
79 Voy. not. ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 30.
80 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 4, 5°.
81 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 4, 6°.
82 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 4, 2°.
83 Projet d'ordonnance précité, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 17.
84 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 4, 8°.
85 Décret de la Région wallonne du 18 mai 2017 précité, art. 4, § 1^{er}, 12°. La langue de la liturgie n'étant pas un acte de l'autorité publique, elle ne peut être réglée par le législateur et bénéficie de la liberté d'emploi des langues garantie par l'article 30 de la Constitution.
86 Lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, *M.B.*, 2 août 1966, art. 2.

de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à exclure toute activité ou littérature constituant une violation de ces normes »⁸⁷, à moins que cette littérature soit détenue à des fins académiques ou de recherche⁸⁸.

En outre, la communauté doit s'engager à confier à titre principal l'exercice du culte à un ministre du culte rémunéré par l'autorité fédérale. Si celui-ci est un primo-arrivant ou issu d'un État non-membre de l'Union européenne, il doit suivre une formation destinée à faciliter son intégration en Belgique, dont le contenu doit être arrêté par le Gouvernement régional⁸⁹. Celui a choisi de se référer au parcours d'accueil pour primo-arrivants établi par la Commission communautaire commune⁹⁰. Ce critère de reconnaissance pose cependant question à plusieurs points de vue. D'une part, il suppose que la communauté cultuelle est en mesure de désigner elle-même la personne qui assume en son sein les responsabilités spirituelles et liturgiques. Or ceci dépend des règles d'organisation internes du culte concerné. Une paroisse catholique ne dispose par exemple pas du droit de désigner elle-même son curé : ce choix appartient à l'évêque⁹¹. Elle ne pourrait donc s'engager valablement à faire appel à un ministre du culte rémunéré par l'autorité fédérale (ou répondant à toute autre condition), puisque ce choix lui échappe en droit canon. Ce critère méconnaît l'autonomie d'organisation interne des communautés cultuelles garantie par l'article 21 de la Constitution. D'autre part, soumettre la reconnaissance de la communauté à des conditions de formation de son ministre du culte méconnaît également l'autonomie organisationnelle garantie par l'article 21 de la Constitution : il n'appartient pas aux pouvoirs publics de déterminer la formation des ministres du culte. C'est au seul organe représentatif qu'il revient de fixer les conditions auxquelles il propose à l'autorité fédérale de reconnaître à telle ou telle personne la qualité de ministre du culte⁹². En imposant un profil de formation déterminé aux ministres du culte, le législateur enfreint à la fois la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions et l'article 21 de la Constitution.

La communauté à reconnaître doit également disposer de l'avis favorable du ministre de la Justice, conformément à l'accord de coopération du 2 juillet 2008⁹³.

D. Le caractère contraignant des critères de la reconnaissance

28. Si la décision de reconnaissance doit être motivée au regard d'un assez grand nombre d'éléments énumérés dans l'ordonnance, le Conseil d'État relève toutefois que cette formulation laisse une certaine marge d'appréciation au Gouvernement. Les critères énumérés ne sont pas explicitement formulés comme des conditions de la reconnaissance, mais seulement comme des critères au regard desquels cette reconnaissance doit être motivée. L'exposé des motifs insiste pour sa part sur leur grand nombre et leur caractère « objectif » qui ne laisseraient pas au Gouvernement de véritable marge d'appréciation⁹⁴.

Il est permis de douter de l'interprétation suggérée par l'exposé des motifs. Si le Gouvernement doit « motiver sa décision à l'égard des critères » énumérés à l'article 4 de l'ordonnance, cela ne signifie pas qu'il ne peut accorder la reconnaissance qu'à la condition que tous ces critères soient remplis. Selon la lettre du texte, une communauté ne répondant que partiellement aux critères établis par l'ordonnance pourrait faire l'objet d'une reconnaissance, pour autant que celle-ci soit suffisamment motivée. La relativement longue liste de critères à prendre en considération est sans doute de nature à limiter la marge d'appréciation du Gouvernement, mais pas de nature à l'annihiler. Ceci vaut d'autant plus que certains de ces critères, comme ceux liés au profil du responsable spirituel de la communauté, sont contestables sur le plan constitutionnel. Il serait périlleux de refuser la reconnaissance d'une communauté cultuelle locale au seul motif qu'elle ne s'engagerait pas à confier l'exercice du culte à un ministre du culte rémunéré par l'autorité fédérale ou que celui-ci n'aurait pas suivi une formation particulière.

§ 3. Les effets de la reconnaissance

29. Trois effets sont traditionnellement attribués à la reconnaissance d'une communauté cultuelle locale : la création d'un établissement public chargé de la gestion de son temporel (A), la rémunération d'un ou plusieurs ministres du culte affectés à cette communauté (B) et le droit à un logement pour l'un de ces ministres du culte (C). Depuis la régionalisation partielle de la matière du

87 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 4, 9°.
88 Projet d'ordonnance précité, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 18.
89 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 4, 11°.
90 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} février 2023 précité, art. 2, 5°. On notera que l'arrêté renvoie encore à l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants, alors que celle-ci est abrogée depuis le 1^{er} janvier 2024 par l'entrée en vigueur de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2023 concernant le parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères (*M.B.*, 9 novembre 2023) (voy. aussi arrêté du Collège réuni de la Commission Communautaire Commune du 18 janvier 2024 portant exécution de l'ordonnance précitée, art. 90).
91 Code de droit canonique de 1983, c. 523.
92 P. DE POOTER, « Inburgeringsbeleid en bedienaren van de erediensten. Een verlicht idee of een gallicaanse oprisping ? », *N.J.W.*, 2005, p. 692.
93 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 4, 10°.
94 Comp. Projet d'ordonnance précité, avis du Conseil d'État n° 67.157/4 du 3 juin 2020, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 78, et exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 17.



temporel du culte, ces effets relèvent toutefois de niveaux de pouvoirs distincts.

A. La création d'un établissement public chargé de la gestion du temporel

30. La création d'un établissement public chargé de la gestion du temporel – dont il est question à l'article 6 de l'ordonnance – est la conséquence la plus directe de la reconnaissance d'une communauté cultuelle locale. C'est aussi celle qui relève de la compétence régionale. L'ordonnance n'évoque les établissements chargés de la gestion du temporel du culte que de manière générique. Les organes représentatifs des cultes sont libres d'en choisir la dénomination exacte en français et en néerlandais⁹⁵. En revanche, tous ces établissements, quelle qu'en soit la dénomination, sont désormais pourvus d'un conseil d'administration⁹⁶.

B. La rémunération d'un ou de plusieurs ministres du culte

31. La création d'une place au cadre des ministres du culte rémunérés par l'État était autrefois une conséquence logique de la reconnaissance d'une communauté cultuelle de base. Depuis le 1^{er} janvier 2002, la décision de la reconnaissance de la communauté cultuelle et celle de la création d'une place de ministre du culte relèvent de deux autorités différentes. L'accord de coopération du 2 juillet 2008 précité vise à coordonner les décisions des autorités régionales et fédérale. Les procédures mises en place sont cependant plus des procédures d'information réciproque que de véritables procédures de coordination (voy. *supra*, n^{os} 22 et 23). La rémunération d'un ou de plusieurs ministres du culte affectés à une communauté n'est donc pas une conséquence automatique de la reconnaissance de celle-ci par l'autorité régionale.

La pratique montre toutefois que le gouvernement fédéral est peu enclin à faire valoir son autonomie en matière de création de places de ministres du culte. Lorsque la décision de reconnaissance d'une communauté cultuelle de base est prise au niveau régional, l'autorité fédérale tend à se conformer à celle-ci par la

reconnaissance d'un emploi de ministre du culte. Cette décision peut même survenir si elle n'est pas sollicitée par les autorités religieuses⁹⁷. Contrairement à ce que laissait jadis entendre le ministre de la Justice, il s'agit là d'un choix politique et en aucun cas d'une obligation juridique⁹⁸.

C. L'octroi au ministre du culte d'un logement de fonction

32. L'article 255, 12°, de la Nouvelle Loi communale impose aux communes de fournir un logement au ministre des cultes catholique, protestant, anglican et israélite. L'article 69, 9°, de la Loi provinciale édicte la même obligation à l'égard des provinces pour les évêques catholiques et les ministres des cultes orthodoxe et islamique.

Le législateur bruxellois a cru bon de régler la question du logement de fonction des ministres du culte. L'article 67 de l'ordonnance du 10 décembre 2021 pose en principe que le logement de fonction d'un ministre du culte doit être fourni par l'établissement public chargé de la gestion des intérêts matériels. Si cet établissement n'est pas en mesure de fournir un tel logement, c'est le Gouvernement régional qui doit fournir au ministre desservant une indemnité de logement⁹⁹. Cette disposition appelle plusieurs observations, certaines touchant à la répartition des compétences (*cf.* directement ci-dessous) et d'autres à la manière dont cet aspect est réglé sur le fond (*cf. infra*, deuxième partie, n° 59).

Premièrement, le législateur bruxellois excède clairement les compétences régionales en intervenant dans le statut des ministres des cultes. Le droit à un logement de fonction est un élément du statut matériel des ministres du culte. En tant que tel, il relève de la compétence de la seule autorité fédérale¹⁰⁰.

Deuxièmement, le droit à un logement de fonction est un droit personnel du ministre du culte et n'a en soi aucun lien avec l'établissement public chargé de la gestion du temporel du culte¹⁰¹. Pour les curés du culte catholique et les ministres des cultes protestant, anglican et israélite, ce logement est mis à charge de la commune par l'article 255, 12°, de la Nouvelle Loi communale.

95 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 6, § 1^{er}. Les instances compétentes du culte catholique ont choisi de maintenir la dénomination de « fabrique d'église » pour les établissements relevant de ce culte.
96 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 8, § 1^{er}.
97 A. OVERBEEKE, *op. cit.*, p. 106.
98 Question n° 3-376 du 24 octobre 2003 de M. DE SCHAMPHELAERE, Q.R., Sén., 2003-2004, n° 3-5, pp. 336-338 : « La prise en charge par le budget fédéral d'un traitement d'un ministre du culte découle de la décision de reconnaissance de l'autorité régionale et dans d'autres cas de la décision d'attribuer une place supplémentaire à une communauté déjà reconnue. [...] Le traitement d'un ministre d'un culte est la conséquence de la reconnaissance régionale d'une communauté religieuse locale ».
99 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 67, § 1^{er}.
100 Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, précitée, art. 6, § 1^{er}, VIII, 6°. Voy. ég. F. AMEZ, « De bevoegdheidsverdeling inzake erediensten », *Vastgoedrecht en de kerk. Alternatieven voor de verkoop van religieuze gebouwen*, sous la direction de J. VANNEROM, Anvers, Intersentia, 2014, pp. 28 et 29.
101 A. CORSWAREM, *De la législation civile des cultes et spécialement de l'administration des fabriques d'église*, Hasselt, 1904, p. 571 ; M. DAMOISEAUX, *Traité pratique de l'administration des fabriques d'église*, Bruxelles, Larcier, 1957, pp. 380 et 381 ; P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Bruxelles, Larcier, 2003, pp. 153-159 ; V. VANDERMOERE et J. DUJARDIN, *Fabriques d'église*, Bruges, die Keure, 1991, p. 100.

Pour les évêques du culte catholique et les ministres des cultes orthodoxe et israélite, il est mis à charge de la province par l'article 69, 9°, de la Loi provinciale. L'article 67 de l'ordonnance du 10 décembre 2021 prétend quant à lui mettre cette obligation à charge de l'établissement chargé de la gestion des intérêts matériels du culte. Il lui transfère ainsi une charge légalement imposée aux communes (pour les cultes catholique, protestant, anglican et israélite). Si, dès avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 10 décembre 2021 (et même avant d'être compétente en matière de temporel des cultes), la Région de Bruxelles-Capitale devait pourvoir au logement des ministres des cultes orthodoxe et islamique, c'est en tant qu'agglomération bruxelloise. Elle agissait dans le cadre des compétences attribuées aux provinces par le législateur fédéral dans une démarche de déconcentration. Il ne s'agit pas d'une compétence régionale dans laquelle le législateur régional serait libre d'intervenir¹⁰².

Troisièmement, le législateur bruxellois n'est pas allé jusqu'au bout de sa démarche. En admettant qu'il soit compétent pour régler la question du logement de fonction des ministres des cultes (*quod non*), il aurait été opportun d'abroger les dispositions fédérales réglant ce même droit. Or, ni l'article 255, 12°, de la Nouvelle Loi communale, ni l'article 69, 9°, de la Loi provinciale ne sont abrogés par l'ordonnance du 10 décembre 2021. L'obligation de fournir un logement de fonction à un ministre du culte est donc à charge de la commune (ou de la Région de Bruxelles-Capitale) selon la loi fédérale, mais à charge de l'établissement chargé de la gestion des intérêts matériels selon l'ordonnance régionale. La sécurité juridique n'est assurément pas servie par cette manœuvre.

Section 3. Le retrait de la reconnaissance

33. L'ordonnance du 10 décembre 2021 donne, en son article 5, un cadre au retrait de reconnaissance par le Gouvernement régional, défini, à l'article 2, 8°, comme « l'acte par lequel le Gouvernement retire la reconnaissance d'une communauté locale après avoir constaté qu'elle ne remplit plus les critères de reconnaissance », ce qui ne correspond toutefois qu'à l'une des hypothèses énumérées par l'ordonnance. Le retrait de la reconnaissance est, en effet, prévu dans certaines circonstances (§ 1^{er}), qui ne privent toutefois pas le Gouvernement d'une large marge d'appréciation (§ 2). Les effets du retrait de reconnaissance sont cependant relativement mal définis (§ 3).

§ 1^{er}. Les circonstances du retrait

34. Dans le but d'éviter les décisions arbitraires, l'ordonnance du 10 décembre 2021 énumère les hypothèses dans lesquelles le Gouvernement peut retirer la reconnaissance d'une communauté culturelle locale : le non-respect des conditions de reconnaissance (A), la déchéance de l'établissement chargé de la gestion du temporel (B), l'acceptation irrégulière d'une libéralité (C) et le non-respect des règles de composition de l'établissement chargé de la gestion du temporel (D)¹⁰³. Contrairement au législateur flamand, le législateur bruxellois ne considère pas que la simple demande de l'organe représentatif du culte constitue en soi un motif suffisant pour retirer la reconnaissance à une communauté culturelle locale¹⁰⁴.

A. Le non-respect des conditions de reconnaissance

35. Le non-respect des critères de reconnaissance énumérés à l'article 4 de l'ordonnance du 10 décembre 2021 peut donner lieu au retrait de la reconnaissance, pour autant que la régularisation s'avère impossible.

Si le texte de l'article 4 de l'ordonnance est ambigu sur le caractère contraignant des critères de reconnaissance qu'il énumère (voy. *supra*, n° 28), cette disposition tendrait à leur conférer un tel caractère, et même un caractère permanent. Ceci n'est pas sans poser de problème. D'une part, les déclarations visées à l'article 4, 8° et 9°, de l'ordonnance semblent ainsi engager non seulement leurs auteurs, mais aussi leurs successeurs, sans que ceci ne soit explicitement mentionné. D'autre part, un retrait de reconnaissance se fondant sur le seul motif que le ministre du culte ne répond pas à des conditions spécifiques telles qu'une « formation destinée à faciliter son intégration en Belgique » non seulement excéderait les compétences régionales, mais serait aussi contraire à l'article 21 de la Constitution.

B. La déchéance de l'établissement chargé de la gestion du temporel

36. La déchéance est la décision par laquelle le Gouvernement prononce la perte par un établissement public chargé de la gestion du temporel du culte de son droit à une intervention financière régionale en cas de déficit budgétaire¹⁰⁵. Cette déchéance peut être prononcée en cas de défaut de transmission au Gouvernement régional dans le délai imparti du budget, des comptes ou de l'inventaire des droits réels dont l'établissement

102 Loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, précitée, art. 4, § 4, 1°.
103 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 5.
104 Comp. Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 5, avec décret de l'Autorité flamande du 22 octobre 2021 précité, art. 29, § 2.
105 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 2, 7°.



est titulaire ou de leurs pièces justificatives (voy. *infra*, deuxième partie, n^{os} 65 et 67)¹⁰⁶.

C. L'acceptation irrégulière d'une libéralité

37. L'acceptation par les établissements publics chargés de la gestion du temporel du culte de libéralités excédant 12.500 euros est soumise à un contrôle de tutelle spécial, à savoir l'approbation de l'organe représentatif du culte et du Gouvernement régional (cf. *infra*, deuxième partie, n^o 72). Le non-respect de cette exigence ouvre la voie au retrait de la reconnaissance¹⁰⁷.

D. Le non-respect des règles de composition

38. Les articles 8 à 10 de l'ordonnance du 10 décembre 2021 énoncent les règles et incompatibilités à respecter pour la composition des conseils d'administration des établissements chargés de la gestion des intérêts matériels du culte (voy. *infra*, II, n^{os} 45 et s.). Le non-respect de ces règles peut également entraîner le retrait de la reconnaissance, si l'organe représentatif, dûment averti, n'a pas réagi dans un délai de quatre mois.

§ 2. Les modalités du retrait

39. Le Gouvernement jouit d'une assez large liberté d'appréciation en matière de retrait de reconnaissance. Ce dernier n'est pas automatique dès qu'un ou plusieurs motifs de retrait sont constatés. Le Gouvernement régional peut trancher en toute opportunité.

Le retrait de la reconnaissance fondé sur la perte des critères de reconnaissance est explicitement soumis à une condition plus stricte, à savoir qu'il soit impossible de remédier à l'irrégularité de la situation. La marge d'appréciation dont bénéficie le Gouvernement laisse cependant supposer que cette condition supplémentaire sera applicable dans les faits aux autres conditions de retrait. Cette observation vaut particulièrement pour le retrait de la reconnaissance motivé par la déchéance de l'établissement public chargé de la gestion des intérêts matériels du culte. En effet, une telle déchéance constitue déjà une sanction en soi, puisqu'elle prive l'établissement concerné du soutien financier de la Région. Passer au niveau de sanction suivant, la perte de la reconnaissance et la dissolution pure et simple de l'établissement concerné, suppose que la situation ne soit pas régularisée pendant une période suffisamment

significative, sans quoi la déchéance ne ferait qu'un avec le retrait de reconnaissance.

§ 3. Les effets du retrait

40. L'ordonnance du 10 décembre 2021 est laconique quant aux effets du retrait de la reconnaissance. Elle dispose seulement que l'organe représentatif du culte, qui doit être informé de toute procédure de retrait, dispose de quarante jours pour communiquer au Gouvernement la destination à apporter au patrimoine de l'établissement chargé de la gestion des intérêts matériels du culte¹⁰⁸.

Si la création d'un établissement public chargé de la gestion des intérêts matériels est la principale conséquence de la reconnaissance, il va de soi que la dissolution de cet établissement est la première conséquence de son retrait. Dans le cadre de cette dissolution, le législateur bruxellois a fait le choix de laisser la destination du patrimoine de l'établissement au choix de l'organe représentatif du culte. Si la première option qui vient à l'esprit est de transférer ce patrimoine à une autre communauté reconnue du même culte, celle-ci n'est pas la seule possible. Les travaux préparatoires évoquent également la possibilité de restituer le patrimoine à la communauté culturelle désormais non reconnue¹⁰⁹. Ceci suppose toutefois que cette dernière dispose encore d'une personnalité juridique, par exemple sous forme d'ASBL. Fût-elle minimaliste, il convient de saluer cette mention dans l'ordonnance, là où les législateurs tant wallon que flamand sont restés dans le flou en ce qui concerne la destination du patrimoine lors de la dissolution d'un établissement public chargé de la gestion du temporel du culte¹¹⁰.

II. LE RÉGIME DES ÉTABLISSEMENTS CHARGÉS DE LA GESTION DES INTÉRÊTS MATÉRIELS DES CULTES

41. La double reconnaissance d'un culte et d'une communauté culturelle locale entraîne la possibilité pour celle-ci de créer un « établissement », c'est-à-dire un organisme public de gestion des biens affectés au culte dans cette communauté, qui bénéficiera d'un soutien financier de la part des pouvoirs publics.

Les évolutions les plus notables à mettre à l'actif de la nouvelle ordonnance sur ce terrain sont l'institution de

106 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 32, § 5, et 35.
107 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 52.
108 Ordonnance du 10 décembre 2021 précitée, art. 5, § 2.
109 Projet d'ordonnance précité, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n^o A-400/1, p. 20.
110 Décret de la Région wallonne du 18 mai 2017 précité, art. 15 à 17 ; Décret de l'Autorité flamande du 22 octobre 2021 précité, art. 29.

la Région de Bruxelles-Capitale comme pouvoir subsidiant des établissements et comme unique autorité de tutelle civile de ceux-ci (en remplacement du niveau communal)¹¹¹, le plafonnement de l'intervention financière de la Région à 30 % de leurs dépenses ordinaires (à deux exceptions près, qui permettent d'atteindre 40 %), l'obligation pour les établissements de dresser un plan pluriannuel sur cinq ans, la possibilité pour ces mêmes établissements de se regrouper en associations, et enfin l'adoption de mesures simplificatrices en matière de tutelle¹¹².

Ces nouvelles règles sont examinées successivement à travers la composition et l'organisation des établissements et des associations d'établissements (chapitre 1^{er}), leur gestion financière et patrimoniale (chapitre 2) et leur contrôle (chapitre 3)¹¹³.

Chapitre 1^{er}. La composition et l'organisation des (associations d') établissements

42. L'ordonnance organique de 2021 confie la gestion des intérêts matériels des communautés locales reconnues à des établissements (section 1^{re}) et des associations d'établissement (section 2).

Section 1^{re}. Les établissements

43. L'établissement est défini comme un « établissement chargé de la gestion des intérêts matériels d'une communauté locale, dont le Gouvernement a autorisé la création » (art. 2, 4^o). Cette notion englobe celles de « fabrique d'église » et d'« établissement chargé de la gestion du temporel des cultes reconnus », traditionnellement usitées en la matière et définies selon les termes de l'accord de coopération que les autorités fédérale et fédérées avaient signé le 2 juillet 2008¹¹⁴, les fabriques

d'église étant les établissements publics chargés de la gestion du temporel du culte catholique.

Un établissement est, dès lors, un « organisme public doté de la personnalité juridique » (art. 6, § 2) qui a pour mission expresse d'« assurer à la communauté locale reconnue les conditions matérielles nécessaires à l'exercice du culte » (art. 7). Bien que le législateur bruxellois n'ait pas souhaité détailler plus amplement ces conditions, celles-ci pouvant différer selon le culte¹¹⁵, il a toutefois précisé que « [l'] établissement est chargé de l'entretien et de la conservation du bâtiment ou partie de bâtiment affecté à l'exercice du culte ainsi que de la gestion de ses biens et moyens financiers » (art. 7)¹¹⁶.

44. La création d'un établissement est soumise à l'autorisation du Gouvernement régional, sur proposition de l'organe représentatif du culte au sein duquel il opère, qui lui communique la dénomination de l'établissement qui sera utilisée tant en français qu'en néerlandais (art. 6, § 1^{er}).

45. La gestion de l'établissement est confiée à un conseil d'administration (art. 6, § 2). Celui-ci se compose d'au moins cinq membres, dont maximum deux tiers sont de même sexe¹¹⁷, et qui sont soit élus par les membres majeurs de la communauté¹¹⁸ sous la supervision de l'organe représentatif du culte¹¹⁹ soit désignés par ce dernier, selon le choix opéré par la communauté (art. 8, § 1^{er}, al. 1^{er}). Concernant l'Église catholique, la première expérience en la matière a largement consacré la pratique de la désignation sur proposition de la communauté locale.

La question de la mixité des conseils d'administration est l'une de celles qui a trouvé le plus d'écho dans la presse lorsqu'elle évoquait le processus en cours de réforme du temporel des cultes à Bruxelles¹²⁰. Cette exigence ré-

111 C'est également au niveau régional que l'on trouve « l'administration responsable du traitement des données à caractère personnel » en lien avec l'application de l'ordonnance (art. 68). Il s'agit de « Bruxelles Pouvoirs Locaux » (cf. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 janvier 2023 réglementant l'octroi des indemnités de logement des ministres desservants des communautés culturelles locales reconnues et désignant l'administration responsable du traitement des données à caractère personnel, *M.B.*, 3 février 2023, art. 8).

112 Cf. not. X, « Réforme dans la Région de Bruxelles-Capitale en 2023 : Adieu au décret impérial », <https://wallonie.religio.be>, point 1 (article datant vraisemblablement de décembre 2022).

113 Notons que la Région a mis en place des modalités de délégation de compétences spécifiques, sur lesquelles nous ne reviendrons pas. Cf. arrêté ministériel du 28 avril 2023 portant délégation à certains fonctionnaires de Bruxelles Pouvoirs locaux dans le cadre de la tutelle administrative sur les établissements locaux reconnus chargés de la gestion des intérêts matériels du culte, *M.B.*, 15 juin 2023, et *M.B.*, 13 septembre 2023.

114 Art. 1^{er}, 3^o et 4^o, de l'accord de coopération du 2 juillet 2008 précité.

115 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 20.

116 Cette disposition a vocation à remplacer l'article 1^{er} du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, qui spécifiait que : « Les fabriques [...] sont chargées de veiller à l'entretien et à la conservation des temples ; d'administrer les aumônes et les biens, rentes et perceptions autorisées par les lois et règlements, les sommes supplémentaires fournies par les communes, et généralement tous les fonds qui sont affectés à l'exercice du culte ; enfin, d'assurer cet exercice, et le maintien de sa dignité, dans les églises auxquelles elles sont attachées, soit en réglant les dépenses qui y sont nécessaires, soit en assurant les moyens d'y pourvoir ».

117 Sachant que si le *ratio* deux tiers /un tiers n'est pas possible, le tiers restant est calculé en arrondissant le résultat à l'unité supérieure. Ainsi, si l'établissement compte 5 membres, 3 doivent être d'un sexe et 2 de l'autre, ce qui correspond, pour ce deuxième sexe, à la même proportion que pour un établissement de 6 membres.

118 Cf. art. 9, § 1^{er}. Le premier avant-projet contenait une exigence d'affichage de la liste des électeurs, qui a été épinglée par l'Autorité de protection des données (APD) et abandonnée (cf. Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 22).

119 Cf. art. 10.

120 Not. C. HALLEUX et M. KALAMBA, « Cultes : un grand pas pour la femme », 26 octobre 2021, <https://www.mammoth.media>.



pond à un souci d'égalité¹²¹ ; elle est toutefois inédite dans le paysage fédéral belge. Le législateur bruxellois a considéré que, le périmètre de l'administration matérielle des cultes n'étant pas de l'ordre du religieux, le principe de séparation des Églises et de l'État n'interdit pas au politique d'imposer un quota lié au sexe des membres du conseil d'administration.

Destinée à s'appliquer dans un environnement très masculin, notamment en ce qui concerne les cultes catholique, israélite et islamique, l'imposition de la mixité a, comme c'était prévisible, compliqué le recrutement de bénévoles dans les conseils d'administration liés à ces cultes. La question de la proportion d'hommes et de femmes a, dès lors, fait immédiatement partie des sujets de dérogation potentielle dont l'ordonnance confie au Gouvernement la détermination (« sur la base des critères qu'il fixe ») et la gestion (« peut octroyer ») (art. 8, § 1^{er}, al. 2), cela d'autant plus que le critère lié au sexe est, avec ceux relatifs au nombre et aux incompatibilités, le seul imposé aux administrateurs¹²².

46. Pour préserver la diversité, éviter les conflits d'intérêts ou les abus d'autorité selon le cas, le législateur prévoit plusieurs cas d'incompatibilité. Il exclut que soient simultanément membres d'un conseil d'administration d'établissement, des conjoints, cohabitants, parents ou alliés jusqu'au troisième degré, « toute personne qui reçoit une rémunération ou une allocation de la communauté locale » (établissement, ASBL proche, etc.), les membres du Parlement et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, les personnes qui occupent une fonction élective locale – on suppose au sein de la/les commune(s) sur le territoire de la/lesquelle(s) est implantée la communauté culturelle – (bourgmestres, échevins, conseillers communaux, présidents, membres des

bureaux permanents et conseillers de CPAS), ainsi que le ministre desservant de la communauté (art. 9, § 2). La nouvelle ordonnance prend donc la tangente par rapport aux règles qui prévalaient jusqu'alors : le bourgmestre et le desservant (le curé dans le culte catholique) étaient membres de droit des fabriques d'église et établissements assimilés¹²³.

Le ministre desservant, défini comme « la personne dont le traitement est pris en charge par le SPF Justice au sein d'une communauté locale » (art. 2, 6°) – ce qui brasse plus large que les religieux (au premier rang desquels les curés) et peut désormais qualifier des laïcs¹²⁴ –, peut toutefois assister, avec voix consultative, aux réunions du conseil d'administration. Les travaux préparatoires sont contradictoires sur le point de savoir s'il peut en prendre l'initiative¹²⁵, outre qu'il peut y être invité par les membres¹²⁶... Sa présence potentielle aux réunions se justifie par le fait qu'il est primordial que, en tant que responsable de l'exercice du culte, le desservant « puisse exprimer les besoins [matériels] qui en résultent »¹²⁷ auprès du conseil.

L'ordonnance tend, par ailleurs, à empêcher les conflits d'intérêts en interdisant à tout membre de participer à une décision sur une matière qui le concerne ou concerne un proche, d'intervenir en qualité d'avocat ou de notaire de l'établissement ou de son adversaire ou encore de participer, en son nom ou celui de sa société, à un contrat, un marché public, une vente ou un achat qui concerne l'établissement (art. 26).

47. L'article 8, §§ 1^{er} et 2, porte encore que le conseil d'administration est « renouvelé tous les cinq ans »¹²⁸ et que « les membres sortants peuvent être réélus ou re-

121 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 21.

122 Il n'est, par exemple et opportunément, pas imposé de limite d'âge, comme l'avait prévu le décret flamand de 2004 précité, qui a ensuite fait l'objet d'une annulation par la Cour constitutionnelle sur ce point (C.C., 5 octobre 2005, n° 152/2005, spéc. B.7 et B.8). L'exigence de mixité a finalement été postposée au 1^{er} janvier 2025 par arrêté du Gouvernement bruxellois pour permettre à certains établissements liés aux cultes dont la tradition n'est pas à la mixité de préparer cette mutation tout en continuant à fonctionner (arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 octobre 2022 portant dérogation à l'article 8 de l'Ordonnance du 10 décembre 2021 organique de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales, *M.B.*, 21 décembre 2022, art. 1^{er}).

123 Décret impérial du 30 décembre 1809 précité, art. 4. Le desservant est désormais considéré comme susceptible d'avoir une ascendance morale trop importante sur les membres de l'établissement. Il se dit également qu'il s'est agi de réduire les influences étrangères au sein des établissements, dès lors qu'il apparaît que les desservants de certains cultes – et singulièrement le culte islamique – sont parfois rémunérés directement par des États étrangers.

124 La question de savoir si un laïc pouvait être considéré comme un « desservant » et, dès lors, recevoir une rémunération en vertu de la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques, des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïc (*M.B.*, 19 août 1974), qui prévoit un tel statut pour les cultes catholique et orthodoxe, a été longuement débattue par le passé.

125 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 22 *in fine* et p. 23 *in limine* (« Par ailleurs, le ministre desservant peut en outre être convié... », ce qui suggère que ce qui précède (en l'occurrence : « il pourra assister à ses réunions avec voix consultative ») vise une autre hypothèse que l'invitation), *contra* p. 25 *in limine* (« ... la présence du ministre desservant est liée à l'invitation qui lui est délivrée par le conseil d'administration. Il ne s'agit pas d'établir un droit de présence pour le ministre »).

126 Cf. art. 20.

127 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 24.

128 Le cycle ne coïncide donc pas avec le rythme des élections communales, comme en Région flamande, ce qui n'a rien d'anormal dès lors que l'échelon communal n'est pratiquement plus impliqué sur le terrain du temporel du culte en Région bruxelloise (cf. X, « Réforme dans la Région... », *op. cit.*, point 4).

désignés », sans qu'il soit précisé un nombre maximum de mandats qu'ils pourraient cumuler¹²⁹.

Il est donc fait table rase du dispositif antérieur, qui prévoyait, pour les fabriques du culte catholique, un renouvellement partiel, par petite et grande moitiés¹³⁰, dans le but de « permettre la transmission du savoir ». Cette transmission, primordiale, est bel et bien maintenue, à la fois via le caractère renouvelable des mandats¹³¹ et via une exigence expresse adressée en ce sens à la fois à l'organe représentatif, à la communauté locale et au conseil d'administration, ce bien entendu aux fins de mettre le nouveau conseil en mesure « d'assurer sa gestion de manière efficace » (art. 12).

D'autre part, tirant les leçons du passé, le législateur prévoit en outre que, « [f]aute de remplacement dans le délai fixé [i.e. 2 mois], les membres remplaçants sont désignés d'office par l'organe représentatif reconnu, sur la proposition du président du conseil d'administration ou, en cas de circonstances exceptionnelles, en faisant son propre choix » (art. 8, § 2, al. 2). Il s'agit, à ses yeux, d'assurer la continuité du service public en cas de « dissensions importantes au sein de la communauté locale »¹³², comme le milieu islamique en a connues quelque temps auparavant.

Toute modification de la composition du conseil d'administration est communiquée « sans délai » à l'organe représentatif – à supposer qu'il n'ait pas été impliqué dans la désignation – et au Gouvernement (art. 11, § 1^{er}). L'organe représentatif prend « toute mesure utile » s'il constate que les membres n'ont pas été élus ou désignés conformément aux articles 8 à 10 détaillés ci-dessus (art. 11, § 2). Ainsi, « les conflits éventuels s[...]ont réglés d'abord au sein de la communauté elle-même », « [d]ans le respect de l'autonomie des cultes »¹³³.

48. Les articles 13 à 19 de l'ordonnance décrivent de manière classique les fonctions et responsabilités spécifiques de président, secrétaire et trésorier, que tout conseil d'administration doit désigner en son sein (art. 13)¹³⁴. Ainsi le secrétaire est spécifiquement chargé de la rédaction du procès-verbal des réunions et de la tenue des archives (art. 15), tandis que les missions du

trésorier sont la perception des fonds qui reviennent à l'établissement, le règlement de ses dépenses, la tenue de la comptabilité de l'établissement, la rédaction du projet de budget annuel et du plan financier pluriannuel, celle du projet de compte annuel et celle de son compte de fin de gestion (art. 16). Notons l'apparition de l'exigence de la confection d'un « plan financier pluriannuel » conçu comme une annexe au budget (cf. *infra*, n° 65, et art. 32, § 3), dont le trésorier a la charge (art. 16). Le conseil d'administration est également tenu d'établir un règlement d'ordre intérieur¹³⁵, qui doit être approuvé par l'organe représentatif, lui-même chargé de le transmettre, une fois approuvé, « à titre d'information » au Gouvernement (art. 27).

49. Le conseil d'administration doit se réunir au moins une fois par trimestre, mais peut le faire davantage si la situation l'impose ; il peut, en outre, comme déjà mentionné, y convier le ministre desservant (art. 20). C'est le président qui est chargé de convoquer le conseil d'administration, en précisant les détails pratiques de la réunion et son ordre du jour, et ce « par courrier postal ou électronique au moins cinq jours calendrier avant la date de la réunion » (art. 21)¹³⁶, la convocation électronique étant à privilégier¹³⁷. Les membres peuvent ajouter un point à l'ordre du jour de la réunion jusque deux jours la précédant (art. 23).

En ce qui concerne la réunion elle-même, le *quorum* de présence est fixé à la majorité simple des membres – soit 3 membres sur 5 si le conseil est composé de 5 membres –, mais, si celle-ci n'est pas atteinte, la majorité n'est plus requise ensuite de la seconde convocation ; dans ce cas, il suffit qu'au moins deux membres soient présents pour que la délibération soit valable (art. 24). Le *quorum* de vote sur les décisions est fixé à la majorité des membres présents, et, en cas de parité des voix, celle du président est prépondérante (art. 25). La voix du ministre desservant est uniquement consultative (art. 20), eu égard au « grand ascendant » que celui-ci peut avoir sur les membres au vu de l'autorité morale dont il dispose « en vertu de sa charge »¹³⁸.

129 Au sein de l'Église catholique, une « Charte de bonne gestion des biens d'Église en Belgique », éditée par la Conférence des évêques en 2017 et revue en 2022, proclame qu'« une politique saine requiert un renouvellement régulier de la composition des organes d'administration. Des mandats limités dans le temps et une répartition équilibrée par âge deviennent la règle » (<https://www.cathobel.be/2022/09/charte-de-bonne-administration-de-leglise-edition-revue-2022/>).

130 Décret impérial du 30 décembre 1809 précité, art. 7.

131 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 21.

132 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 21.

133 *Ibid.*, n° A-400/1, p. 23.

134 Il est notamment prévu que c'est le président et le secrétaire qui représentent l'établissement « dans tous les actes judiciaires et extrajudiciaires » (art. 17) et qui sont « chargés de l'exécution des décisions du conseil d'administration » (art. 18).

135 Dont la conception est libre ; la Région n'impose pas de modèle (cf. Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 25).

136 Pour pallier toute carence, l'organe représentatif est également déclaré compétent pour convoquer un conseil d'administration extraordinaire et fixer l'ordre du jour (art. 22).

137 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 25.

138 *Ibid.*, p. 23.



Section 2. Les associations d'établissements

50. L'ordonnance organique institue et encourage les associations d'établissements (au nombre de trois minimum – cf. art. 2, 5°), dans un but de rationalisation, mais sans aller – comme en Régions wallonne¹³⁹ et flamande¹⁴⁰ – jusqu'à envisager des regroupements comme les fusions : chaque communauté est respectée dans ses spécificités et chaque établissement, qui en gère les intérêts matériels, est maintenu¹⁴¹.

L'association d'établissements est, elle aussi, un « organisme public doté de la personnalité juridique » et géré par un conseil d'administration (art. 42, al. 3). Elle se forme sur base volontaire à partir de la décision d'au moins trois établissements et peut accueillir ultérieurement tout autre établissement qui demanderait à y adhérer (art. 42, al. 1^{er} et 2). L'organe représentatif n'a, lui, pas le pouvoir d'organiser des associations. La décision, prise par les conseils d'administration des établissements intéressés, est soumise par l'organe représentatif au Gouvernement bruxellois, qui a reçu la compétence d'autoriser la création d'une association ou l'adhésion à une telle association (art. 42, al. 2).

Le conseil d'administration de l'association, qui est l'organe de gestion de celle-ci (art. 44) – bien que conçu comme « un endroit de dialogue et de médiation, pas un endroit de décision »¹⁴² –, est constitué d'un membre représentant chaque établissement. Lors du renouvellement du conseil d'administration de l'un des établissements parties à l'association, un nouveau représentant de cet établissement est nommé mais les mandats sont renouvelables (art. 43). Le conseil d'administration désigne un président, un secrétaire et un trésorier (art. 45).

51. « L'association n'a aucune conséquence patrimoniale » pour les établissements et « ne dispose d'aucun patrimoine propre » ; elle « a pour unique attribution de compiler les chiffres des comptes et budgets des membres associés. Seuls les chiffres compilés seront fournis à l'administration régionale, diminuant ainsi le nombre de documents à traiter »¹⁴³.

Outre l'objectif de rationalisation dans le chef de l'administration, l'avantage pour les établissements de se regrouper en associations est principalement financier. En effet, l'ordonnance prévoit que, en cas d'association, l'intervention régionale dans le déficit éventuel de l'association peut monter jusqu'à 40 % des dépenses ordi-

naires de l'association hors charges d'emprunt, là où, en principe, cette intervention « ne peut être supérieure à 30 % des dépenses ordinaires hors charges d'emprunt » (art. 30, §§ 1^{er} et 2 – cf. *infra*, n° 62). En cas d'intervention, celle-ci est versée à l'association, qui est « chargée de rétrocéder à chaque établissement ce qui lui revient » (art. 46, § 2).

52. Les associations peuvent en outre se voir confier, par convention, tout ou partie des attributions des établissements qui en font partie, sachant que « la délégation est identique pour tous les établissements membres d'une même association ». Ladite convention doit être communiquée immédiatement à l'organe représentatif et au Gouvernement (art. 47). Si l'autonomie dont disposent les établissements est totale en la matière, le champ de la délégation visée peut notamment recouvrir la conclusion de marchés publics communs – notamment en matière d'assurances et d'énergie –, l'association devenant centrale d'achats¹⁴⁴.

53. Au sein du culte catholique, il a été décidé de mener le mouvement d'association des établissements de manière radicale dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance : une association d'établissements rassemblant 48 fabriques d'églises (sur les 97 que compte la Région) a été créée à l'été 2023¹⁴⁵.

Chapitre 2. La gestion financière et patrimoniale des (associations d') établissements

54. La compétence de chaque établissement porte, comme de tradition, sur la gestion de ses recettes et dépenses (section 1^{re}), la confection de son budget (section 2) et de son compte (section 3) sans oublier celle du compte de fin de gestion de son trésorier lorsqu'il quitte son poste (section 4). Comme il a déjà été dit, ces différentes tâches ont pour objectif ultime d'« assurer à la communauté locale reconnue les conditions matérielles nécessaires à l'exercice du culte » (art. 7).

Section 1^{re}. Les recettes, les dépenses, le patrimoine, le logement du ministre desservant et l'intervention régionale

55. Nous évoquerons tour à tour les recettes et dépenses d'un établissement (§ 1^{er}), son patrimoine et le logement de son ministre desservant (§ 2) et enfin l'intervention financière de la Région bruxelloise (§ 3).

139 Décret de la Région wallonne du 18 mai 2017 précité, art. 18 à 22. Le concept de fusion est resté théorique à ce stade. Cf. *supra*, note n° 10.
140 Décret de l'Autorité flamande du 22 octobre 2021 précité, art. 36 à 44.
141 Projet d'ordonnance précité, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 9.
142 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 34.
143 Projet d'ordonnance précité, exposé des motifs et commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 9, 34 et 35.
144 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 35.
145 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2023 portant autorisation de la création de l'association d'établissements de gestion des intérêts matériels de communautés cultuelles locales reconnues dénommée association des fabriques d'église de Bruxelles.

§ 1^{er}. Les recettes et les dépenses

56. Ce sont les articles 28 à 30 de l'ordonnance organique qui règlent désormais les recettes et les dépenses des établissements. L'article 28 énonce les *recettes* sur lesquelles un établissement peut compter : « les recettes découlant des biens dont l'établissement assume la gestion » (bâtiment, partie de bâtiment, droit concédés dessus – tels que le revenu généré par la pose d'une antenne GSM sur le toit¹⁴⁶ –, etc.), « la vente ou la location des biens mobiliers ou immobiliers du patrimoine privé de l'établissement », « les donations, legs, fondations et dons manuels qui sont destinés à créer les conditions matérielles pour l'exercice du culte », « les subventions et produits exceptionnels qui sont destinés à créer les conditions matérielles pour l'exercice du culte » (subvention de la commune), « tous les autres revenus destinés à créer les conditions matérielles pour l'exercice du culte » (produit des collectes, d'activités payantes, etc.) et, bien entendu, « l'intervention de la Région » dont on ne manquera pas de parler.

Selon les travaux préparatoires, on ne doit pas voir dans le classement tel qu'il apparaît dans le texte un quelconque ordre de priorité¹⁴⁷. Toutefois, les mêmes travaux préparatoires prennent soin de préciser que l'intervention financière régionale ne peut être envisagée qu'« en dernier recours, lorsque l'ensemble des autres recettes ne suffisent pas à couvrir les dépenses »¹⁴⁸. En outre, un mécanisme de plafonnement de ladite intervention est aussi mis en place (cf. *infra*, n° 62).

Entre autres traces de la volonté de contrôle de l'autorité publique vis-à-vis des finances de l'établissement, on doit noter également que la Région peut dorénavant « demander [mais avec quel degré d'insistance ou de contrainte ?] la vente des biens mobiliers et immobiliers » pour que l'établissement puisse assurer, au moins partiellement, le financement des gros travaux au bâtiment affecté à l'exercice du culte qu'il lui reviendrait d'effectuer et pour lesquels il aurait fait une demande de subvention extraordinaire¹⁴⁹. Cette nouveauté bruxelloise relève, en réalité d'une tendance plus gé-

nérale, qui a déjà été implémentée dans les législations flamande (2004) et wallonne (2012), qui paraît de prime abord relever d'une saine gestion mais qui ne manque pas d'inquiéter au regard de la tentation que pourraient avoir les pouvoirs publics d'acquérir eux-mêmes à bon prix des biens que les établissements auraient acquis par voie de legs ou de donations¹⁵⁰.

57. De même, les *frais* et *dépenses*, qualifiées ailleurs d'*ordinaires*¹⁵¹, que peut se permettre l'établissement sont limitativement énumérés à l'article 29 de la nouvelle ordonnance. La liste – qui est dès lors présentée comme exhaustive¹⁵² – reprend « les frais nécessaires à l'exercice du culte dans les bâtiments » affectés à cet effet, « le remboursement des mensualités et autres charges de dette contractées afin d'acquérir ou de rénover » ces (parties de) bâtiments, « les dépenses relatives à l'organisation des élections du conseil d'administration » s'il échet, les frais d'entretien des (parties de) bâtiments affectés à l'exercice du culte¹⁵³, l'éventuelle « dépense relative au marché de services qui vise à établir le compte et le budget lorsque l'établissement adhère à une association », « l'alimentation de fonds de réserve spécifiques » (destinés à l'entretien du bâtiment affecté à l'exercice du culte ou du patrimoine privé¹⁵⁴) et « les frais de personnel spécifiques à chaque culte » (sacristain, organiste, etc.), à l'exclusion du traitement du ministre desservant. Ces deux derniers postes doivent toutefois demeurer « dans les limites fixées par le Gouvernement ».

Concernant les dépenses de l'établissement, il en est une catégorie qui a particulièrement retenu l'attention du législateur régional, celles relatives à l'entretien des bâtiments affectés à l'exercice du culte (art. 57 à 64), dès lors que c'est prioritairement en présence de bâtiments sains et sûrs que l'établissement pourra remplir sa mission consistant à « assurer à la communauté locale reconnue les conditions matérielles nécessaires à l'exercice du culte » (art. 7 – cf. *supra*, n° 43).

Outre qu'il doit garantir l'accès au bâtiment gratuitement et s'assurer de celui des personnes à mobilité

146 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 26.
147 *Ibid.*, p. 25.
148 *Ibid.*, p. 26.
149 *Ibid.*
150 Voy. à cet égard, F. AMEZ, « Les établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes en Région flamande », *op. cit.*, p. 308 et F. AMEZ, « Le régime des cultes en région de langue française... », *op. cit.*, p. 10.
151 On distingue traditionnellement deux types de dépenses : les dépenses ordinaires, parmi lesquelles on classe notamment, pour le culte catholique, « [l]e pain, le vin, le chauffage, le nettoyage, l'achat d'aubes et de bougies, les salaires du sacristain ou de l'organiste » (X, « Fabriques d'église – Le grand lifting », *Trends Public Sector*, mars 2017, <http://actions.trends.levif.be>) et les dépenses extraordinaires, au premier rang desquelles les travaux de rénovation et de réparation.
152 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 26.
153 Si certaines parties d'un bâtiment sont affectées à d'autres fins que le culte, comme des activités liées à l'enseignement ou la culture, les dépenses d'entretien relatives à ces parties ne peuvent pas être prises en charge par l'établissement (Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 27).
154 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, pp. 26-28. Concernant le fonds qui serait constitué pour faire face à l'entretien du patrimoine privé, « un financement à charge du trésor public est totalement exclu » (p. 28). Impossibles à créer antérieurement (à cause du plan comptable imposé), les fonds de réserve peuvent faire l'objet d'une sortie annuelle à placer sur un compte d'épargne.



réduite, le conseil d'administration de l'établissement est chargé de veiller au bon entretien du bâtiment ou de la partie de bâtiment affecté(e) à l'exercice du culte. Ainsi, si l'état des lieux nécessite des « travaux d'investissement » (*i.e.* « de gros travaux » disent les travaux préparatoires¹⁵⁵) – qui impliqueront des *dépenses extraordinaires* – et « pour autant que l'établissement y dispose d'un droit réel ou d'un droit d'usage conféré par les pouvoirs publics », le conseil d'administration en informe le Gouvernement et l'organe représentatif par courrier, en joignant un « plan de financement des investissements » et, s'il échet, l'accord du conseil d'administration de l'association. Le plan, qui développe la manière dont l'établissement pense financer les travaux, peut notamment envisager la réalisation du patrimoine mobilier ou immobilier privé, soit l'ensemble des biens immobiliers appartenant à l'établissement sans être affectés au culte. Les travaux préparatoires évoquent différentes sources de financement, tels « l'appel aux dons des membres, l'intervention d'organisations privées, les emprunts. L'intervention extraordinaire régionale deviendra ainsi le dernier recours ». Selon l'ordonnance, en effet, « [l]e Gouvernement peut prévoir une intervention financière extraordinaire lorsque l'établissement ne dispose pas des moyens financiers suffisants pour couvrir l'entière de l'investissement autorisé » (art. 64) et que la demande en est faite dès la transmission du plan financier (pour une raison de planification des dépenses gouvernementales)¹⁵⁶.

Il s'agit, en réalité, d'un autre grand changement par rapport au compromis napoléonien : les cultes perdent la garantie légale du subventionnement de l'entretien de leurs lieux de culte, puisque l'intervention financière de la Région dans les dépenses extraordinaire n'est plus que facultative. Cela permet le refus et présente surtout un risque d'arbitraire, dès lors qu'aucun critère n'est défini dans le texte.

Muni de l'autorisation du Gouvernement – qui vise tant le principe de la réalisation des travaux que la manière dont l'établissement envisage de les financer¹⁵⁷ –, le conseil d'administration de l'établissement peut (faire) rédiger le cahier spécial des charges appelé à régir les

travaux. Dans le respect de la législation relative aux marchés publics, il adopte un mode de passation de marché, ainsi que le cahier des charges, et transmet cette décision au Gouvernement, qui l'autorise alors à publier le marché ou à consulter des prestataires. Une fois le marché publié, les offres reçues et analysées, ou les prestataires consultés, le conseil d'administration attribue le marché et, à nouveau, transmet sa décision au Gouvernement, qui l'autorise à notifier sa décision au prestataire choisi. Le visa du Gouvernement à chaque étape « doit permettre à l'administration régionale d'apporter soutien et conseil à l'établissement » qui ne dispose que rarement des compétences nécessaires en matière de marchés publics¹⁵⁸.

§ 2. Le patrimoine et le logement du ministre desservant

58. Sans que ce soit nécessairement lié aux dépenses d'entretien, le législateur consacre encore trois dispositions au *patrimoine* immobilier et mobilier. *Primo*, chaque organe représentatif peut déclarer qu'un bâtiment – et un seul – est emblématique pour le culte qu'il représente (art. 56). Cela permettra à l'établissement qui le gère de bénéficier d'un financement jusqu'à 40 % de ses dépenses ordinaires, en dehors de toute association¹⁵⁹ (*cf. infra*, n° 62). *Secundo*, si un bâtiment ou une partie de bâtiment est affecté(e) à l'exercice du culte par plus d'une communauté culturelle locale reconnue, les établissements concernés doivent prévoir entre eux une convention qui détermine les droits et devoirs de chaque communauté. Cette convention doit être transmise aux organes représentatifs concernés ainsi qu'au Gouvernement (art. 65). Inviter ainsi les communautés issues des différents cultes à interagir en vue de partager les locaux constitue une nouveauté ; le partage des lieux de cultes était jusqu'alors interdit par la loi du 18 Germinal an X (8 avril 1802)¹⁶⁰ précitée et abrogée. *Tertio*, le conseil d'administration d'établissement doit dresser et tenir à jour (« recollement ») annuellement un « inventaire du patrimoine culturel mobilier de l'édifice du culte dont il a la charge », selon des modalités à définir par le Gouvernement (art. 66)¹⁶¹. Ici, en revanche, le législateur reprend une obligation énoncée dans le

155 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 39.

156 *Ibid.* Le commentaire des articles insiste sur le fait que l'octroi de cette subvention n'est pas automatique (« peut ») ; elle semble pouvoir être considérée comme acquise en cas d'autorisation du Gouvernement de préparer la procédure de marché public (art. 59). Voy. également l'ordonnance du 16 juillet 1998 relative à l'octroi de subsides destinés à encourager la réalisation d'investissements d'intérêt public (*M.B.*, 20 août 1998), à laquelle le chapitre IX de la nouvelle ordonnance organique (art. 69 et 70) fait référence.

157 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 39.

158 *Ibid.* L'avant-projet d'ordonnance contenait une disposition qui prévoyait que l'établissement pouvait déléguer au Gouvernement sa qualité de maître de l'ouvrage (ancien art. 65 en projet – *cf.* Projet d'ordonnance précité, avant-projet d'ordonnance soumis à l'avis du Conseil d'État, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 58). Cette disposition a disparu dans le projet d'ordonnance.

159 Projet d'ordonnance précité, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 7. Ce concept de « bâtiment emblématique », défini à l'article 2, 9°, fait écho à la hiérarchie qui existe, dans la religion catholique, entre la cathédrale et l'église, mais a été repris dans l'ordonnance avec une visée particulière sur la Grande Mosquée de Bruxelles.

160 « Le même temple ne pourra être consacré qu'à un même culte » (art. 46).

161 « Par patrimoine culturel de l'édifice, on entend tous les objets religieux ou destinés à la pratique du culte communautaire ou individuel, les pièces d'orfèvrerie, le mobilier religieux, qu'il soit intégré ou non, les textiles, les tableaux et sculptures, les pierres tombales situées dans le lieu du culte, le matériel de procession et les vitraux » (art. 66, al. 1^{er}, 2^e phrase).

décret impérial du 30 décembre 1809¹⁶², également précité et abrogé, considérant qu'elle est congruente avec la compétence héritée de la sixième réforme de l'État en matière de patrimoine culturel mobilier (pour les biens situés sur son territoire) et immatériel¹⁶³.

59. Enfin, il est encore consacré une disposition spécifique au *logement du ministre desservant* (art. 67) – religieux ou laïc –, qui remodèle la traditionnelle obligation communale¹⁶⁴ ou régionale¹⁶⁵. Selon l'ordonnance, ce logement doit être fourni par l'établissement – soit directement, soit via la commune propriétaire, croit-on comprendre de l'article 72 (*cf. infra*). Si cela n'est pas possible, le Gouvernement se charge de lui verser une indemnité, dont le montant et les modalités sont désormais réglementés¹⁶⁶, sachant que le ministre desservant doit fournir au Gouvernement « tout document utile à prouver ses frais de logement », qu'il n'est éligible à cette indemnité que si son traitement est pris en charge par l'État et que celle-ci n'est attribuée qu'à seul un ministre desservant par communauté locale.

L'ordonnance aborde la question de la propriété de ces logements en rappelant le contexte historique. Il s'agit généralement de « presbytères » confisqués dans le cadre de la Révolution française et, à la suite du Concordat, soit rendus aux fabriques d'église soit mis à la disposition des hommes d'église par les communes qui en avaient conservé la propriété. Concernant les bâtiments de cette dernière catégorie, le législateur de 2021 a considéré que, « [d]ans la mesure où l'on retire toutes les compétences en matière de financement de l'exercice du culte aux communes, on ne peut leur demander de continuer à fournir un logement » sans leur offrir d'alternative¹⁶⁷.

Il a déjà été dit combien l'article 67 paraît sujet à caution sur le plan de la répartition des compétences (*cf. supra*, première partie, n° 32). Ajoutons l'observation

suivante : dans le cas où l'établissement chargé de la gestion du temporel du culte n'est pas en mesure de fournir un logement, c'est au Gouvernement régional que le législateur impose le versement d'une indemnité de logement au ministre du culte. Il n'est pas précisé comment cette impossibilité doit être constatée ou vérifiée. Le législateur impose ainsi aux établissements chargés de la gestion du temporel du culte une charge jusque-là assumée par les pouvoirs publics (communaux et régionaux) et, dans le même geste, impose à l'autorité publique d'intervenir en cas d'incapacité de ces mêmes établissements à assumer leur nouvelle obligation, sans qu'une quelconque procédure de vérification soit prévue. La cohérence de ce mécanisme est difficile à percevoir.

§ 3. L'intervention financière de la Région

60. Jusqu'à présent, lorsque les communautés cultuelles locales n'avaient pas suffisamment de moyens pour faire face à leurs dépenses, c'est la ou les commune(s) bruxelloise(s) sur la(les)quelle(s) elles étaient implantées (pour les cultes catholique, anglican, protestant et israélite)¹⁶⁸ ou la Région de Bruxelles-Capitale (pour les cultes islamique et orthodoxe)¹⁶⁹ qui prenait en charge les déficits. Si la circonscription géographique dépassait les limites d'une commune, une clé de répartition était appliquée ; il en est de même pour l'établissement d'une communauté qui s'étalait sur plus d'une région, mais cela ne changera pas¹⁷⁰.

Est maintenu le principe d'une injection de deniers publics pour couvrir les dépenses en cas d'insuffisance des recettes d'un établissement reconnu, c'est-à-dire selon un principe de subsidiarité. Conservant l'esprit du concordat napoléonien¹⁷¹, les travaux préparatoires de l'ordonnance rappellent que : « Les pouvoirs publics ont pour mission de soutenir l'exercice du culte lorsque les

162 « Il sera fait [...] deux inventaires, l'un des ornements, linges, vases sacrés, argenterie, ustensiles, et en général de tout le mobilier de l'église ; l'autre des titres, papiers et renseignements [...] » (art. 55).
163 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 40. La compétence de la Région découle de l'article 4*bis*, 3°, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*M.B.*, 14 janvier 1989), y inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État (*M.B.*, 31 janvier 2014).
L'inventaire du patrimoine culturel n'est pas à confondre avec l'inventaire comptable du patrimoine mobilier et immobilier (*cf. infra*, n° 67).
164 Décret impérial du 30 décembre 1809 précité, art. 92, 2°, et Nouvelle loi communale, art. 255, 12°, pour les cultes catholique, protestant, israélite et anglican.
165 Loi du 4 mars 1870 précitée, art. 19*bis*, pour le culte orthodoxe et Ordonnance du 29 juin 2006 (II) précitée pour le culte islamique. Voy. aussi ordonnance du 29 juin 2006 (I) précitée, art. 4.
166 *Cf.* arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 janvier 2023 précité. L'utilisation du terme « indemnité » traduit la volonté du législateur de ne pas nécessairement couvrir le montant total du loyer. Au moment de l'adoption de l'ordonnance, le montant de l'indemnité évoqué était de 471 euros mensuels (*cf.* Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 40) ; l'arrêté du 19 janvier 2023 l'a toutefois portée à 650 euros par mois (art. 3).
167 Projet d'ordonnance précité, exposé des motifs et commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, pp. 11 et 41. *Cf.* aussi V. SNOECK, « Réforme des cultes : soulagement des communes », *Trait d'Union* (Brulocalis), mars-avril 2022, <https://brulocalis.brussels/sites/default/files/documents/actualites/20220221-tub-127-reforme-des-cultes-soulagement-des-communes.pdf>, p. 41.
168 Décret impérial du 30 décembre 1809 précité, art. 92, 1° et 3°, et Nouvelle loi communale, art. 255, 12°, pour les cultes catholique, protestant, israélite et anglican.
169 Loi du 4 mars 1870 précitée, art. 19*bis*, pour le culte orthodoxe et Ordonnance du 29 juin 2006 (II) précitée pour le culte islamique (sauf pour la prise en charge des grosses réparations).
170 Accord de coopération du 17 juillet 2017 entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande, la Région wallonne et la Communauté germanophone, précité.
171 Décret impérial précité du 30 décembre 1809, art. 36, 11°.



ressources des fidèles sont insuffisantes et non de financer intégralement cet exercice »¹⁷².

61. Toutefois, le système nouvellement en application diffère du mécanisme traditionnel sur plusieurs points. Tout d'abord, la commune est désormais mise hors-jeu (pour les cultes vis-à-vis desquels elle constituait jusqu'alors l'interlocuteur principal) – « fin du lien organique entre les communes et les fabriques d'église [...] une petite révolution »¹⁷³, un « soulagement des communes »¹⁷⁴ –, de sorte que c'est la Région de Bruxelles-Capitale et elle seule qui est désormais concernée par le soutien financier aux dépenses ordinaires prévu par l'ordonnance, et ce, à l'avantage tant des établissements déficitaires œuvrant pour tous les cultes reconnus sans distinction que des communes. Souvenons-nous que, alors que les cultes catholique, protestant, anglican et israélite étaient jusqu'ici financés et contrôlés par les communes, les cultes orthodoxe et islamique relevaient déjà de l'échelon régional. L'asymétrie entre les cultes a, dès lors, disparu, alors qu'elle est encore en vigueur dans les autres régions¹⁷⁵.

Le Gouvernement bruxellois justifie ainsi cette nouveauté : « Dans la mesure où la Région est compétente pour le financement des communes et qu'elle décharge les communes d'une charge et d'une dépense, on peut considérer qu'au regard des dépenses publiques globales, l'impact est nul. Par ailleurs, en déchargeant les communes de cette mission, la Région assume une de ses propres missions, le financement des communes »¹⁷⁶.

62. Ensuite, et c'est également une nouveauté de taille, toutes entités fédérées compétentes en la matière confondues, l'intervention régionale est plafonnée « à 30 % des dépenses ordinaires hors charges d'emprunt » (art. 30, § 1^{er}) en principe, ou à 40 % dans l'hypothèse où l'établissement qui nécessite une intervention a adhéré à une association d'établissement¹⁷⁷ (art. 30, § 2) ou dans l'hypothèse où l'établissement a en charge l'entretien d'un bâtiment dit emblématique (art. 30, § 3). Quant aux charges d'emprunt préalablement approuvées, elles peuvent, pour leur part, être intégralement couvertes par l'intervention de la Région (art. 30,

§ 4)¹⁷⁸. Exit donc à Bruxelles le principe traditionnel de la couverture totale du déficit des établissements par les autorités publiques, que l'on retrouvait dans le décret impérial de 1809 et qui est toujours d'application en Régions flamande et wallonne.

À cet égard, l'exposé des motifs du projet d'ordonnance évoque l'obligation d'autofinancement partiel des établissements comme une incitation « à surveiller eux-mêmes l'état de leurs dépenses », l'imposition d'une « relative autonomie financière » ou encore une « garantie contre une inflation non contrôlée des demandes de financement »¹⁷⁹.

Malgré que le législateur régional ait, à la demande du Conseil d'État, justifié la hauteur des plafonnements fixés (30 %-40 %) en précisant notamment ceci :

« Actuellement, les interventions des communes envers les établissements oscillent aux alentours de 1,7 million d'euros annuel. L'application du curseur 30-40 permet de rester dans cette limite. À l'heure actuelle, la prise en charge moyenne des dépenses ordinaires des cultes reconnus se situe déjà dans la fourchette des 30 à 40 % »¹⁸⁰,

il est à prévoir que ce plafonnement va occasionner des problèmes dans le chef de certains établissements, qui ont peu de moyens et qui pouvaient compter jusqu'à présent sur un soutien financier supérieur à 30 %, voire 40 %, de leurs dépenses ordinaires. Par ailleurs, le législateur bruxellois n'entend pas créer de régime particulier, notamment via un système de compensation, et se justifie de la manière suivante :

« [Cela] irait à l'encontre des axes directeurs du projet tel qu'il a été conçu. Pour rappel, le premier axe est une stricte égalité de traitement. Prévoir des exceptions qui ne seraient basées que sur des pratiques historiques irait à l'encontre de ce principe. Cela serait par ailleurs susceptible d'engendrer de la frustration parmi les communautés qui ont toujours tenté, par loyauté envers les pouvoirs publics, de revoir leurs demandes à la baisse. Ensuite, cela irait à l'encontre du vœu exprimé par le comité des

172 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 28.

173 C. SÄGESESSER, *op. cit.*, p. 4.

174 V. SNOECK, *op. cit.*, p. 41.

175 Les cultes catholique pour les fabriques d'église paroissiales, protestant, israélite et anglican sont financés au niveau communal tandis que le culte catholique pour les fabriques d'église cathédrales, orthodoxe et islamique sont financés au niveau provincial. Cf. Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, art. L1321-1, 9° et L2232-1, 2°.

176 Projet d'ordonnance précité, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 7.

177 Ce qui est censé constituer naturellement une forme d'encouragement à s'associer.

178 Selon les travaux préparatoires de l'ordonnance, « [l]es charges d'emprunt sont sorties du calcul afin de ne pas pénaliser les établissements qui ont été autorisés à emprunter pour faire face à l'acquisition ou à une grosse rénovation de locaux destinés à l'exercice du culte. Les charges d'emprunts peuvent donc être couvertes à 100% par l'intervention régionale » (Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 29).

179 Projet d'ordonnance précité, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, pp. 6 et 7. Ces propos ont pu être perçus comme non dénués d'*a priori* idéologique par certaines autorités culturelles.

180 Projet d'ordonnance précité, avis du Conseil d'État, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, pp. 76-78, spéc. p. 77.

sages¹⁸¹ de responsabiliser les communautés locales par l'application du principe de subsidiarité. Cette responsabilisation devra passer par cette autonomie qui conduira chaque communauté à opérer elle-même le choix des dépenses qu'il conviendra de ne pas inscrire au budget de leur établissement afin de rester dans les limites de financement imposées. Enfin, prévoir des exceptions irait à l'encontre de la volonté de simplification administrative »¹⁸².

63. Dans la pratique, on a déjà pu constater, d'une part, que les règles transitoires prévues dans l'ordonnance ayant été bâclées – notamment quant à la procédure de création des associations –, la première année de vie de la réforme a donné lieu à un manque à gagner important pour les établissements, qui a toutefois fait l'objet d'un réajustement partiel avec effet rétroactif, et d'autre part, que la Région a une manière propre d'opérer le calcul de la « suppléance ordinaire maximale », qui a surpris certains acteurs de terrain et qui est susceptible de jouer en défaveur des établissements qui ne couvrent pas par eux-mêmes une certaine proportion de leurs dépenses.

64. Qui dit soutien financier de la part d'une autorité publique dit légitimement contrôle de cette autorité sur les flux financiers de l'organisme public demandeur. S'agissant de Bruxelles, les différents cultes reconnus étaient jusqu'ici logés à des enseignes très disparates, tant en termes de législation applicable qu'en termes d'autorité subsidiaire et de tutelle¹⁸³, disparités auxquelles l'ordonnance organique de 2021 a mis fin, tout en continuant à s'inspirer des règles principales en matière de tutelle qui figuraient dans les textes antérieurs.

Les règles nouvelles se donnent à voir tant en matière de budget (section 2) et de compte (section 3), que dans le périmètre des autres formes de tutelle (chapitre 3, sections 2 à 4 – cf. *infra*, n°s 72 et s.).

Section 2. Le budget

65. Les spécificités relatives au budget des établissements sont inscrites aux articles 31 à 34 de l'ordonnance, et précisées et modélisées dans un arrêté du Gouvernement¹⁸⁴. Le conseil d'administration de l'établissement

fixe annuellement le budget, sachant que l'exercice financier, budgétaire et comptable est en principe calqué sur l'année civile, que les recettes et dépenses doivent y être catégorisées comme ordinaires ou extraordinaires et qu'il y a lieu de l'accompagner, comme en Flandre, d'une projection pluriannuelle des recettes et des dépenses (*i.e.* le « plan financier pluriannuel » dont il est question ailleurs dans l'ordonnance), sur cinq ans¹⁸⁵. Le budget relatif à chaque année doit respecter le plafond des interventions régionales prévues dans cette projection pluriannuelle (cf. *infra*, n° 66), ce qui fait de cette dernière un document que le conseil d'administration se doit de confectionner avec la plus grande attention. Toutefois, dès lors que celle-ci doit être fournie chaque année avec le budget, elle est aussi susceptible d'être revue annuellement¹⁸⁶.

Si l'établissement a adhéré à une association, le budget est adressé à celle-ci avant le 1^{er} septembre de l'année qui précède. Après l'avoir validé, c'est l'association qui se charge de le transmettre, avant le 1^{er} octobre, à la fois au Gouvernement et à l'organe représentatif. En revanche, si l'établissement ne fait pas partie d'une association, il lui revient d'effectuer lui-même la double transmission avant le 1^{er} septembre. On le voit, le circuit des transmissions évolue. D'une part, il n'est plus question d'un passage par la commune puisque cette collectivité n'est plus appelée à intervenir dans le financement des établissements liés à ces cultes (cf. *supra*, n° 61). D'autre part, l'organe représentatif est désormais sollicité d'emblée.

La sanction susceptible d'être prise par le Gouvernement en cas d'absence ou de retard de transmission du budget est la déchéance de l'établissement concerné dans la seconde hypothèse et de tous les établissements qui composent l'association dans la première. La déchéance, dont il a déjà été question (cf. *supra*, première partie, n° 36) a pour effet de supprimer le droit à l'intervention financière de la Région pour les dépenses ordinaires qui dépassent les recettes de l'établissement. Les travaux préparatoires de l'ordonnance indiquent tout de même que le Gouvernement pourra « surseoir à cette déchéance s'il l'estime utile et octroyer à l'établissement un délai supplémentaire pour se mettre en règle »¹⁸⁷.

181 Il s'agit du nom communément donné à la « commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus », instituée par arrêté royal du 10 novembre 2005 (*M.B.*, 7 décembre 2005), et qui a publié un long rapport intitulé « Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque » (2005-2006).
182 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 30.
183 Voy., pour plus de détails, not. D. DE JONGHE, *op. cit.*, pp. 564-576.
184 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 septembre 2022 portant règlement budgétaire et comptable des établissements chargés des intérêts matériels des communautés culturelles locales reconnues, *M.B.*, 17 novembre 2022, *addendum*, *M.B.*, 26 janvier 2023 (où « cultuel » est devenu « culturel »), spéc. art. 4 à 13.
185 Qui débute l'année qui suit la mise en place du conseil d'administration et qui couvre donc en théorie toute la durée du mandat de ses membres. Cette projection pluriannuelle est justifiée par le fait que « les dépenses relatives à l'exercice du culte vont générer une dépense supplémentaire pour la Région », qu'il convient de pouvoir planifier (Projet d'ordonnance précité, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 7).
186 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 30.
187 *Ibid.*, p. 31.



Le budget peut être modifié en cours d'exercice financier et le contrôle des modifications se passe de la même manière que pour le budget lui-même. Si l'établissement a rejoint une association, une concertation avec les autres établissements adhérents est rendue nécessaire par l'ordonnance.

66. L'organe représentatif a 40 jours à partir de sa réception pour approuver le budget de l'établissement ou de l'association¹⁸⁸ et le transmettre au Gouvernement. Il peut modifier lui-même le budget dans quatre cas : « lorsqu'il constate des erreurs manifestes », « lorsque l'établissement a inscrit des dépenses sans rapport avec l'exercice du culte », « lorsque le montant des interventions régionales dépasse le plafond prévu au plan pluriannuel » ou le plafond de 30 % ou 40 % des dépenses ordinaires inscrit à l'article 30, et lorsque l'organe représentatif constate une entorse à la légalité ou à la réglementation relative au financement des cultes (art. 33). Les travaux préparatoires indiquent, au surplus, que, « pour tout autre motif que ceux énumérés, il peut surseoir à l'approbation du budget en attendant des informations complémentaires de l'établissement » ou de l'association¹⁸⁹.

Enfin, c'est également dans les 40 jours qui suivent la réception du budget approuvé par l'organe représentatif que le Gouvernement *arrête* définitivement ce budget. Le délai peut être prorogé une fois à l'initiative du Gouvernement ; dans tous les cas, si le délai n'est pas respecté, le budget est réputé approuvé¹⁹⁰. « Il s'ensuit que, normalement, le budget sera définitif dans les 80 jours après son envoi, donc vers la mi-novembre, bien avant le début de l'exercice sur lequel porte ce budget »¹⁹¹. Trois situations peuvent se présenter (cf. art. 34). Soit « le plan pluriannuel annexé au budget ne comporte pas d'intervention financière visée à l'article 30 », et dans ce cas « le Gouvernement ne modifie aucun article du budget » – les travaux préparatoires parlent d'approbation automatique¹⁹² –, « sauf erreur manifeste ou illégalité avérée ». Soit le budget prévoit une intervention financière régionale déjà prévue dans le plan pluriannuel annexé à un budget déjà approuvé, et la règle est identique. Soit le budget prévoit une inter-

vention financière régionale qui n'était pas prévue dans le plan pluriannuel préalablement approuvé, et le Gouvernement procède alors à l'analyse du contenu des articles, avec possibilité de demander des informations complémentaires à l'organe représentatif¹⁹³, ce qui peut mener les établissements à opérer à des arbitrages en interne. L'autonomie renforcée des établissements a pour effet que l'autorité régionale n'est plus amenée à exercer son pouvoir d'appréciation qu'en cas de dépense non planifiée ou de dépassement d'une intervention régionale planifiée¹⁹⁴. « Ce faisant l'autorité civile garde un contrôle sur l'aspect quantitatif des dépenses, tout en s'interdisant un quelconque droit de regard sur leur opportunité »¹⁹⁵. Une tutelle spéciale allégée sur le budget (et le compte), en somme.

On constate non seulement une simplification de la tutelle spéciale (aussi appelée d'approbation, financière ou *a priori*) des budgets mais aussi une accélération de la procédure par rapport à ce qui se pratiquait jusqu'alors ; si le budget de l'année N est transmis le 1^{er} septembre à l'organe représentatif idoine, que celui-ci respecte le délai de 40 jours pour effectuer son contrôle et transmettre le budget approuvé au Gouvernement, c'est vers la mi-novembre de l'année N-1 que le budget de l'année N devient définitif¹⁹⁶. En termes de sécurité juridique et de transparence, cela semble, à tout le moins sur papier – mais également d'après les premières constatations empiriques –, être une avancée à saluer.

Section 3. Le compte

67. Les articles 35 à 37 de l'ordonnance traitent du compte des établissements. De manière classique, c'est le conseil d'administration de chaque établissement qui fixe annuellement le compte de l'année précédente, selon le modèle, très simplifié, arrêté par le Gouvernement¹⁹⁷. La nouveauté réside dans l'exigence d'adjonction d'un inventaire des biens mobiliers et immobiliers sur lesquels l'établissement dispose d'un droit réel, inventaire dont le Gouvernement a fixé le canevas. Cette nouveauté est justifiée par le maintien dans l'ordonnance du « principe de la simple comptabilité de

188 Auparavant, il ne pouvait se positionner définitivement qu'à l'égard des dépenses qualifiées de nécessaires à l'exercice du culte ; pour les autres il avait une simple compétence d'avis. Le législateur considère qu'il revient aux établissements de ne faire (quasi) que de telles dépenses, de sorte qu'il n'y a pas lieu « de prévoir deux mesures de tutelle par l'organe représentatif sur un même document » et que celui-ci « devient donc compétent pour approuver globalement le budget » (Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 31).

189 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 31.

190 Cf. art. 51, § 1^{er}, 3 et 4, pour plus de précisions sur ce délai.

191 X, « Réforme dans la Région... », *op. cit.*, point 5.1.

192 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 32.

193 Plutôt qu'à l'organe représentatif, n'aurait-il pas été plus opportun de s'adresser directement à l'établissement ou à l'association concerné(e) ?

194 Projet d'ordonnance précité, exposé des motifs et commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, pp. 8 et 32.

195 Projet d'ordonnance précité, rapport, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/2, p. 4.

196 X, « Réforme dans la Région... », *op. cit.*, point 5.1.

197 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 septembre 2022 précité, spéc. art. 14 à 16. L'arrêté comprend 6 annexes, qui modélisent respectivement les tableaux reprenant le budget (1), le compte (2), le plan pluriannuel (3), le résultat présumé N-1 (4), l'inventaire (5) et la concordance (6).

caisse », qui ne permet pas en soi de suivre l'évolution du patrimoine¹⁹⁸.

Dans le cas des associations, le compte de chaque établissement est transmis à l'association avant le 10 avril de l'année N+1. Celle-ci agrège le compte des différents établissements adhérents et transmet le compte agrégé à l'organe représentatif et au Gouvernement pour le 2 mai de ladite année, à défaut de quoi la déchéance des établissements peut être prononcée par le Gouvernement (cf. *supra*, première partie, n° 36). L'envoi systématique et d'emblée de tous les justificatifs des mouvements de compte n'est plus imposé, et ce eu égard à l'objectif général de simplification administrative¹⁹⁹. Le Gouvernement peut néanmoins demander la production de telle ou telle pièce justificative dans un délai de 40 jours, pièce qui doit alors lui être transmise endéans les 20 jours, à nouveau sous peine de déchéance des établissements composant l'association.

Si l'établissement ne fait pas partie d'une association, il transmet lui-même le compte avant le 10 avril à l'organe représentatif et au Gouvernement. Il est prévu le même processus de contrôle que ci-dessus, à ceci près que le délai pour produire une ou des pièce(s) à la demande du Gouvernement est raccourci à 15 jours.

68. L'organe représentatif a pour mission d'*approuver* le compte en premier lieu. S'il l'approuve tel quel, il le renvoie au Gouvernement dans les 40 jours ; il peut aussi « en corriger les erreurs manifestes » ou « demander des explications complémentaires » à l'association d') établissement(s). L'organe représentatif a également le pouvoir de modifier lui-même le compte dans trois situations : « lorsqu'il constate des erreurs manifestes », « lorsque l'établissement a inscrit des dépenses sans rapport avec l'exercice du culte » et « lorsqu'il constate un manquement à la légalité ou une non-observation de la réglementation ». Cette dernière disposition est étrangement rédigée : d'une part, quelle différence voit-on entre « corriger les erreurs manifestes » (art. 36, al. 1^{er}, 2°) et modifier le compte en cas de constatation d'erreurs manifestes (art. 36, al. 2, 1°) ? ; d'autre part, inscrire au compte des dépenses sans rapport avec l'exercice du culte (art. 36, al. 2, 2°), n'est-ce pas intrinsèquement un manquement au respect d'une norme (art. 36, al. 2, 3°), dès lors que la mission spécifique des établissements est d'assurer « les conditions matérielles nécessaires à l'exercice du culte » (cf. art. 7 et *supra*, n° 43) ?

Une fois le compte approuvé et transmis par l'organe représentatif, le Gouvernement a 40 jours pour *arrêter* définitivement le compte. Le démarrage de ce délai est postposé au moment de la réception des pièces justificatives dans le cas où de tels documents ont été demandés par le Gouvernement dans les 40 premiers jours. Ce délai peut être prorogé une fois par le Gouvernement ; s'il n'est pas tenu – prorogé ou non –, l'acte est réputé approuvé²⁰⁰.

Section 4. Le compte de fin de gestion du trésorier

69. Comme c'était le cas antérieurement (« remise de compte de cleric à maître »), l'ordonnance consacre quelques dispositions, en l'occurrence les articles 38 à 41, à la situation spécifique de la fin de mandat du trésorier. Lorsqu'il s'agit d'une démission, il est prévu qu'elle ne peut prendre effet que lors de l'installation de son successeur et qu'après que l'intéressé a dressé « un inventaire des documents, livres, mobilier, matériel et objets remis à son successeur ». Dans le cas d'un décès, d'une révocation, d'une suspension du trésorier, « ou s'il se trouve dans l'impossibilité de dresser l'inventaire, toutes les mesures conservatoires requises sont prises et l'inventaire est dressé à l'intervention du conseil d'administration de l'établissement », qui sera remis au remplaçant ultérieurement désigné.

Outre l'inventaire, un compte de fin de gestion doit être dressé, selon le cas, par le trésorier sortant – qui doit le signer et le certifier exact – ou le conseil d'administration – qui doit le transmettre au trésorier sortant ou à ses ayants cause pour observations dans les 30 jours. Ce compte, dont le contenu est détaillé à l'article 40, doit être « accepté sous réserve [de quoi ?] par le trésorier entrant » et transmis sans délai par le conseil d'administration au Gouvernement (sans nécessiter une décision formelle du premier ni un contrôle de tutelle du second²⁰¹). Une procédure spécifique est prévue (art. 39, § 2) dans l'hypothèse d'un retard ou un refus du trésorier sortant de remettre à son successeur le compte de fin de gestion.

Comme le rappelle le commentaire des articles accompagnant le projet d'ordonnance organique, « [i]l n'y a pas de compte de fin de gestion pour les associations d'établissements puisque il [*sic*] n'y pas de gestion globale à ce niveau. Le rôle de l'association consiste seulement à agréger les comptes et budgets des établissements qui la composent »²⁰².

198 Projet d'ordonnance précité, exposé des motifs et commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, pp. 11 et 32. La comptabilité de caisse s'oppose à la comptabilité en partie double.
199 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 32.
200 Cf. art. 51, § 1^{er}, 3 et 4, pour plus de précisions sur ce délai.
201 Dès lors que, comme le définit le commentaire des articles, « le compte de gestion est un document par lequel le trésorier entrant accepte la responsabilité des opérations comptables à partir d'un moment donné » (Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 34).
202 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 33.



Chapitre 3. Le contrôle des (associations d') établissements

70. Un contrôle efficient des établissements et associations d'établissements n'est envisageable que si un système généralisé d'information de l'autorité de tutelle est mis en place (section 1^{re}). Le contrôle s'exerce en l'occurrence sous les formes traditionnelles d'une tutelle spéciale (section 2), d'une tutelle générale (section 3) et d'une tutelle coercitive (section 4) de la part du Gouvernement bruxellois sur les établissements et associations y établis.

Section 1^{re}. L'information de l'autorité de tutelle

71. En vertu de l'article 48 de l'ordonnance, le conseil d'administration de l'établissement ou de l'association doit transmettre *in extenso*, dans les 20 jours de leur adoption, au Gouvernement et à son organe représentatif les actes suivants : le budget (art. 32), le compte (art. 35), les opérations civiles notamment les marchés publics de plus de 30.000 euros et l'acceptation des libéralités à partir de 12.500 euros (art. 52), la décision de réaliser des travaux d'investissement sur un bâtiment affecté à l'exercice du culte (art. 58), celle par laquelle il adopte un mode de passation de marché et le cahier spécial des charges (art. 60) et celle qui vise à attribuer le marché (art. 62), ainsi que la convention qui lie plusieurs communautés culturelles reconnues dans l'hypothèse où elles partagent un même bâtiment pour l'exercice de leur culte (art. 65)²⁰³. Le Gouvernement peut allonger la liste des actes concernés et en déterminer les modalités de transmission.

D'autre part, une liste, flanquée d'un bref exposé, de tous les actes autres que ceux visés ci-dessus doit être transmise trimestriellement au Gouvernement et à l'organe représentatif. L'un et l'autre ont 20 jours pour réclamer la production d'un acte qui se trouve repris dans cette liste. Cette exigence est issue de l'article 49 et vise par exemple les actes d'achat de matériel²⁰⁴.

L'ordonnance précise encore, en son article 50, que, « [à] l'exception de tout document qui comporte des données nominatives relatives aux membres de la communauté locale, le Gouvernement peut recueillir, y compris au siège de l'établissement, tous renseignements et éléments utiles ». Cette modalité sonne comme un complément à la manière de collaborer de principe imaginée par le législateur, qui a voulu que « le contrôle ad-

ministratif et budgétaire s'opère le plus souvent via un échange de courriers, y compris par voie électronique », c'est-à-dire par courriels.

Section 2. La tutelle spéciale (sur les opérations civiles)

72. C'est l'article 52 qui règle désormais la tutelle spéciale exercée par le Gouvernement sur les opérations civiles (qui ne sont pas régulières, comme les budgets et les comptes – *cf. supra*, n^{os} 65 et s.). Cette tutelle implique l'*autorisation* préalable, *a priori*, de l'autorité de tutelle de certains actes pris par un établissement. Sont ainsi soumis à cette forme de tutelle « les opérations civiles, notamment les marchés publics d'un montant supérieur à 30.000 euros que le conseil d'administration de l'établissement effectue », ainsi que « l'acceptation des libéralités d'un montant supérieur ou égal à 12.500 euros qui sont faites aux établissements » (§ 1^{er}), ces montants pouvant être adaptés par le Gouvernement.

Le commentaire des articles s'étend sur ce qu'il faut qualifier d'« opérations civiles ». Il s'agit des « contrats qui affectent en positif ou en négatif le patrimoine tant mobilier qu'immobilier de l'établissement ou l'association. Ce vocable couvre donc, entre autres, les opérations immobilières d'achat, de vente ou d'échange, mais également les marchés publics. [...] Le montant de 30.000 euros vise l'ampleur de l'impact budgétaire de l'opération ». Et, pour ce qui concerne les libéralités, il est précisé que « le montant de 12.500 euros s'entend pour une même source, comme étant la somme des montants reçus au cours d'un exercice budgétaire »²⁰⁵.

L'exposé des motifs du projet d'ordonnance porte encore qu'« en cas de suspicion d'ingérence étrangère, le Gouvernement en informe sans tarder les services de Bruxelles Prévention et Sécurité, à charge pour ceux-ci de faire le nécessaire auprès des services fédéraux appropriés (par exemple la Sûreté de l'État) »²⁰⁶.

73. Le mécanisme de contrôle prévu commence par la notification des actes soumis à la tutelle par le conseil d'administration simultanément à l'organe représentatif et au Gouvernement. L'organe représentatif présente son avis dans les 40 jours au Gouvernement ; au-delà de ce délai, l'avis est censé être favorable. Et c'est au Gouvernement que revient la compétence d'autoriser ou non la passation de l'acte par le conseil d'administra-

203 L'art. 48, al. 1^{er}, fait également référence à l'art. 56, qui vise le choix par l'organe représentatif d'un bâtiment dit « emblématique ». Il est difficile de comprendre pourquoi le conseil d'administration d'un établissement ou d'une association serait responsable de notifier au Gouvernement et à son organe représentatif une décision de l'organe représentatif dont il relève... C'est davantage à l'organe représentatif lui-même de se charger d'en informer le Gouvernement, semble-t-il.
204 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 36. Il y est également question de la transmission des cahiers de charges des marchés publics. *A priori*, nous sommes là dans une situation visée à l'article 48.
205 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 37.
206 Projet d'ordonnance précité, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 12.

tion, également dans un délai de 40 jours²⁰⁷. S'il ne suit pas l'avis de l'organe représentatif, il doit en indiquer les raisons dans la motivation de sa décision.

74. L'ordonnance précise encore, concernant *primo* les libéralités, que celles destinées à soutenir l'exercice du culte dans le bâtiment y affecté doivent être faites au profit de l'établissement, ce qui exclut « la personne morale de droit privé qui existe éventuellement à côté de l'établissement (exemple : une « fabrique d'église » opère souvent auprès d'une ASBL dédiée aux œuvres paroissiales) »²⁰⁸ et, concernant *secundo* les marchés publics, que ceux-ci sont préalablement soumis à l'accord du conseil d'administration de l'association si l'établissement y recourant adhère à une association.

Section 3. La tutelle générale

75. De manière classique, le Gouvernement, autorité exerçant la tutelle générale, intervenant *a posteriori*, peut, conformément aux articles 53 et 54 de l'ordonnance, suspendre l'exécution d'un acte ou annuler un acte, par lequel un conseil d'administration d'établissement ou d'association « sort de ses attributions, viole la loi ou blesse l'intérêt général ». Sont visés ici « les actes qui ne doivent pas être transmis *in extenso*, et dont le Gouvernement est informé trimestriellement par la communication d'une liste »²⁰⁹ (cf. *supra*, n° 71, et art. 49).

76. L'arrêté procédant à la suspension ou l'annulation d'un acte doit intervenir dans les 40 jours de la réception de l'acte – ou de l'acte justificatif (cf. *infra*, annulation)²¹⁰ – et être immédiatement notifié au conseil d'administration concerné et à son organe représentatif.

S'agissant de l'arrêté suspendant l'exécution de l'acte, le conseil d'administration a la possibilité de justifier ou retirer l'acte censuré, également endéans les 40 jours de la notification de l'arrêté. « Passé ce délai, l'acte est considéré comme nul de plein droit ». En revanche, si le conseil d'administration justifie valablement l'acte en question, la suspension de l'acte est levée à la fin du délai de 40 jours qui suit la réception par le Gouvernement de la réponse apportée.

Quant à l'arrêté d'annulation, il n'est appelé à intervenir que « dans les cas où le Gouvernement estime qu'aucun éclaircissement ne pourrait justifier l'acte »²¹¹ ou que la justification donnée à la suite de la décision de suspension n'est pas satisfaisante.

Section 4. La tutelle coercitive

77. La tutelle coercitive est destinée à s'appliquer à « des cas extrêmes que ni l'organe représentatif, ni le Gouvernement ne sont parvenus à résoudre par un autre moyen ». L'article 55 de l'ordonnance y est consacré.

Après avoir, à deux reprises et en vain, mis en demeure le conseil d'administration d'un établissement ou d'une association de lui fournir certaines informations ou de se conformer à certaines règles, le Gouvernement est fondé à envoyer une ou plusieurs personnes, nommées commissaires, sur les lieux du siège de l'établissement ou l'association afin qu'ils cherchent à y « recueillir les renseignements ou observations demandés, ou [...] mettre à exécution des mesures prescrites » par les normes pertinentes en vigueur. Il s'agit, en d'autres mots, pour le(s) commissaire(s), de se substituer au conseil d'administration dans les limites précises des termes de l'acte de désignation, qui lui-même doit faire écho au cadre décrit dans les avertissements /mises en demeure²¹².

L'envoi de ce(s) commissaire(s) est immédiatement communiqué à l'organe représentatif et se fait aux frais personnels des membres du conseil d'administration déficient, récupérés selon la procédure prévue en matière de contributions directes.

CONCLUSION

78. La réforme bruxelloise de la gestion des « intérêts matériels des cultes » – expression remplaçant désormais celle de « temporel des cultes » – intervenue à la faveur de l'ordonnance organique du 10 décembre 2021 est largement inspirée des initiatives prises en la matière par les deux autres régions.

Comme les Régions flamande et wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale entend moderniser la procédure de reconnaissance des nouvelles communautés culturelles locales. L'objectif affiché de rendre cette procédure plus transparente, plus objective et plus conforme au principe d'égalité cache cependant mal celui de lutter contre la radicalisation, au premier chef dans les cercles islamiques. Le législateur bruxellois tend à faire reposer la reconnaissance sur un certain nombre de critères objectifs. La lecture attentive de l'ordonnance révèle cependant que ces critères ne font pas disparaître le pouvoir d'appréciation du Gouvernement, auquel revient le

207 Cf. art. 51, § 2, 3 et 4, pour plus de précisions sur ce délai.
208 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 37. Les termes « exister à côté de » et « opérer auprès de » sont hélas nébuleux.
209 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 37.
210 Cf. art. 51, §§ 2, 3 et 4, pour plus de précisions sur ce délai.
211 Projet d'ordonnance précité, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-400/1, p. 38.
212 *Ibid.*



pouvoir de décision, tant pour la reconnaissance que pour le retrait de celle-ci.

À l'instar de son homologue wallon, le législateur bruxellois met aussi en place une procédure d'enregistrement, conçue comme un préliminaire à la reconnaissance. Les dispositions relatives à cette procédure semblent cependant douteuses quant à leur constitutionnalité et approximatives quant au respect de la répartition des compétences entre la Région de Bruxelles-Capitale, d'une part, et l'autorité fédérale ou l'agglomération bruxelloise, d'autre part.

79. Le législateur bruxellois a également entendu moderniser la gestion des établissements publics chargés de la gestion des intérêts matériels des cultes.

D'une part, cette modernisation passe par la centralisation du financement public de ces établissements au niveau régional. La Région de Bruxelles-Capitale est désormais le pouvoir subsidiant commun de tous les établissements publics chargés de la gestion des intérêts matériels du culte, les communes ne devant plus intervenir en la matière. Dans une région urbaine caractérisée par une grande mobilité des fidèles, une telle réforme peut être saluée.

D'autre part, en abolissant l'obligation de réemploi des sommes perçues lors de la vente de biens appartenant aux établissements publics de gestion des intérêts matériels des cultes, notamment aux fabriques d'église catholiques, le législateur emboîte le pas de ses homologues flamand et wallon. Il va cependant encore un pas plus loin : le législateur bruxellois fait œuvre innovante en plafonnant le subventionnement public des communautés cultuelles locales, qui sont invitées à gérer leur patrimoine et utiliser leurs deniers avec la plus grande parcimonie et avec un égard accentué pour des sources alternatives de financement. La vente de biens appartenant au patrimoine privé semble ainsi être une option envisagée, voire recommandée. On tourne ainsi le dos au principe qui avait prévalu jusqu'ici : éviter à tout prix un appauvrissement des fabriques d'église qui pèserait inévitablement à terme sur les finances publiques.

80. Il se dit, par ailleurs, que les diverses difficultés d'application de l'ordonnance organique auxquelles sont confrontés les établissements chargés de la gestion des intérêts matériels des communautés cultuelles – qui ne peuvent qu'être en lien avec l'absence regrettée de concertation avec les milieux concernés lors de la confection de ladite ordonnance – pourraient déjà impulser un processus de modification de celle-ci dans les mois qui viennent. Reste à voir si cette matière fera partie des priorités de la nouvelle majorité parlementaire en Région de Bruxelles-Capitale.

81. Il que cette réforme et celles qui lui ont préexisté en Flandre et en Wallonie n'ont pas – encore – été l'occasion d'initier un véritable débat dans les milieux politiques autour de l'opportunité de concevoir un système de financement public des cultes et des organisations non confessionnelles qui répondrait à des principes différents, comme le système d'impôt philosophiquement dédié que connaissent certains pays européens²¹³. Le système belge de financement public des cultes, quasiment inchangé depuis l'indépendance nationale, prête en effet le flanc à diverses critiques – que le présent *opus* n'avait pas pour ambition de développer –. Le morcellement dont cette compétence fait l'objet, à la fois entre plusieurs branches du droit et entre plusieurs niveaux de pouvoir, rend cependant ce débat plus complexe que jamais, outre le caractère éminemment sensible de la matière, dont chacun sait les liens étroits qu'elle entretient avec ce droit fondamental qu'est la liberté de religion.

213 Cf., sur ce mécanisme, not. S. WATTIER, *op. cit.*, pp. 669-873 ; C. SÄGESSER et V. DE COORBYTER, *op. cit.*, pp. 24-27.