



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.359/4
du 15 décembre 2025

sur

une proposition de décret de la Région wallonne
‘relatif aux cultes modifiant le Code de la démocratie locale
et de la décentralisation et abrogeant des dispositions diverses’
et sur les amendements

Le 23 octobre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis dans un délai de soixante jours sur une proposition de décret 'relatif aux cultes modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et abrogeant des dispositions diverses', déposée par M. COLLIGNON, Mme DEJARDIN, M. DEVIN, Mme DE RODDER, M. LEFÈBVRE et Mme MORREALE (*Doc. parl.*, Parl. w., 2024-2025, n° 227/001) et sur les amendements, déposés par MM. COLLIGNON, LEFÈBVRE et CRAMPONT (*Doc. parl.*, Parl. w., 2024-2025, n° 227/003).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 15 décembre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur, et Arnaud PICQUÉ, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 décembre 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Comme l'indique son développement, la proposition de décret à l'examen a pour objectif d'uniformiser la réglementation notamment en désignant

« une même autorité en charge de la tutelle et du financement pour l'ensemble des cultes. La réflexion destinée à identifier cette autorité a conclu qu'alléger les communes de cette compétence vis-à-vis des fabriques d'église paroissiales allait nécessairement contribuer à une perte du lien que le décret du 13 mars 2014 a tenté de développer et d'amplifier. À l'inverse, confier aux communes la tutelle et le financement de l'ensemble des cultes manque de cohérence puisqu'hormis pour les églises paroissiales, la plupart des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus ont un ressort pluricommunal, ce qui pourrait avoir comme conséquence de rendre le régime de tutelle et de répartition du financement plus complexes s'il reste dans le giron communal. Dans le même ordre d'idées, la reprise par la Région wallonne du financement des églises cathédrales du culte catholique pose des difficultés d'ordre technique concernant les subsides alloués aux provinces au niveau patrimonial. Il est donc proposé de leur confier la poursuite du financement des fabriques cathédrales ».

Il en résulte que la Région wallonne sera l'autorité de référence pour l'ensemble des cultes reconnus, à l'exception du culte catholique.

Ainsi, si l'ensemble des cultes autres que le culte catholique seront financés par un même pouvoir subsidiant, le financement du culte catholique dépendra d'entités locales distinctes, dont les capacités financières sont par nature variables.

Il appartient aux auteurs de la proposition de pouvoir justifier de manière plus circonstanciée cette différence de traitement ¹.

2. L'organisation d'un traitement de données à caractère personnel implique le respect du principe de légalité qui découle de l'article 22 de la Constitution.

[‡] S'agissant d'une proposition de décret et d'amendements, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Comparer avec l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 2021 'organique de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales reconnues', qui concentre les missions de contrôle et de financement entre les mains de l'autorité régionale pour l'ensemble des cultes reconnus.

Ainsi que l'a rappelé l'Assemblée générale de la section de législation dans son avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 :

« Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle ².

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur ³.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données » ⁴.

Certaines dispositions de la proposition à l'examen (notamment ses articles 22, 26 et 124) impliquent le traitement de données à caractère personnel. Les éléments essentiels de ces traitements ne sont pas fixés par la proposition.

Celle-ci sera complétée en conséquence. Il est renvoyé à ce propos à l'examen des amendements, qui visent à combler ces lacunes.

3.1. Ainsi que l'a rappelé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 203/2019 du 19 décembre 2019,

« B.33.1. La liberté de religion, garantie notamment à l'article 19 de la Constitution, comprend, entre autres, la liberté d'exprimer sa religion, soit seul, soit avec d'autres.

Les communautés religieuses existent traditionnellement sous la forme de structures organisées. La participation à la vie d'une communauté religieuse est une expression de la conviction religieuse qui bénéficie de la protection de la liberté de religion. Dans la perspective également de la liberté d'association, la liberté de religion implique que la communauté religieuse puisse fonctionner paisiblement, sans ingérence arbitraire de l'autorité. L'autonomie des communautés religieuses est en effet indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur

² Note de bas de page 174 de l'avis cité : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

³ Note de bas de page 175 de l'avis cité : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁴ Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119, observation 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 1^{er} juin 2023, n° 84/2023, B.16.9.

même de la liberté de religion. Elle présente un intérêt direct non seulement pour l'organisation de la communauté religieuse en tant que telle, mais aussi pour la jouissance effective de la liberté de religion pour tous les membres de la communauté religieuse. Si l'organisation de la vie de la communauté religieuse n'était pas protégée par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, tous les autres aspects de la liberté de religion de l'individu s'en trouveraient fragilisés (CEDH, grande chambre, 26 octobre 2000, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, § 62 ; 26 avril 2016, *İzzettin Doğan et autres c. Turquie*, § 93).

La liberté de culte garantie par l'article 21, alinéa 1^{er}, de la Constitution reconnaît cette même autonomie d'organisation des communautés religieuses. Chaque religion est libre d'avoir sa propre organisation.

B.33.2. En ce qu'ils reconnaissent le droit d'exprimer sa religion, soit seul, soit avec d'autres, l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont une portée analogue à celle de l'article 19 de la Constitution, qui reconnaît, entre autres, la liberté de religion. Dès lors, les garanties offertes par ces dispositions forment, dans cette mesure, un ensemble indissociable.

L'article 19 de la Constitution interdit en outre que la liberté de culte soit soumise à des restrictions préventives, mais il n'interdit pas que les infractions qui sont commises à l'occasion de la mise en œuvre de cette liberté soient sanctionnées.

B.33.3. La liberté de religion et de culte ne s'oppose pas à ce que l'autorité prenne des mesures positives permettant l'exercice effectif de cette liberté. L'organisation, par le législateur compétent, de la reconnaissance des communautés cultuelles locales des cultes reconnus et des obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus est susceptible de contribuer à la jouissance effective de la liberté de culte.

Ceci n'empêche cependant pas que de telles mesures doivent être considérées comme des ingérences dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement. De telles ingérences sont admissibles pourvu qu'elles constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la satisfaction d'un besoin social impérieux visé à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et que ces mesures fassent l'objet d'une réglementation suffisamment accessible et précise. Il doit exister un lien raisonnable de proportionnalité entre le but légitime poursuivi, d'une part, et la limitation de cette liberté, d'autre part. Il convient de vérifier, en l'espèce, qu'il est satisfait à ces exigences ».

3.2. Au regard des principes ainsi rappelés, la proposition appelle les observations suivantes.

3.3. Les articles 9 et 10 de la proposition ne maintiennent pas la règle selon laquelle l'autorité de tutelle ou l'autorité de recours ne sont pas autorisées à modifier, dans les budgets et les modifications budgétaires des établissements cultuels, les articles de dépenses relatifs à la célébration du culte définitivement arrêtées par l'organe représentatif du culte⁵. Dans son

⁵ Voir les actuels articles L3162-2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et L3162-3, § 2, alinéa 1^{er}, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

arrêt n° 135/2015 du 1^{er} octobre 2015, la Cour constitutionnelle a notamment pris en compte cette limitation pour considérer comme proportionnée l'ingérence dans liberté organisationnelle des cultes reconnus que constitue la tutelle spéciale d'approbation des budgets et des comptes de ceux-ci. En effet, selon la Cour constitutionnelle,

« B.28.3. En soumettant les budgets, modifications budgétaires et comptes des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes à une tutelle spéciale d'approbation, les dispositions attaquées peuvent constituer une ingérence dans l'autonomie organisationnelle de ces établissements. Ce contrôle est toutefois justifié par le fait que ces établissements sont financés par les pouvoirs locaux, et qu'une rationalisation des dépenses locales participe de l'intérêt de ces collectivités. Cette ingérence est par ailleurs limitée, l'autorité de tutelle ne pouvant modifier le budget qui relève spécifiquement du culte. Il ressort en effet des travaux préparatoires précités que l'autorité de tutelle ou l'autorité de recours ne peuvent, respectivement, modifier les budgets et les modifications budgétaires des établissements culturels qu'en ce qui concerne des dépenses qui ne sont pas relatives à la célébration du culte, les dépenses relatives à la célébration du culte étant définitivement arrêtées par l'organe représentatif du culte. Quant à la possibilité de modifier les comptes des établissements culturels concernant des dépenses relatives à la célébration du culte, elle se justifie par le souci de mettre ces comptes en adéquation avec les coûts effectivement engendrés par la célébration du culte.

B.28.4. Contrairement à ce que les parties requérantes allèguent, les dispositions attaquées ne contiennent pas d'ingérence injustifiée dans la liberté organisationnelle des cultes reconnus, mais organisent un contrôle des budgets, modifications budgétaires et comptes des établissements culturels qui constitue le corollaire de leur financement public, tout en préservant la spécificité de ces établissements et le rôle de l'organe représentatif du culte dans la détermination des dépenses relatives à la célébration du culte ».

Il appartient par conséquent aux auteurs de la proposition de justifier de manière plus circonstanciée la proportionnalité de la suppression de cette restriction aux pouvoirs de contrôle de l'autorité de tutelle et de l'autorité de recours.

3.4. L'article 35 de la proposition limite l'intervention financière qu'elle entend reconnaître aux établissements culturels lorsque leurs recettes ne permettent pas de couvrir leurs dépenses ordinaires à un montant « qui ne peut pas être supérieur à trente pour cent des dépenses ordinaires hors charges d'emprunt ». Ce montant « est port[é] à quarante pour cent en cas de fusion ».

Dans son avis 67.157/4 ⁶, la section de législation a examiné la question de la compatibilité d'une limitation de l'intervention financière publique dans les dépenses ordinaires des établissements du culte au regard de la liberté de culte et de l'autonomie organisationnelle qui en découle :

« 15. L'article 30 de l'avant-projet prévoit que lorsque les recettes de l'établissement ne permettent pas de couvrir les dépenses ordinaires, le Gouvernement octroie une intervention égale à la différence sans que cette intervention puisse être

⁶ Avis 67.157/4 donné le 3 juin 2020 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 2021, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., n° 400/1, pp. 62-82.

supérieure à 30 % des dépenses ordinaires hors charges d'emprunt (paragraphe 1^{er}) ou à 40 % de ces dépenses lorsque l'établissement adhère à une association (paragraphe 2).

L'exposé des motifs contient à cet égard les explications suivantes :

‘Pour l’instant, aucune limite n’est fixée en ce qui concerne le financement.

Pourtant, il est important d’une part de maîtriser les coûts, et d’autre part d’empêcher que l’autorité civile s’immisce dans la gestion des établissements en opérant des choix dans les dépenses qu’elle estimerait possible de diminuer. Par ailleurs, certaines communautés s’autofinancent (totalement ou partiellement), au contraire d’autres communautés qui dépendent du financement public : or, il apparaît qu’un certain degré d’autonomie financière est souhaitable pour l’ensemble des communautés locales. Une telle autonomie financière se traduit par une capacité à s’autofinancer au moins partiellement. C’est la raison pour laquelle le texte en projet prévoit une intervention financière régionale qui ne peut dépasser 30 % des dépenses ordinaires. Afin d’éviter que des communautés qui se rassemblent dans des locaux ayant nécessité de gros travaux d’investissements ne soient lésées par une charge de remboursement d’emprunt trop lourde, ces charges ont été retirées du ratio.

Par ailleurs, dans la mesure où le texte en projet prévoit d’inciter les établissements de gestion à s’associer, ceux qui auraient recours à cette faculté pourraient alors bénéficier d’un ratio calculé sur une base de 40 % des dépenses ordinaires hors charges d’emprunt.

Le fait d’imposer un apport en propre pour faire face aux dépenses ordinaires incitera bien entendu les établissements à surveiller eux-mêmes l’état de leurs dépenses. Par ailleurs, l’imposition de cette relative autonomie financière accroît de facto l’autonomie de gestion des établissements. En effet, hors erreur arithmétique flagrante ou illégalité avérée, seul un dépassement de cette limite serait susceptible de justifier une mesure de non-approbation d’un budget par le Gouvernement’.

Eu égard à ces explications, le nouveau système de financement public des établissements chargés de la gestion du temporel du culte est admissible en son principe.

[...]

Il convient toutefois de relever que si les interventions financières actuelles se situent déjà dans une fourchette de 30 à 40 %, il est bien précisé qu’il s’agit d’une moyenne. La question se pose dès lors de savoir si, en pratique, dans le cas de certains établissements, la limitation de l’intervention financière régionale ne pourrait pas quand même avoir un impact important, sans qu’une association entre établissements relevant d’un même culte permette d’atténuer cet impact.

Il conviendra de le vérifier et d’envisager si une disposition dérogatoire ne devrait pas être prévue afin de couvrir de telles hypothèses ».

Les auteurs de la proposition veilleront à pouvoir justifier la limitation envisagée de l’intervention financière publique dans la gestion du temporel du culte, le principe d’une limitation étant en tant que tel toutefois admissible.

Il conviendrait également que les auteurs de la proposition explicitent plus clairement en quoi le fait de ne pas intégrer les charges d'emprunt dans le total des dépenses ordinaires, ce qui semble avoir pour conséquence une réduction du montant par rapport auquel le plafond de l'intervention est calculé, constitue un dispositif favorable aux établissements cultuels qui ont dû recourir à l'emprunt ⁷.

3.5. Les articles 102 et 103 de la proposition prévoient un nouveau mécanisme de « groupement d'office » des fabriques d'église du culte catholique, ainsi qu'une habilitation au Gouvernement pour déterminer les critères de ce mécanisme pour les autres cultes. Le groupement d'office « entraîne de plein droit la perte de reconnaissance des établissements cultuels qui sont amenés à y entrer ainsi que l'absorption de leurs patrimoines par l'établissement cultuel groupé d'office » (article L7162-1, § 4, alinéa 2, proposé). Le relevé des fabriques d'église du culte catholique groupées d'office est transmis par l'organe représentatif au Gouvernement, lequel arrête par la suite ce relevé. Ces groupements d'office sont appelés à devenir obligatoires au terme d'un délai maximal de trois ans à dater du 1^{er} janvier suivant l'adoption de cet arrêté (articles 151 et 152 de la proposition).

Ce mécanisme de « groupement d'office » constitue une ingérence dans l'autonomie organisationnelle des cultes.

Les développements de la proposition explicitent à cet égard ce qui suit :

« Une procédure de fusion des fabriques d'église du culte catholique, à savoir la personne juridique chargée de la gestion du temporel du culte et non les paroisses dont le contour relève des aspects cultuels : si l'objectif d'harmonisation des établissements cultuels est important, il convient de garder en tête que le culte catholique connaît des spécificités, comme celle de se définir par rapport au nombre d'habitants, et non par rapport au nombre de fidèles, comme on peut le percevoir pour les autres cultes. Ces spécificités conduisent à fixer pour le culte catholique certaines règles particulières, comme la fusion des fabriques d'église, qui va de pair avec la fusion de plein droit des patrimoines. Si les paroisses n'en sont pas pour autant modifiées et si l'affectation des lieux de culte n'est pas altérée, la fusion des fabriques d'église, qui est donc une mesure purement administrative, entraîne la création d'un nouvel organe de gestion qui vient se substituer aux précédents, lesquels sont dissous de plein droit.

Cette rationalisation du nombre d'établissements tendrait, dès lors, à correspondre davantage à la réalité sociologique constatée dans la pratique de terrain, permettrait de répondre aux difficultés de gestion rencontrées par les fabriques d'église en manque de bénévoles fabriciens et, enfin, permettrait de faciliter et d'améliorer la concertation avec les pouvoirs publics par la réduction du nombre d'intervenants.

[...]

La fusion présente les avantages suivants :

- la réduction du nombre d'interlocuteurs pour la commune ;
- une vision agrégée des budgets et des comptes ;
- la fusion des patrimoines et la création en conséquence d'une solidarité interfabrique ;

⁷ Voir dans le même sens l'avis 67.157/4 et plus particulièrement l'observation 21.

– la création d'un organe gérant le temporel du culte qui disposerait d'une vision plus globale, notamment en terme[s] de fréquentation des lieux de culte et de gestion du patrimoine culturel et privé ».

Il résulte de ces explications que la mesure de « groupement d'office » répond à un objectif légitime de rationalisation et de résolution des difficultés organisationnelles et financières des établissements culturels. Seules les fabriques d'église du culte catholique font l'objet, en l'état du dispositif, d'une procédure décrétable, planifiée à court terme, de groupement d'office. Les auteurs de la proposition doivent être en mesure de justifier, au regard de l'objectif poursuivi, cette différence de traitement entre établissements culturels.

S'agissant de l'examen du caractère proportionné de l'ingérence, la section de législation observe que, d'une part, les critères retenus à l'article L7162-1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, proposé du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : « le Code ») peuvent faire l'objet de demandes motivées de dérogation, conformément à l'alinéa 3 proposé du même paragraphe, et que, d'autre part, une évaluation des critères est prévue tous les dix ans par le Gouvernement, conformément au paragraphe 5 proposé. De telles mesures devraient permettre de prendre en compte d'éventuelles spécificités locales ou de prévoir d'éventuels ajustements, ce qui contribue à établir la proportionnalité de l'ingérence.

Il va enfin de soi qu'un délai raisonnable doit être laissé à l'organe représentatif pour transmettre au Gouvernement le relevé des fabriques d'église du culte catholique groupées d'office ⁸.

3.6. L'article 111 de la proposition implique qu'après l'introduction d'une demande motivée de désaffectation par l'organe représentatif du culte (articles 106 et 107 de la proposition), le Gouvernement adopte une décision formelle quant à la demande de désaffectation de l'édifice du culte, laquelle sera ensuite notifiée et publiée par extrait au *Moniteur belge*.

Dans son avis 59.638/4 ⁹, la section de législation a observé que l'obligation de requérir l'autorisation du Gouvernement pour désaffecter un lieu de culte reconnu constituait une ingérence dans l'autonomie organisationnelle des communautés culturelles, qui devait être justifiée au regard des articles 19, 21 et 27 de la Constitution et 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Elle a précisé ce qui suit au sujet des demandes de désaffectation du lieu de culte :

« [...] la section de législation n'aperçoit pas ce qui justifie qu'elles doivent être soumises à l'autorisation du Gouvernement, et que l'on ne puisse se contenter d'une simple procédure de notification par laquelle l'autorité du culte concerné informerait le Gouvernement de sa décision de désaffectation d'un lieu de culte. Une telle procédure serait moins restrictive de la liberté de culte et de religion, et de l'autonomie organisationnelle du culte concerné ».

⁸ Voir en ce sens l'observation particulière formulée sous les articles 151, 156 et 158.

⁹ Avis 59.638/4.

Il convient de réitérer cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

1. L'article L7111-2 proposé (article 18 de la proposition) définit l'établissement cultuel comme « les fabriques d'église du culte catholique et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus visés à l'article 6, § 1^{er}, [VIII], 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».

Dès lors que l'intention des auteurs de la proposition est de maintenir la commune comme pouvoir subsidiant des seules fabriques d'église du culte catholique, mieux vaut modifier le 9° de l'article L1321-1 afin qu'il y soit désormais fait mention des « fabriques d'église du culte catholique ».

2. L'attention des auteurs de la proposition est attirée sur le fait que, contrairement à ce qui ressort du commentaire de l'article, l'article L7212-1, § 5, proposé (article 142 de la proposition) permet encore la mise à disposition gratuite du presbytère par dérogation au principe de l'octroi d'une indemnité de logement.

Article 2

Les mots « église cathédrale » seront remplacés par les mots « église cathédrale du culte catholique ».

Article 3

Aux 1° et 2°, dans un souci de précision et à l'instar d'autres dispositions de la proposition, il sera renvoyé à l'article « L3111-1, § 1^{er}, 7°, » du Code. L'article 3 sera par ailleurs complété pour ajouter cette même précision au 8° de l'article L3111-2 du Code.

Article 4

La disposition à l'examen limite la formalité d'avis conforme de l'organe représentatif du culte aux seuls travaux qui portent sur des « éléments strictement culturels » propres à l'édifice du culte. Interrogés sur la portée exacte de cette expression, les auteurs de la proposition précisent ce qui suit :

« La notion vise uniquement les éléments indispensables à l'exercice du culte, par opposition : – aux éléments patrimoniaux ; – aux éléments architecturaux non culturels - aux équipements techniques.

Exemples d'éléments strictement cultuels : – Autel, ambon, tabernacle, baptistère ; – Mobilier liturgique servant au culte (bancs liturgiques, sièges du célébrant) ; – Œuvres ou objets consacrés (croix d'autel, orgue lorsqu'il accompagne le culte) ; – Aménagement d'espace sacré (chœur, nef liturgique).

Exemples d'éléments non strictement cultuels : – Installation électrique, chauffage, sanitaires ; – Travaux de toiture, fondations, façades ; – Peintures, sols, vitrerie ; – Salles paroissiales, locaux administratifs.

La distinction permet de limiter l'avis conforme au seul périmètre nécessaire à la préservation du rite ».

Il est pris acte de ces explications.

Article 7

La section de législation s'interroge quant à la question de savoir s'il n'y a pas lieu, à l'instar de la modification opérée à l'article 6, 1^o, de la proposition, de modifier également l'article L3161-9 du Code afin de régler la transmission et le contrôle de la liste des décisions ayant un coût financier et non reprises au budget des établissements visés à l'article L3111-1, § 1^{er}, 7^o, du Code et financés au niveau régional.

Article 8

L'article L3162-1, § 3, alinéa 2, proposé prévoit que lorsque plusieurs communes interviennent à part égale dans le financement de l'établissement visé à l'article L3111-1, § 1^{er}, 7^o, du Code, la commune compétente pour exercer la tutelle spéciale d'approbation organisée par la disposition est celle sur le territoire de laquelle est situé le bâtiment principal affecté à l'exercice du culte, après avoir recueilli l'avis des autres communes concernées ou après avoir constaté l'absence d'avis dans le délai requis.

Contrairement à ce que prévoit l'alinéa 1^{er} du même paragraphe 3 proposé, l'avis des autres communes concernées est un avis « simple », qui ne doit pas être favorable. Ce faisant, la disposition réserve la tutelle spéciale d'approbation à une seule commune alors que les mêmes obligations s'imposent à toutes les communes qui financent de la même manière le même établissement¹⁰. Une telle différence de traitement n'apparaît pas compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

Sauf à pouvoir justifier de manière adéquate cette différence de traitement, le paragraphe 3 proposé sera revu.

¹⁰ Voir dans le même sens l'avis 54.583/4 donné le 30 décembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 13 mars 2014 'modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et diverses dispositions relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus', *Doc. parl.*, Parl. w., 2013-2014, n° 965/1, pp. 19-22.

Article 18

1. Au 4° de l'article L7111-2 proposé, c'est au « VIII » de l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'il convient de renvoyer.

2. Au 5° de l'article L7111-2 proposé, il serait préférable de préciser que le conseil d'établissement est « l'organe composé de l'ensemble des personnes physiques [la suite comme dans le dispositif proposé] »

Article 22

La communauté introduisant, par le truchement de l'organe représentatif, une demande d'enregistrement, est tenue de préciser sa « structure actuelle ». Une communauté cultuelle consiste en principe en un groupement de personnes physiques ¹¹.

Interrogés sur le contenu de cette condition, les auteurs de la proposition indiquent que la « structure actuelle » signifie « la manière dont la communauté est organisée en pratique : responsables, lieu, fréquence du culte, éventuelle ASBL support, etc. Ce n'est pas une exigence de forme sociale, mais une description organisationnelle factuelle ».

Il est pris acte de ces précisions.

Article 27

La section de législation s'interroge sur les motifs qui justifient de limiter l'obligation de rapport visée à l'article L7122-3, § 2, alinéa 2, proposé aux demandes de reconnaissance qui concernent une fabrique d'église du culte catholique ou une fabrique cathédrale du culte catholique, compte tenu de l'utilité que peut revêtir un tel rapport pour l'ensemble des pouvoirs subsidiaires.

Une observation similaire vaut s'agissant des articles 115, 125 et 132 de la proposition.

Article 30

Interrogés sur ce qu'il y a lieu d'entendre par « structure adaptée au statut public sollicité », les auteurs de la proposition ont répondu :

« Cette condition vise à garantir que la communauté dispose d'une organisation minimale permettant d'assumer les obligations d'un établissement public. Exemples de structure adaptée : – existence d'un responsable et d'un ministre du culte ; – tenue d'une

¹¹ Voir en ce sens l'avis 59.638/4 donné le 19 septembre 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 18 mai 2017 'relatif à la reconnaissance et aux obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus', *Doc. parl.*, Parl. w., 2016-2017, n° 770/1, pp. 19-26.

assemblée constitutive ; – capacité de gérer un budget simple ; – organisation d'un conseil d'établissement ; – description des activités ; – lieu conforme aux normes de sécurité. La notion n'impose pas un formalisme excessif, mais garantit un socle de gouvernance ».

Il est pris acte de ces précisions.

Article 39

L'article L7131-1, alinéa 3, proposé prévoit le principe selon lequel « [l]e ressort territorial de l'établissement culturel est celui du pouvoir subsidiant dont il dépend ».

Dès lors qu'il peut exister plusieurs pouvoirs subsidiaires (voir par exemple l'article L3162-1, § 3, proposé), l'alinéa 3 proposé sera revu comme suit : « Le ressort territorial de l'établissement culturel correspond à celui du ou des pouvoirs subsidiaires dont il dépend ».

Article 43

La disposition examinée interdit à « toute personne qui reçoit une rémunération ou une allocation de la communauté locale » d'être membre du conseil d'établissement. À ce propos, les auteurs de la proposition ont donné les explications suivantes :

« La règle vise les situations de dépendance financière directe.

Incompatibilités avérées : – organisateur rémunéré par l'établissement ; – ouvrier d'entretien salarié ; – employé administratif.

Cas non visés : – avocat d'un membre de la communauté ; – architecte ou entrepreneur privé ; – fidèles rémunérés par une ASBL externe non financée par l'établissement.

Les ASBL indépendantes ne créent pas d'incompatibilité ».

Compte tenu de ces explications, les mots « de la communauté locale » seront remplacés par les mots « de l'établissement culturel ».

Article 48

Par souci de cohérence avec les autres dispositions de la proposition, aux 4° et 5° proposés, le mot « financier » sera omis.

Article 64

Il sera précisé que le budget qui doit être communiqué est celui de l'exercice de l'année qui suit. La même observation vaut pour l'article 70.

Article 66

Il convient de préciser que les comptes annuels qui sont communiqués sont ceux de l'exercice de l'année qui précède.

Article 69

Le mot « budget » sera à chaque fois remplacé par les mots « plan pluriannuel ».

Article 74

La section de législation s'interroge sur la cohérence de la durée de cinq exercices budgétaires pour le plan pluriannuel des fabriques cathédrales du culte catholique, au vu de l'intention poursuivie de calquer celle-ci sur la durée de la législature du pouvoir subsidiant (en l'occurrence, les provinces).

Le dispositif sera réexaminé.

Article 75

Le mot « budget » sera remplacé par les mots « plan pluriannuel ».

Article 84

Les auteurs de la proposition s'assureront de la correcte articulation entre l'alinéa 2 et l'alinéa 4 du paragraphe 2 de l'article L7141-1 proposé.

Article 85

L'article L7141-2 proposé confie au Gouvernement le pouvoir de « recueillir, y compris au siège de l'établissement cultuel, tous renseignements et éléments utiles », « [à] l'exception de tout document qui comporte des données nominatives relatives aux membres de la communauté locale ». Au sujet de cette disposition, le commentaire se limite à indiquer que sont exclues les informations « relatives aux fidèles ».

La section de législation n'aperçoit pas l'objectif poursuivi par une telle mesure à la portée très large non seulement au regard de son objet – tous renseignements et éléments « utiles » sans davantage de précision quant à cette utilité ou aux finalités assignées à cette récolte d'informations – mais aussi au regard du titulaire habilité à exercer ces pouvoirs – le « Gouvernement » sans davantage de précision. Telle qu'elle est formulée, sans aucune restriction ni précision quant à l'objectif poursuivi, une telle disposition ne satisfait pas aux exigences de prévisibilité et de sécurité juridique.

Il convient en outre de rappeler que la protection de la vie privée et du domicile, garantie notamment par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 22 de la Constitution, peut couvrir notamment des locaux où sont exercées des activités professionnelles et commerciales ¹². Ainsi, la Cour constitutionnelle, par son arrêt n° 113/2023 du 20 juillet 2023, a jugé que la disposition permettant d'entrer « sans préavis » dans des lieux de culte à l'exclusion d'un domicile privé « ne permet donc et à fortiori pas aux agents compétents d'accéder par la force ou par la contrainte aux bâtiments destinés à l'exercice du culte, aux locaux et aux infrastructures que l'administration du culte utilise ou à ceux que la communauté religieuse locale utilise pendant la période d'attente, si les intéressés ne coopèrent pas. Les agents compétents ne peuvent pas davantage sanctionner les personnes qui refuseraient l'accès à ces bâtiments et locaux, mais uniquement en faire mention dans leur avis sur l'octroi de la reconnaissance » (B.36.3).

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 99

La Région wallonne n'est pas compétente pour imposer à l'autorité fédérale l'obligation de donner un avis. Les mots « qui rend un avis » seront remplacés par les mots « pour avis ».

La même observation vaut pour les articles 109 et 133.

¹² Voir en un sens similaire l'avis 44.947/VR/V- 44.948/VR/V-44.949/VR/V donné le 19 août 2008 sur des avant-projets devenus respectivement le décret de la Région flamande du 19 décembre 2008 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2008-2009, n° 1944/1, pp. 71-99, l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 décembre 2008 'portant assentiment à l'accord de coopération du 4 novembre 2008 conclu entre la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2008-2009, n° A-526/1, pp. 74-90, et le décret de la Région wallonne du 5 décembre 2008 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages', *Doc. parl.*, Parl. w., 2008-2009, n° 876/1, pp. 57-58. Voir aussi C.C., 19 décembre 2007, n° 154/2007, B.77.2 ; C.C., 12 octobre 2017, n° 116/2017, B.5.1 ; C.C., 20 juillet 2023, n° 113/2023, B.35.5. Voir aussi l'avis 75.019/4 donné le 19 février 2024 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 28 mars 2024 'relatif au transport de dioxyde de carbone par canalisations', *Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1639/1, pp. 21-42.

Article 124

À l'article L7166-2, § 2, proposé, il convient de remplacer les mots « paragraphe 1^{er} » par les mots « paragraphe 1^{er}, 1^o à 9^o ».

Articles 146 à 150

S'agissant de dispositions transitoires, les articles 146 à 150 n'ont pas à figurer dans le Code ¹³. Ils seront intégrés dans le chapitre 2 de la proposition et seront adaptés en conséquence.

Article 150

Dans l'article L7232-1 proposé, il convient de remplacer les mots « l'article L7131-1, alinéa 2 » par les mots « l'article L7131-1, alinéa 3 ».

Articles 151, 156 et 158

Selon le délégué, l'entrée en vigueur sera adaptée en fonction de la date d'adoption du décret proposé. Les articles 151, 156 et 158 seront adaptés en conséquence.

Article 157

L'arrêté du régent du 28 décembre 1944 'portant délégation au Ministre de la Justice pour autoriser des travaux aux églises' ayant déjà été abrogé par l'article 62 du décret du 13 mars 2014 ¹⁴, le 7^o sera omis.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

OBSERVATION GÉNÉRALE

Les amendements ont pour objet de remédier aux lacunes relevées par l'Autorité de protection des données dans son avis 58/2025 donné le 17 juillet 2025 sur la proposition de décret à l'examen.

¹³ Voir par exemple l'avis 40.257/4 donné le 8 mai 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2006 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 février 2003 portant réglementation de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale'.

¹⁴ Décret wallon du 13 mars 2014 'modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et diverses dispositions relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus'.

Ces amendements répondent aux exigences qui découlent du principe de légalité issu de l'article 22 de la Constitution, sous réserve des observations particulières qui suivent.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Amendement n° 1

Au vu de la justification de l'amendement, les mots « ou spécifiques » seront omis, dès lors qu'il est suffisant d'habiliter le Gouvernement à fixer des durées de conservation plus courtes.

Par ailleurs, les mots « par arrêté délibéré en son sein » sont superflus et seront omis.

Amendement n° 2

L'amendement examiné vise notamment à consacrer les finalités des traitements de données à caractère personnel découlant de la nouvelle partie VII destinée à intégrer le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (paragraphe 2).

Parmi ces finalités, les auteurs de l'amendement visent à « prévenir l'émergence de lieux de cultes clandestins » (article L7121-2, § 2, 3°, proposé).

Une telle finalité est en principe incompatible avec la liberté de religion consacrée par les articles 19 de la Constitution et 9 de la Convention européenne de des droits de l'homme ainsi qu'avec la liberté d'association consacrée par l'article 27 de la Constitution ¹⁵.

Le terme « clandestin » peut renvoyer à des activités cultuelles qui se font dans le secret, ce que n'interdit pas la Constitution, une communauté cultuelle ne devant pas obligatoirement être reconnue.

Les auteurs de la proposition précisent que la finalité prévue par l'amendement doit être comprise « dans un sens strictement administratif : – assurer la transparence minimale ; – identifier un interlocuteur responsable ; – garantir la sécurité des locaux ouverts au public ».

L'objectif n'est donc pas « de mettre à mal la liberté de culte ou d'obliger les communautés cultuelles à obtenir une reconnaissance ».

En conséquence, il serait préférable d'omettre le 3° de l'article L7121-2, § 2, proposé, les trois autres points de la liste permettant d'atteindre les objectifs poursuivis.

¹⁵ Il est renvoyé à cet égard à l'observation générale 3.

OBSERVATION FINALE

Le dispositif sera soigneusement revu afin de s'assurer que la terminologie que la proposition vise à consacrer est utilisée de manière uniforme ¹⁶.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

¹⁶ Voir par exemple l'article L1124-40, § 2, qui évoque « les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus » et l'article L7111-2 proposé qui mentionne « les fabriques d'églises du culte catholique et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus ».