

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 238.000 du 25 avril 2017

A.215.585/VI-20.429

En cause : **1. l'ÉVÊQUE DE LIÈGE,
2. LA FABRIQUE D'ÉGLISE SAINT-NICOLAS
DE LIÈGE,**

ayant élu domicile chez
M^e Pierre LEJEUNE, avocat,
rue des Fories 2
4020 Liège,

contre :

**1. la Province de Liège.
2. la Région wallonne,** représentée par son Gouvernement.

I. Objet de la requête

Par une requête déposée sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 13 avril 2015, l'ÉVÊQUE DE LIÈGE et la FABRIQUE D'ÉGLISE SAINT-NICOLAS DE LIÈGE demandent l'annulation de "la décision du Collège provincial de Liège du 5 mars 2015, approuvant, moyennant rectification des articles 31 et 50a, le budget 2014 de la Fabrique d'église de la paroisse Saint Nicolas de Liège".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Raphaël BORN, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 17 février 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 mars 2017 à 10 heures.

M. Serge BODART, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Pierre LEJEUNE, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, a été entendu en ses observations.

M. Raphaël BORN, auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Le 1^{er} août 2013, le conseil de fabrique de l'église Saint-Nicolas de Liège arrête son budget 2014.

En août 2013, la ville de Liège reçoit le budget. Elle n'émet son avis que le 30 juin 2014. L'avis de la ville est "favorable", sous réserve de certaines modifications, dont les articles de dépenses 31 ("entretien et réparation d'autres propriétés bâties" : 4.000 €), 37 ("visites décanales" : 250 €) et 50a ("Sabam et Reprobel" : 51 €), estimant que ces dépenses ne sont pas des charges essentielles de la fabrique et doivent être considérées comme facultatives.

Le 8 septembre 2014, le premier requérant exprime son désaccord par rapport à l'avis précité, qu'il adresse au collège provincial de Liège.

Le 5 mars 2015, le collège provincial de Liège arrête définitivement le budget 2014 de la deuxième requérante, moyennant rectification.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Les premier et second requérants indiquent, sans être contredits, que l'acte attaqué leur a été communiqué respectivement le 18 et le 23 mars 2015.

La seconde partie adverse indique que, respectivement les 27 mars 2015 et 3 avril 2015, les requérants ont introduit un recours préalable organisé devant le Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie.

La seconde partie adverse signale qu'elle n'a pris aucune décision à l'égard desdits recours préalables organisés dans l'attente de l'arrêt du Conseil d'État dans la présente affaire.

Néanmoins, ses services administratifs ont adressé, le 26 mai 2015, un courrier aux requérants, à la première partie adverse et au collège communal de la ville de Liège afin d'obtenir des précisions ou des informations et commentaires concernant le caractère obligatoire des dépenses budgétées.

La seconde partie adverse précise, enfin, que, le 3 juin 2015, le trésorier de la seconde requérante a adressé à la Direction centrale de la Direction Générale Opérationnelle des Pouvoirs locaux de l'Action sociale et de la Santé, un courrier dans lequel il apporte des éclaircissements techniques et fait valoir des arguments complémentaires.

IV. Mise hors de cause de la seconde partie adverse

IV.1. Mémoire en réponse

Tout en se référant à la sagesse du Conseil d'Etat, la seconde partie adverse lui demande de la mettre hors de cause, à défaut d'être l'auteur de l'acte attaqué et d'avoir contribué à sa confection. Elle rappelle également que les recours préalables organisés introduits devant elle par les requérants n'ont pas encore été tranchés.

IV.2. Appréciation

En règle, une autorité qui n'est pas l'auteur de l'acte attaqué et n'a pas directement contribué à sa confection est mise hors de cause.

En l'espèce, indépendamment de la question de l'ouverture ou non d'une voie de recours organisée devant la seconde partie adverse, celle-ci n'a, en toute hypothèse, pas pris part à l'acte attaqué et n'y a aucunement contribué.

Elle doit, en conséquence, être mise hors de cause.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

Les requérants relèvent, d'emblée, la mention figurant à l'article 2 du dispositif de l'acte attaqué, les invitant, le cas échéant, à introduire un recours auprès du Gouvernement wallon.

Ils justifient, cependant, la compétence du Conseil d'Etat, en dépit de ladite mention, ainsi que de l'article 4 de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes et du recours préalable organisé qu'il contient, qu'ils affirment non introduit en l'espèce, par le fait que ce recours n'existe plus depuis le 1^{er} janvier 2015, date d'entrée en vigueur du 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. Ils visent l'article 38 de ce décret qui abroge l'article 4 de la loi du 4 mars 1870 précitée, soulignant néanmoins qu'au moment de l'introduction du présent recours, ce décret fait l'objet d'un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle. Ils ajoutent que l'article 27 de ce même décret insère un article L3162-3 dans le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, qui organise un nouveau recours administratif auprès du gouverneur de la province, à propos des décisions relatives au budget des fabriques d'églises. Cet article ne peut, cependant, selon eux, s'appliquer en l'espèce étant donné que le recours qu'il institue ne vise que les décisions prises par les communes et non celles des provinces. De plus, l'acte attaqué étant une décision du collège provincial, il ne se justifierait pas que le gouverneur de la province, autorité de recours dans le nouveau régime mais également membre de ce collège, soit compétent pour connaître du recours contre pareille décision, à défaut de pouvoir être qualifié d'autorité supérieure par rapport audit collège. Partant et relevant que le décret du 13 mars 2014 ne comporte pas de mesures transitoires, les requérants estiment que la suppression de l'ancien recours est d'application immédiate, y compris pour les procédures en cours. A défaut de s'appliquer à l'acte attaqué, l'article L3162-3, § 1^{er}, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation ne crée donc, en l'espèce, aucun recours organisé préalable à la saisine du Conseil d'Etat qui est, de ce fait, compétent pour connaître du présent recours.

Les requérants justifient, par ailleurs, leur intérêt au recours. L'acte attaqué rejette la proposition de budget de la deuxième requérante et s'écarte de l'avis du premier requérant. Or, tant l'article 4 précité de la loi du 4 mars 1870 que l'article L3162-3, § 1^{er}, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation permettent à l'organe représentatif du culte et à la fabrique d'église concernée d'introduire un recours en matière de comptabilité fabricienne.

Les requérants entendent, enfin, démontrer que l'acte attaqué est recevable *ratione temporis*, ayant été notifié les 18 et 23 mars 2015, sans du reste comporter l'indication des voies de recours, comme le prescrit l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et l'article L3221-1, 3^o, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

B. Mémoire en réponse de la première partie adverse

La première partie adverse ne conteste pas la recevabilité du recours en annulation mais s'en réfère à la sagesse du Conseil d'Etat, en ce qui concerne le problème susmentionné de sa compétence. Elle relève, tout au plus, qu'en dépit de leur argumentation, les requérants ont introduit un recours auprès du Gouvernement wallon en date des 27 mars et 3 avril 2015.

C. Mémoire en réplique

Dans leur mémoire en réplique, les requérants exposent qu'ils ne soutiennent pas que le décret du 13 mars 2014 serait d'application à l'égard des actes adoptés par les établissements cultuels avant son entrée en vigueur, ce décret n'ayant aucune portée rétroactive. Ils estiment qu'il serait discriminatoire de considérer que la première partie adverse ne serait plus compétente pour statuer sur le budget de la fabrique qui lui avait été régulièrement soumis. Ils invoquent, à ce titre l'arrêt du Conseil d'Etat s.a. Minguet et Lejeune, n^o 229.177 du 17 novembre 2014. En revanche, ils considèrent qu'"à défaut de disposition spécifique contenue dans le décret du 13 mars 2014 et en application des règles usuelles de droit transitoire, [...], depuis le 1^{er} janvier 2015, le recours préalable organisé par l'article 4 de la loi du 4 mars 1870 n'existe plus".

D. Dernier mémoire des requérants

Dans leur dernier mémoire, les requérants développent les observations qui suivent, en réaction au raisonnement suivi par le membre de l'auditorat chargé de

faire rapport :

" 1. Il est constant que l'article 4 de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes instituait auprès du gouvernement wallon un recours en réformation contre la décision du collège provincial qui - comme l'acte attaqué - improuvait le budget d'une fabrique d'église.

2. Il est tout aussi constant que cette disposition a été abrogée par l'article 38 du décret régional 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. Le décret du 13 mars 2014 est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

L'acte attaqué ayant été notifié après le 1^{er} janvier 2015, la question posée par le rapport est de déterminer si les requérants devaient introduire le recours en réformation prévu à l'article 4 de la loi du 4 mars 1870 ou pouvaient saisir le Conseil d'Etat d'un recours en annulation.

3. Le rapport sur l'affaire expose tout d'abord que :

«[...] selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, les dispositions nouvelles s'appliquent, dans ce cas, immédiatement aux situations en cours, sans toutefois pouvoir rétroagir et s'appliquer à des situations passées, conformément au principe général de non-rétroactivité des lois.

[P]lus précisément, la disposition nouvelle s'applique non seulement aux situations qui naissent à partir de son entrée en vigueur, mais aussi aux effets futurs des situations nées sous le régime de la loi antérieure qui se produisent ou se prolongent sous l'empire de la loi nouvelle, pour autant que cette application ne porte pas atteinte à des droits déjà irrévocablement fixés».

Les requérants ne soutiennent pas autre chose.

4. Pourtant, en conclusion, le rapport aboutit à la solution diamétralement opposée :

«Il en résulte que seules les anciennes dispositions de l'article 4 de la loi du 4 mars 1870 doivent s'appliquer "aux effets futurs des situations nées sous le régime de la loi antérieure qui se produisent ou se prolongent sous l'empire de la loi nouvelle"».

5. Le raisonnement à l'appui de cette conclusion se fonde sur l'arrêt 229.177, Minguet et Lejeune, prononcé par le Conseil d'Etat le 17 novembre 2014 : «Considérant qu'à défaut de disposition transitoire, ces dispositions sont d'application immédiate aux procédures en cours;

Considérant, toutefois, qu'en l'espèce, la requête, qui est le premier acte de procédure, a été introduite avant l'entrée en vigueur de ces dispositions; que la partie requérante devait dès lors justifier, dès l'introduction de sa requête, que la décision d'agir avait été prise par l'organe habilité;

Considérant que toute autre interprétation aboutirait à une discrimination entre les recours introduits avant l'entrée en vigueur des modifications susvisées et qui auraient déjà abouti à un arrêt déclarant irrecevable le recours au motif que la décision d'agir n'a pas été prise par l'organe compétent et ceux introduits en même temps qui seraient toujours pendants;

Considérant qu'il en résulte que la recevabilité du recours introduit par une personne morale avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, soit le 1^{er} mars 2014, doit d'office être examinée quant à la validité de la décision d'agir».

6. Selon les requérants, l'enseignement de l'arrêt 229.177 n'est pas transposable au cas d'espèce :

- l'arrêt ne peut être considéré comme un arrêt de principe : ainsi, après avoir décidé d'appliquer la loi ancienne, le Conseil d'Etat prend soin d'appliquer

également ... la loi nouvelle : la solution qu'il énonce n'est donc pas fermement établie;

- le Conseil d'Etat a apprécié la recevabilité d'un recours sur base de la loi en vigueur lorsque le recours a été exercé : telle est, précisément, la solution que soutient le requérant, lequel constate que, lorsqu'il a entendu contester la décision de la partie adverse, le recours antérieurement organisé par l'article 4 de la loi du 4 mars 1870 avait été abrogé par le législateur et que le seul recours possible était un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

7. L'analyse contenue dans le rapport se poursuit comme suit :

«L'application immédiate des nouvelles règles de procédure revient, dès lors, à induire une différence de traitement pouvant aller jusqu'à la privation d'un recours administratif, dans le chef des personnes intéressées. Cette différence de traitement dépend de la date, imprévisible, à laquelle les instances se prononcent sur le budget de ces personnes. Elle crée une grande insécurité juridique, est injustifiée et partant discriminatoire».

8. Cette analyse ne peut être suivie.

i) Absence de discrimination

9. Certes, l'application immédiate de la loi nouvelle aboutit à l'absence de recours administratif organisé.

10. Mais l'absence d'un tel recours ne constitue pas, par elle-même, une «discrimination», dans la mesure où de très nombreux actes administratifs ne peuvent pas faire l'objet d'un recours administratif organisé, sans que cette situation puisse, en tant que telle, être jugée discriminatoire.

En elle-même, la circonstance que la solution diffère selon qu'il y a un «avant» et un «après» l'entrée en vigueur de la loi nouvelle ne peut être considérée comme discriminatoire, à peine de rendre impossible le travail législatif.

ii) Les requérants ne soutiennent pas être discriminés - conséquences

11. Les requérants présentés comme «privés d'un recours administratif» et, partant, comme «victimes» de la discrimination ainsi relevée, ... ne soutiennent pas l'existence de cette discrimination.

La question se pose dès lors de déterminer si la privation d'un recours administratif organisé relève de l'ordre public et peut, dès lors, être soulevée d'office. A l'estime des requérants, la réponse est négative.

iii) La prévisibilité de l'application immédiate de la loi nouvelle

12. En l'espèce, l'application de la loi nouvelle est prévisible, en ce qu'elle dépend exclusivement :

- de la date de son entrée en vigueur soit au 1^{er} janvier 2015, précision contenue dans le texte même de la loi;
- de la date à laquelle l'administré doit s'interroger sur l'existence, ou non, d'un recours administratif organisé : en l'espèce, cette date est postérieure au 1^{er} janvier 2015.

13. Ainsi que le relève le rapport, l'application immédiate des lois de procédure et de compétence aux effets futurs des situations nées sous le régime de la loi antérieure fait l'objet d'une jurisprudence constante : cette solution ne peut donc être considérée comme imprévisible et créant une grande insécurité juridique.

iv) L'absence de mesures transitoires

14. Le grief que le rapport formule à l'égard de l'application immédiate de la loi nouvelle provient du fait que le décret du 13 mars 2014 ne comporte aucune disposition transitoire.

15. Mais dans ce cas, il faut précisément en déduire que la loi ne déroge pas au principe d'application immédiate : «[...] une règle nouvelle de compétence ou de procédure est d'application immédiate aux affaires en cours, sauf si la loi en dispose autrement», en l'absence de volonté expresse en sens contraire exprimée par le législateur : «Il n'y pas lieu non plus de faire application en l'espèce du principe de l'application immédiate d'une loi de procédure nouvelle, du fait même que ce principe doit céder le pas devant la volonté en sens contraire exprimée par le législateur».

16. Les requérants observent qu'en principe le législateur n'est pas tenu de prévoir des dispositions transitoires. Il n'en va autrement qu'en cas [d']une différence de traitement insusceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

En l'occurrence, le législateur n'avait pas à imaginer - en vue de légiférer à son sujet - les circonstances très particulières de l'espèce, lesquelles proviennent essentiellement du délai anormalement long mis par la partie adverse pour adopter sa décision.

17. Surtout, la critique est élevée contre une lacune législative. Or, le Conseil d'Etat ne peut écarter une loi au motif que celle-ci serait discriminatoire, cette compétence relevant exclusivement de la Cour constitutionnelle.

18. Le recours est donc recevable".

V.2. Appréciation

Lorsqu'une procédure de réformation sur recours est organisée auprès d'un organe administratif supérieur, le recours auprès de l'autorité administrative doit être exercé conformément aux dispositions qui le régissent avant qu'un recours au Conseil d'Etat ne puisse être formé. Un recours introduit auprès du Conseil d'Etat sans avoir régulièrement épuisé ce recours préalable se heurte à une exception d'irrecevabilité *omisso medio*.

En l'espèce, jusqu'au 1^{er} janvier 2015, et tel qu'il était applicable depuis la régionalisation de cette matière, l'article 4 de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes prévoyait qu'une "réclamation" pouvait être introduite "soit de la part de l'évêque ou du gouverneur, soit de la part des administrations intéressées" auprès du Gouvernement wallon.

Cette réclamation devait être introduite dans les trente jours de l'envoi des "doubles" de la décision d'approbation du collège provincial, "l'un à l'évêque et les deux autres aux administrations communale et fabricienne respectivement intéressées".

Le même article 4 assortissait la réclamation précitée d'un effet suspensif puisque, *a contrario*, son alinéa 3 disposait que : "Le budget est néanmoins censé approuvé pour les articles non contestés". L'on doit aussi déduire de cette phrase que l'autorité qui en était saisie devait se prononcer à son sujet.

Ces différents éléments permettent de considérer que la procédure de "réclamation" ainsi prévue constituait bien un recours organisé, à introduire préalablement à l'introduction d'un recours en annulation.

A la date du 1^{er} janvier 2015, ledit article 4 a néanmoins été abrogé par l'article 38 du décret wallon du 13 mars 2014 modifiant le code de la décentralisation et de la démocratie locale et diverses dispositions relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus. Ce décret abroge ou remplace, par ailleurs, diverses autres dispositions de cette loi, avec effet à la même date. L'article 1^{er} du même décret insère dans l'article L3111-1, § 1^{er}, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation un 7^o qui a pour effet de placer les fabriques d'églises sous la tutelle administrative ordinaire des communes.

L'article 23 du même décret insère, quant à lui, dans le même code un article L3162-1 qui est rédigé comme suit en son paragraphe premier :

" Art. L3162-1.
§1^{er}. Sont soumis à l'approbation du conseil communal, les actes des établissements visés à l'article L3111-1, §1^{er}, 7^o, et financés au niveau communal portant sur les objets suivants:
1^o le budget et les modifications budgétaires approuvés par l'organe représentatif agréé;
2^o les comptes annuels approuvés par l'organe représentatif agréé".

Enfin, l'article 27 du décret précité a inséré dans le même code l'article L3162-3 qui prévoit, à présent, en son paragraphe premier, un "recours" contre une "décision de refus d'approbation ou [une] décision d'approbation partielle de la commune", auprès du gouverneur de la province, dans les trente jours de la réception de la décision de l'autorité de tutelle. Le gouverneur dispose à son tour de trente jours pour se prononcer, à compter de la réception du recours, à défaut de quoi "la décision querellée est réputée confirmée".

Aucune disposition transitoire n'a été prévue entre la nouvelle et l'ancienne procédure, dans le décret du 13 mars 2014 précité.

En l'absence de mesures transitoires prévues par le législateur, il est de règle que les dispositions nouvelles s'appliquent aux situations en cours, sans toutefois pouvoir rétroagir et s'appliquer à des situations passées, conformément au principe général de non-rétroactivité des lois. Il s'ensuit qu'en principe, lorsque la loi nouvelle modifie les modalités d'une voie de recours ou, comme en l'espèce, confie l'examen du recours à une instance différente de celle qui l'était sous l'empire de la loi ancienne, la règle nouvelle s'applique aux recours introduits contre des décisions prises, le cas échéant, sous l'empire de la loi ancienne. Cela suppose toutefois que la voie de recours nouvelle soit effectivement ouverte au destinataire de la décision litigieuse.

A cet égard, la présente affaire soulève une première difficulté. En effet, l'article L3162-3, § 1^{er}, précité, organise une voie de recours contre les décisions prises par les communes dans l'exercice de leur nouvelle compétence d'approbation du budget et des comptes des fabriques d'églises. Cette disposition ne prévoit rien en ce qui concerne les recours contre des décisions prises par une autre autorité, tel le collège provincial. Dès lors que cette disposition n'instaure pas, de manière générale, une possibilité de recours contre toute décision de refus d'approbation ou d'approbation partielle du budget et des comptes annuels des fabriques d'églises, mais uniquement contre celles que prennent les communes, il ne peut être considéré, à défaut d'indication contraire dans la loi, que cette voie de recours serait également ouverte dans d'autres hypothèses.

Le silence du décret au sujet de décisions prises par le collège provincial s'avère d'autant plus problématique que l'application à ces décisions de la loi nouvelle concernant l'exercice des voies de recours amènerait, en l'espèce, à attribuer au gouverneur la compétence de statuer en recours contre des décisions du collège provincial, alors même qu'il est membre de celui-ci, ce qui pourrait soulever un problème sous l'angle de son impartialité et, partant, de l'effectivité du recours.

Ces développements amènent à constater que le décret wallon du 13 mars 2014 n'a pas ouvert de recours contre une décision prise par le collège provincial après son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2015. Or, dès lors que l'article 38 du décret précité a abrogé l'article 4 de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes qui organisait un recours contre les décisions du collège provincial et que cette disposition, comme le reste du décret, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, cette voie de recours n'était pas non plus ouverte aux requérants pour les décisions prises par le collège provincial à partir de cette date.

Il s'ensuit que les requérants ne disposaient d'aucun recours administratif

organisé préalable à celui qui leur est ouvert devant le Conseil d'Etat, avec cette conséquence que l'exception d'irrecevabilité *omisso medio* ne trouve pas à s'appliquer.

Par ailleurs, au regard des principes qui viennent d'être rappelés, la question se pose de la compétence de l'auteur de l'acte attaqué. Cette question n'ayant pas été soumise à la contradiction des débats, il y a lieu d'ordonner leur réouverture afin de permettre au membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général de l'examiner, ainsi, le cas échéant, que les moyens de la requête.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La seconde partie adverse est mise hors cause.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

Le membre de l'auditorat, désigné par l'Auditeur général, est chargé de déposer un rapport complémentaire.

Article 4.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
vingt-cinq avril deux mille dix-sept par :

MM. Jacques JAUMOTTE,
David DE ROY,
Serge BODART,
Vincent DURIEUX,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Jacques JAUMOTTE.