

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**VI<sup>e</sup> CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n° 242.873 du 7 novembre 2018

A.215.195/VI-20.378

En cause : **1. L'ÉVÊQUE DE LIÈGE,  
2. LA FABRIQUE D'ÉGLISE SAINT BARTHELEMY DE  
LIÈGE,**

ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Pierre LEJEUNE, avocat,  
rue des Fories 2  
4020 Liège,

contre :

**la province de Liège.**

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête déposée introduite le 6 mars 2015, l'Évêque de LIÈGE et la fabrique d'église SAINT BARTHELEMY DE LIÈGE demandent l'annulation de "la décision du Collège provincial de Liège du 18 décembre 2014, approuvant, moyennant rectification des articles 31 et 59, le budget 2014 de la Fabrique d'église de la paroisse Saint Barthélemy de Liège".

*II. Procédure*

Un arrêt n° 237.999 du 25 avril 2017 a rouvert les débats et a chargé le membre de l'auditorat, désigné par l'Auditeur général, de déposer un rapport complémentaire.

Cet arrêt a été notifié aux parties.

M. Raphaël BORN, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

‡AHLSQAJFH-BDFDHFT‡

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 janvier 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 février 2018 à 10 heures.

M. Imre KOVALOVSKY, président de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Pierre LEJEUNE, avocat, comparissant pour les parties requérantes, a été entendu en ses observations.

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

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*

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 237.999 du 25 avril 2017, précité. Il y a lieu de s'y référer.

### *IV. Premier moyen*

#### *IV.1. Thèse des requérants*

##### *A. Requête*

Le premier moyen est pris de la violation des articles 1<sup>er</sup>, 3 et 13 de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, des articles 1<sup>er</sup>, 46, 49 et 92 du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'église, du "modèle de budget annexé aux arrêtés royaux du 7 août 1870 et du 12 septembre 1933, modèle imposé par ces mêmes arrêtés", du principe de confiance légitime, de sécurité juridique, du principe *patere legem quam ipse fecisti*, "de l'absence de motifs exacts, pertinents et légalement admissibles et de l'existence d'une erreur de fait et d'une erreur manifeste d'appréciation".

En une première branche, les requérants dénoncent une "violation de la notion de budget". Ils rappellent que le budget doit être global (selon les termes de la circulaire du 24 mai 2013) et complet (selon les termes de l'acte attaqué), tandis qu'il résulte des articles 36 et 46 du décret impérial du 30 décembre 1809 que les fabriques d'église peuvent disposer de recettes de biens et, ajoutent les requérants, que "corrélativement, [...] elles doivent assumer les charges correspondantes". Ils se réfèrent aussi au modèle de budget, annexé aux arrêtés royaux des 7 août 1870 et 12 septembre 1933 et imposé aux fabriques d'église par l'article 13 de la loi du 4 mars 1870 qui a servi de fondement à ces deux arrêtés, modèle qui prévoit de faire figurer à l'article 1<sup>er</sup> les "loyers de maison", à l'article 31 les "entretien et réparation d'autres propriétés bâties", et à l'article 59 les "grosses réparations, construction d'autres propriétés bâties". Les requérants en déduisent qu'il est contraire à la notion même de budget et aux articles précités d'admettre un article relatif aux recettes des biens loués – en l'occurrence 25.000 euros -, mais de refuser les dépenses nécessaires à leur entretien et leur réparation.

En une deuxième branche, les requérants dénoncent la violation de l'obligation d'administrer les biens de la fabrique, de veiller à percevoir les recettes et d'assumer les charges, obligation qui découle, selon eux, de l'article 1<sup>er</sup> du décret impérial du 30 décembre 1809. Ils soutiennent que l'acte attaqué, qui refuse les dépenses nécessaires à l'entretien d'un bien de la fabrique ne peut que mener à son appauvrissement, contrairement au prescrit légal, ainsi qu'à une augmentation du subside communal, ce qui est contraire à l'article 1<sup>er</sup> précité.

En une troisième branche, les requérants dénoncent des erreurs de fait ou des erreurs manifestes d'appréciation.

Après avoir relevé les termes de l'acte attaqué selon lesquels les dépenses improuvées ne peuvent figurer au budget que pour autant que "sa situation financière le permette", ils soulignent que ladite dépense refusée porte sur un montant de 8.000 euros à l'ordinaire (dépense art. 31) et 5.000 euros à l'extraordinaire (dépense art. 59) alors que le bien en cause génère un revenu de 44.500 euros.

Ils reprochent également à l'acte attaqué de mentionner que la décision a été prise "en accord avec le Chef diocésain", ce qui n'est pas le cas, ainsi qu'il résulte du document du 8 septembre 2014, reproduit dans le corps même dudit acte, de sorte qu'en décidant le contraire, la partie adverse a commis une erreur de fait ou une erreur

manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, ils se fondent sur les définitions doctrinales des notions de "dépenses obligatoires" et "facultatives", pour considérer que les dépenses rejetées qui permettent l'entretien et la réparation des bâtiments propriétés de la fabrique et, dès lors, de générer des recettes correspondantes, sont des "dépenses indispensables au bon fonctionnement de l'administration fabricienne", qui doivent dès lors être considérées comme des "dépenses obligatoires", ce que confirmeraient, selon les requérants, les écrits de plusieurs auteurs. Les requérants se réfèrent également à un jugement du tribunal civil de Namur du 26 septembre 2008 selon lequel il ne peut être considéré qu'un bien immobilier de la fabrique n'est pas "manifestement utile" à la fabrique d'église pour l'exercice de sa mission (Civ. Namur (juge des saisies), 26 septembre 2008, *J.L.M.B.*, 2010/9, p. 425-428).

En une quatrième branche, les requérants dénoncent une violation de la confiance légitime, en ce sens que les dépenses remises en cause aujourd'hui ont pourtant été acceptées "depuis des temps immémoriaux".

#### *B. Mémoire en réplique*

Sur les première et deuxième branches, les requérants se limitent à soutenir que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse n'a formulé aucune réponse à leur argumentation.

Sur la troisième branche, les requérants s'appuient sur le "recours" - en fait celui introduit contre l'acte attaqué auprès de la Région wallonne - pour contester le propos de la partie adverse selon lequel il appartenait à la deuxième requérante de rechercher les recettes correspondantes aux frais envisagés sur le bien litigieux. De plus, ils se réfèrent à une étude doctrinale qui vise, au titre des dépenses obligatoires, notamment celles nécessaires au bon fonctionnement de l'administration fabricienne. Ils invoquent aussi des extraits d'un autre ouvrage qui confirmerait, selon eux, que les dépenses d'entretien aux bâtiments privés de la fabrique constituent des dépenses obligatoires et non facultatives.

Sur la quatrième branche, les requérants font valoir qu'il y a bien eu revirement d'attitude puisque, selon eux, la partie adverse n'a jamais remis en cause l'inscription comme dépenses obligatoires de celles ayant trait à l'entretien des propriétés bâties productrices de recettes. Ils n'acceptent pas non plus la référence aux

restrictions budgétaires des communes pour justifier ce revirement.

### *C. Dernier mémoire*

Sur la première branche, les requérants exposent que la fabrique d'église est propriétaire de biens immobiliers qui sont loués à des tiers. Ils soulignent que, comme tout élément figurant dans un patrimoine, la propriété immobilière a une composante active et génère des loyers, mais également une composante passive à savoir l'obligation d'assumer certains frais de réparation et d'entretien, l'existence de l'une ne pouvant se concevoir sans l'autre. Ils en déduisent qu'il ne peut être considéré qu'un budget doit comporter l'ensemble des recettes et des dépenses à percevoir ou à effectuer au cours de l'année à venir et, dans le même temps, énoncer que ledit principe n'impose pas à la partie adverse d'approuver, dans le budget de la fabrique d'église, l'ensemble des charges d'un bien correspondant aux recettes de ce bien.

Ils soutiennent que l'interdiction de principe d'affecter une recette spécifique à une dépense déterminée n'est pas pertinente au regard du critère utilisé par la partie adverse (dépense obligatoire et dépense facultative, laquelle constitue une dépense que la commune ne doit pas prendre à sa charge). Ils soulignent que "la suppression de dépenses inférieures aux recettes est, nécessairement, de nature à altérer la situation financière globale de la fabrique d'église puisqu'elle ne permet pas de maintenir ces recettes".

Ils font valoir que l'interdiction de pratiquer la compensation entre une recette et une dépense confirme le bien fondé de leur thèse: en raison de cette interdiction, le montant total de la recette et le montant total de la dépense doivent apparaître au budget à leurs emplacements respectifs, alors que l'acte attaqué omet purement et simplement l'existence même de la dépense.

Ils exposent que si le modèle de budget imposé aux fabriques d'église a pour objet de préciser la manière de présenter les recettes et les dépenses, en matière de comptabilité, il existe un lien entre le fond et la forme: dès lors que la recette ou la dépense existe, cette recette ou cette dépense doit figurer à l'emplacement prévu au modèle, le modèle confirmant, par ailleurs, qu'à chaque type de recette correspond une dépense corrélative. Ils estiment que ces "principes cardinaux du droit budgétaire sont niés par l'acte attaqué".

Ils soutiennent encore qu'une dépense facultative, qui ne doit pas être assumée par la commune mais doit légalement être supportée par la fabrique, n'en constitue pas moins une dépense et doit, dès lors, en raison du principe d'universalité, figurer dans le budget de la fabrique.

Sur la deuxième branche, les requérants soutiennent que, selon la doctrine, sur la base de l'article 1<sup>er</sup> du décret impérial, les fabriques d'église ont le droit d'effectuer les travaux nécessaires à la conservation de leur patrimoine. Selon eux, ce constat suffit à entraîner le bien fondé du moyen en sa deuxième branche dès lors que le principe d'universalité du budget impose de faire figurer au budget l'ensemble des recettes et des dépenses, même non obligatoires au sens de la doctrine, laquelle admet que la dépense doit être supportée par la fabrique sur son patrimoine propre, ce qui est le cas dans la mesure où la dépense est inférieure à la recette et ne vient donc pas alourdir le poids de l'intervention communale.

S'agissant de la troisième branche, les requérants soutiennent que la thèse selon laquelle une dépense facultative ne doit être approuvée que si le solde de l'ensemble des recettes (hors intervention de la commune) est positif ne peut s'autoriser du principe d'universalité du budget dès lors que, selon l'interprétation conférée à l'article 37 du décret impérial, lu en combinaison avec son article 92, une distinction est opérée entre les dépenses facultatives et obligatoires, la dépense incriminée n'ayant pas à être supportée par la commune. Selon eux, la seule limite à l'inscription d'une dépense est donc constituée par les possibilités financières des fabriques d'église "par les recettes de leur patrimoine propre". Après avoir constaté que les recettes correspondantes étaient, en l'espèce, bien présentes, ils ajoutent que la prise en charge des dépenses contestées permettrait de recueillir des recettes supérieures, ce qui améliorerait la situation financière de la fabrique, de sorte que l'acte attaqué aggrave cette situation en augmentant la part de l'intervention communale.

Par ailleurs, les requérants exposent que la distinction entre le caractère facultatif ou accessoire de la dépense ne se trouve dans aucune disposition légale mais dans l'interprétation qui est donnée de la loi et que l'article 92 du décret impérial est unanimement interprété comme impliquant que les communes n'ont pas à pourvoir aux dépenses dites facultatives. Ils soutiennent que, pour déterminer si des dépenses sont ou non nécessaires à l'exercice du culte ou au bon fonctionnement de la fabrique d'église, il convient de constater que cette dépense génère des recettes qui, en l'espèce,

lui sont supérieures, qu'en raison du principe de spécialité, ces recettes ne peuvent qu'être affectées aux missions essentielles de la fabrique d'église et que, pour le même motif, ces recettes, supérieures aux dépenses, permettent de réduire d'autant le montant des sommes auxquelles les communes doivent suppléer, de sorte qu'en ce sens, la dépense participe au bon fonctionnement des missions essentielles de la fabrique et doit, dès lors, être qualifiée de dépense obligatoire.

Sur la quatrième branche, les requérants font valoir que les règles de bonnes pratiques de comptabilité et de budget imposent de faire figurer les chiffres des années antérieures par rapport à ceux de l'année en cours, le modèle de budget des fabriques d'église ne dérogeant pas à la règle. Ils soulignent que le budget comporte deux colonnes, l'une révélant des sommes portées en compte de l'année 2012 et l'autre, celles du budget 2014. Ils relèvent que l'examen du budget 2014, produit à l'appui du recours en annulation, indique qu'ont été portés en compte en 2012 des frais de 4.330,90 euros pour la rubrique 31 (somme inscrites au budget 2014: 8.000 euros) et des frais de 7.673,35 euros pour la rubrique 59 (somme inscrite au budget 2014: 5.000 euros) et que ces montants n'ont pu être inscrits en compte qu'après avoir été préalablement approuvés au budget, de sorte qu'il ne peut être considéré qu'ils n'ont déposé aucune pièce à l'appui de leur grief. Ils contestent la justification que donne la partie adverse dans son mémoire en réponse, à savoir que les décisions qu'elle prend sont amenées à varier en fonction des circonstances de l'espèce et, en particulier, de la capacité des communes à prendre en charge des dépenses dites facultatives, lesdites communes étant elles-mêmes soumises à des restrictions budgétaires.

## *VI.2. Appréciation du Conseil d'État*

### *A. Dispositions applicables*

Sur la première branche du moyen, les articles 1<sup>er</sup>, 36, 37, 46, 49 et 92 du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises disposent comme suit:

" Art. 1<sup>er</sup>. Les fabriques, dont l'article 76 de la loi du 18 germinal an X a ordonné l'établissement, 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".

" Art. 36. Les revenus de chaque fabrique se forment:

‡AHLSQAJFH-BDFDHFT‡

1° du produit des biens et rentes restitués aux fabriques, des biens des confréries, et généralement de ceux qui auraient été affectés aux fabriques par nos divers décrets;  
 2° du produit des biens, rentes et fondations qu'elles ont été ou pourront être par nous autorisées à accepter;  
 3° du produit de biens et rentes celés au domaine, dont nous les avons autorisées ou dont nous les autoriserions à se mettre en possession;  
 4° du produit spontané des terrains servant de cimetières;  
 5° du prix de la location des chaises;  
 6° de la concession des bancs placés dans l'église;  
 7° des quêtes faites pour les frais du culte;  
 8° de ce qui sera trouvé dans les troncs placés pour le même objet;  
 9° des oblations faites à la fabrique;  
 10° des droits que, suivant les règlements épiscopaux approuvés par nous, les fabriques perçoivent;  
 11° du supplément donné par la commune, le cas échéant".

- " Art. 37. Les charges de la fabrique sont:  
 1° de fournir aux frais nécessaires du culte, savoir: les ornements, les vases sacrés, le linge, le luminaire, le pain, le vin, l'encens, le paiement des vicaires, des sacristains, chantres, organistes, sonneurs, suisses, bedeaux et autres employés au service de l'église, selon la convenance et les besoins des lieux;  
 2° de payer l'honoraire des prédicateurs de l'Avent, du Carême et autres solennités;  
 3° de pourvoir à la décoration et aux dépenses relatives à l'embellissement intérieur de l'église;  
 4° de veiller à l'entretien des églises, presbytères et cimetières; et, en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique, de faire toutes diligences nécessaires pour qu'il soit pourvu aux réparations et reconstructions, ainsi que le tout est réglé au § 3".
- " Art. 46. Ce budget établira la recette et la dépense de l'église. Les articles de dépense seront classés dans l'ordre suivant:  
 1° frais ordinaires de la célébration du culte;  
 2° les frais de réparation des ornements, meubles et ustensiles d'église;  
 3° les gages des officiers et serviteurs de l'église;  
 4° les frais de réparations locatives.  
 La portion de revenus qui restera après cette dépense acquittée servira au traitement des vicaires légitimement établis; et l'excédent, s'il y en a, sera affecté aux grosses réparations des édifices affectés au service du culte".
- " Art. 49. Si les revenus sont insuffisants pour acquitter soit les frais indispensables du culte, soit les dépenses nécessaires pour le maintien de sa dignité, soit les gages des officiers et des serviteurs de l'église, soit les réparations des bâtiments, ou pour fournir à la subsistance de ceux des ministres que l'Etat ne salarie pas, le budget contiendra l'aperçu des fonds qui devront être demandés aux paroissiens pour y pourvoir, ainsi qu'il est réglé dans le chapitre IV".
- " Art. 92. Les charges des communes relativement au culte sont:  
 1° de suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique, pour les charges portées en l'article 37;  
 2° de fournir au curé ou desservant un presbytère, ou, à défaut de presbytère, un logement, ou à défaut de presbytère et de logement, une indemnité pécuniaire;  
 3° de fournir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte".

## *B. Première branche*

Il ne résulte pas des articles 36 et 46 du décret impérial précité qu'une obligation s'imposerait dans le chef du collège provincial qui statue en l'espèce, d'approuver, dans le budget de la fabrique d'église qui lui est soumis, l'ensemble des dépenses engendrées par un bien dont il approuve par ailleurs les recettes.

La circulaire du 24 mai 2013, invoquée par les requérants, qui définit apparemment la notion d'"universalité du budget", n'énonce rien d'autre que l'un des principes budgétaires selon lequel un budget doit comporter l'ensemble des recettes et des dépenses à percevoir ou à effectuer au cours de l'année à venir. Il ne résulte en tout cas pas de ce principe que l'autorité de tutelle aurait l'obligation d'approuver, dans le budget de la fabrique d'église, l'ensemble des charges d'un bien correspondant aux recettes de celui-ci. De manière générale, ledit principe n'exclut pas que certaines dépenses soient omises du budget à défaut de recettes suffisantes pour les couvrir, les recettes devant s'envisager dans leur globalité puisque le même principe prohibe, en règle, toute compensation entre une recette et une dépense, d'une part, et toute affectation d'une recette à une dépense déterminée, d'autre part.

Quant au modèle de budget, annexé aux arrêtés royaux des 7 août 1870 et 12 septembre 1933, il prévoit certes de faire figurer à l'article 1<sup>er</sup> les "loyers de maison", à l'article 31 les "entretien et réparation d'autres propriétés bâties", et à l'article 59 les "grosses réparations, construction d'autres propriétés bâties". Il ne s'agit cependant que d'un modèle imposé aux fabriques d'église par l'article 13 de la loi du 4 mars 1870 qui a servi de fondement à ces deux arrêtés. La définition de ce modèle ne tend qu'à préciser la manière de présenter les recettes et les dépenses de la fabrique d'église, non à en déterminer la portée, obligatoire ou facultative, laquelle est réglée par l'article 37 du décret impérial du 30 décembre 1809, lu en combinaison avec l'article 92 du même décret.

La première branche du moyen n'est donc pas fondée.

## *C. Deuxième et troisième branches réunies*

L'acte attaqué est motivé comme suit :

" Considérant que, si les dépenses obligatoires sont celles auxquelles la fabrique d'église ne peut se soustraire sans compromettre les fonctions qu'elle doit assumer, les dépenses facultatives sont celles qui ne participent pas aux fonctions

essentielles de la fabrique d'église, mais qui – si sa situation financière le permet – peuvent être prévues au budget par son conseil (« Fabriques d'église », V. VANDERMOËRE et J. DUJARDIN, La Charte) ».

De la sorte, l'acte attaqué justifie son refus partiel d'approbation des dépenses de la deuxième requérante par le fait que les frais d'entretien et de réparations de ces propriétés ne figurent pas parmi les "dépenses obligatoires", au sens de l'interprétation qui est donnée en doctrine de cette notion.

Ce motif doit être compris à l'aune de l'article 92 du même décret qui définit les "charges des communes relativement au culte". L'article 92, 3°, impose aux communes de "fournir aux grosses réparations des édifices consacrés aux cultes", ce que ne sont pas les réparations concernées par les crédits litigieux.

Selon l'article 92, 1°, les communes sont tenues "de suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique, pour les charges portées en l'article 37".

L'article 37 définit comme suit les charges de la fabrique d'église: "fournir aux frais nécessaires du culte" (1°), "payer l'honoraire des prédicateurs" (2°), "pourvoir à la décoration et aux dépenses relatives à l'embellissement intérieur de l'église" (3°) et "veiller à l'entretien des églises, presbytères et cimetières" ainsi que "faire toutes diligences nécessaires pour qu'il soit pourvu aux réparations et reconstructions" (4°). Il s'agit des charges généralement qualifiées de charges "obligatoires", auxquelles les fabriques ne peuvent se soustraire parce qu'elles constituent l'essence même de leurs fonctions. En vertu de l'article 92 du décret impérial, c'est pour ces charges que les communes sont tenues de suppléer, le cas échéant, à l'insuffisance des revenus de la fabrique.

Si l'énumération des "frais nécessaires du culte", figurant à l'article 37, 1°, peut être considérée comme non limitative, en revanche l'entretien, les réparations et reconstructions dont il est question au 4° ne concernent que les églises, presbytères et cimetières et non le patrimoine privé de la fabrique. Les dépenses afférentes à des travaux effectués en vue de la conservation ou de l'amélioration du domaine privé des fabriques d'église ne constituent donc pas des charges des fabriques au sens de l'article 37 du décret. Il s'agit de dépenses qui, tout en relevant des attributions des fabriques, ne sont pas considérées par le décret impérial comme étant à ce point essentielles pour remplir les missions et assurer le fonctionnement de la fabrique qu'elles devraient être prises en charge par les communes en cas d'insuffisance des ressources de celle-ci. En d'autres termes, ce n'est pas parce qu'il entre dans les missions légales des fabriques

d'église d'entretenir ce type de propriétés que les communes seraient tenues d'assumer de telles dépenses.

En l'espèce, la ville de Liège et, à sa suite, la partie adverse ont pu à bon droit, considérer que les frais d'entretien et de réparations de propriétés concernées ne figuraient pas parmi les dépenses généralement qualifiées d'"obligatoires", à savoir les dépenses prévues par l'article 37 du décret impérial du 30 décembre 1809, mais qu'il s'agissait de dépenses "facultatives", non visées par la disposition précitée, et que la commune ne doit, dès lors, pas prendre à sa charge selon le prescrit de l'article 92 dudit décret. La question qui se pose n'est pas de savoir si la dépense est ou non indispensable au bon fonctionnement de l'administration fabricienne, mais de déterminer si elle entre dans les perspectives de l'article 37, 4°. Est donc dépourvue de pertinence en l'espèce la référence à une décision judiciaire refusant de reconnaître le caractère manifestement non utile, au sens de l'article 1412bis, § 2, 2°, du Code judiciaire, d'une propriété d'une fabrique d'église à l'exercice de la mission de celle-ci. Les dispositions des articles 37 et 92 du décret impérial, qui déterminent notamment les charges de la commune par rapport à la fabrique d'église, ne doivent pas être interprétées à l'aune de l'article 1412bis du Code judiciaire, y inséré par une loi du 30 juin 1994, et qui tend à déterminer les hypothèses dans lesquelles un bien appartenant à une personne publique peut faire l'objet d'une saisie.

En conséquence, il ne peut être fait grief à la décision attaquée de comporter une erreur quant à la qualification des dépenses litigieuses.

Dès lors que ces dépenses ont pu être qualifiées de "facultatives" en ce qu'elles ne relèvent pas de celles énumérées par l'article 37, il incombait à l'autorité de tutelle de les approuver ou non. Il résulte de la motivation de la décision attaquée que la partie adverse a considéré que la situation financière de la fabrique ne lui permettait pas d'assumer ces dépenses. Ce n'est en effet pas la situation financière de la commune qui doit être prise en considération à cet égard, cette dernière n'ayant pas l'obligation d'intervenir en vue de suppléer à l'absence de revenus pour couvrir lesdites dépenses.

Certes, le budget prévoit, pour les biens de la fabrique, des loyers dont le montant dépasse les dépenses litigieuses. Il ne s'ensuit toutefois pas que la partie adverse aurait commis une erreur en refusant d'approuver ces dépenses. En vertu du principe d'universalité du budget et en l'absence de dispositions contraires, c'est l'ensemble des recettes qui doit couvrir les charges du budget. En l'espèce, l'intervention communale est de 27.630,85 euros (14.630,85 euros après réformation

par l'acte attaqué). Le solde entre l'ensemble des recettes – hors intervention de la commune – et les dépenses de la fabrique d'église n'est donc pas positif. Par ailleurs, il n'est pas allégué que la fabrique d'église justifierait d'un patrimoine propre permettant d'assumer les dépenses litigieuses. Enfin, l'obligation que l'article 1<sup>er</sup> du décret impérial met à charge de la fabrique d'église, de veiller à administrer les biens dont elle dispose et à obtenir les moyens d'assurer le service du culte et le maintien de sa dignité ne peut être interprétée comme imposant à l'autorité de tutelle d'approuver des dépenses qui ne sont pas prévues par l'article 37 précité.

Les parties requérantes sont donc en défaut d'établir qu'en prenant appui sur le motif selon lequel les dépenses improuvées ne peuvent figurer au budget que "pour autant que sa situation financière le permette", la décision attaquée repose sur des motifs inexacts ou non admissibles, qu'elle serait affectée d'une erreur manifeste d'appréciation ou qu'elle violerait les règles visées au moyen.

Pour le surplus, la référence à "l'accord avec le Chef diocésain" apparaît manifestement comme une erreur matérielle, dès lors que l'avis de ce dernier, reproduit dans l'acte attaqué, ne laisse planer aucune ambiguïté quant aux divergences entre le premier requérant et l'auteur de l'acte attaqué.

En ses deuxième et troisième branches, le moyen n'est pas fondé.

#### *D. Quatrième branche*

À supposer qu'il puisse être considéré que l'indication des sommes portées au compte de 2012 soit de nature à attester d'une pratique constante adoptée par la partie adverse "depuis des temps immémoriaux", les requérants sont en défaut d'établir que la motivation de la décision attaquée ne permettrait pas de justifier à suffisance l'éventuel "changement de cap" de la partie adverse. Force est, en tout état de cause, de constater qu'ils sont en défaut d'exposer en quoi l'indication des montants inscrits au compte pour l'année 2012 serait de nature à établir l'existence de la "pratique constante" dont ils se prévalent.

En sa quatrième branche, le moyen n'est pas fondé.

## *V. Deuxième moyen*

### *V.1. Thèse de la partie requérante*

#### *A. Requête*

Le deuxième moyen est pris de la violation "des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de minutie qui doit présider à l'adoption de tout acte administratif".

En une première branche, les requérants critiquent la référence à l'article 8 de la loi du 4 mars 1870 comme fondement de l'acte attaqué. Ils critiquent aussi l'inadéquation de sa motivation, "en ce qu'elle mentionne la notion de dépense obligatoire ou facultative et la situation financière de la fabrique". L'absence de justification du revirement d'attitude de la partie adverse par rapport aux budgets antérieurs, de même que la non prise en considération de l'avis du premier requérant, rendu en application de l'article 2 de la loi du 4 mars 1870, sont tout autant mis en cause par les requérants qui relèvent en particulier le caractère incompréhensible des mots "sauf à confondre les fins et les moyens" repris dans la motivation de l'acte.

En une seconde branche, les requérants estiment que la partie adverse a manqué à son devoir de minutie, compte tenu des erreurs et du caractère lacunaire et inadéquat de la motivation de l'acte attaqué.

#### *B. Mémoire en réplique*

Sur les deux branches réunies du moyen, les requérants relèvent que si, dans son mémoire en réponse, la partie adverse donne des explications sur son "revirement d'attitude", il s'agit d'une motivation *a posteriori* et inadéquate. Sur ce deuxième point, ils exposent que l'acte attaqué aboutira à priver les communes de recettes et partant à augmenter l'intervention communale. Ils reprochent audit acte de n'avoir pas répondu à l'avis du premier requérant.

#### *C. Dernier mémoire*

Sur la première branche, les requérants exposent à nouveau en quoi le revirement d'attitude de la partie adverse n'est pas justifié.

Ils font également valoir que l'acte attaqué ne contient pas de motivation adéquate en réponse à l'argumentation du premier requérant, laquelle était circonstanciée, précise et pertinente. Ils estiment que la référence à la notion de dépense facultative ne permet pas de comprendre le raisonnement de l'auteur de l'acte, cette notion ne pouvant servir qu'à justifier la non-prise en charge de la dépense par la commune, mais pas le rejet de la dépense lorsque, comme en l'espèce, celle-ci est supportée sur le patrimoine propre de la fabrique. Ils ajoutent que lorsqu'un motif se révèle entaché d'illégalité et que rien dans l'acte n'indique le caractère surabondant de ce motif, cette illégalité suffit à entraîner l'annulation de l'acte lui-même.

Sur la seconde branche, ils soutiennent que l'examen du premier moyen et de la première branche du premier (lire sans doute: second) moyen confirment l'absence de minutie de la partie adverse, qui l'a conduite à refuser l'approbation d'une dépense au motif que celle-ci n'avait pas à être prise en charge par la commune alors que les éléments du dossier confirment l'inexistence de cette prise en charge.

## *V.2. Appréciation du Conseil d'État*

### *A. Première branche*

Tout acte administratif à portée individuelle satisfait aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, lorsqu'il fait l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Si l'obligation de motiver instaurée par la loi du 29 juillet 1991 n'implique pas, pour les autorités administratives, l'obligation de répondre à tous les arguments développés dans les recours dont elles sont saisies, elles doivent néanmoins indiquer les considérations de droit et de fait adéquates qui servent de fondement à leur décision et répondre aux moyens pertinents invoqués. Le but de la motivation formelle des actes administratifs, imposée par la loi du 29 juillet 1991, est de permettre au destinataire de l'acte de comprendre les raisons de la mesure prise par l'autorité et d'apprécier le sens d'une contestation à son sujet.

Par ailleurs, les exigences particulières de motivation d'un revirement d'attitude opéré par l'autorité supposent qu'un tel revirement puisse être constaté. À cette fin, il convient d'établir que l'autorité a adopté deux attitudes apparemment contradictoires pour une affaire déterminée, attitudes se succédant dans un délai rapproché, dans un même contexte et alors que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative et que n'apparaît aucun élément nouveau expliquant la contradiction.

En l'espèce, il résulte de l'examen des deuxième et troisième branches du premier moyen que l'acte attaqué est adéquatement motivé quant aux raisons pour lesquelles les dépenses litigieuses n'ont pas été approuvées. Cette motivation suffit également à justifier l'éventuel revirement d'attitude dans le chef de la première partie adverse, à supposer que celui-ci soit avéré. Une explication, fût-elle brève, est en effet donnée des raisons pour lesquelles la partie adverse a jugé devoir refuser l'approbation des dépenses litigieuses. En tout état de cause, il a été constaté, à propos de la 4<sup>ème</sup> branche du premier moyen, que les requérants sont en défaut de démontrer l'atteinte au principe de confiance légitime. Les mêmes motifs empêchent de considérer qu'ils établiraient l'existence d'un revirement d'attitude.

Ainsi qu'il a été relevé à propos du premier moyen, l'avis du premier requérant a été pris en considération, en ce qu'il insiste sur les qualités qu'une comptabilité doit revêtir - dont celle du caractère complet -, sur le fait que la gestion des biens autres que l'église ou le presbytère relève aussi de la mission des fabriques d'église, sur l'incidence des modèles précités de leur budget ou sur le fait que les recettes propres de la fabrique financent l'entretien d'autres propriétés bâties ou d'autres dépenses dites obligatoires dans le chef de la commune. L'avis est reproduit dans la décision elle-même, tandis que la référence à la notion de dépense facultative, fût-elle brève, apparaît comme suffisante pour rencontrer ces considérations.

Si l'acte attaqué indique qu'il y a lieu d'apporter les rectifications litigieuses "sauf à confondre les fins et les moyens", une telle mention est surabondante de sorte que son caractère apparemment peu compréhensible n'est pas de nature à vicier l'acte attaqué. En tout état de cause, en considérant qu'il ne s'agissait que de dépenses facultatives, l'auteur de l'acte attaqué a répondu adéquatement à l'une des critiques de l'avis du premier requérant, à savoir que ce n'est pas parce qu'il entre dans les missions légales des fabriques d'église d'entretenir ce type de propriétés qu'il revient aux communes d'assumer ce type de dépenses.

Ainsi qu'il a été relevé à propos du premier moyen, la référence à "l'accord avec le Chef diocésain" doit être considérée une erreur matérielle, dès lors que l'avis de ce dernier, reproduit dans l'acte attaqué, ne laisse planer aucune ambiguïté quant aux divergences entre le premier requérant et l'auteur de l'acte attaqué.

En sa première branche, le moyen n'est pas fondé.

#### *B. Seconde branche*

L'examen des deuxième et troisième branches du premier moyen a fait apparaître que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas manqué à un devoir de minutie lui incombant. En particulier, la partie adverse a pris en considération l'avis du premier requérant. La motivation de l'acte attaqué y répond en se référant notamment à un commentaire doctrinal.

En sa seconde branche, le moyen n'est pas fondé.

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

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

#### **Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI<sup>e</sup> chambre, le sept novembre deux mille dix-huit par :

|                                        |                       |
|----------------------------------------|-----------------------|
| MM. Imre KOVALOVSKY,                   | président de chambre, |
| David DE ROY,                          | conseiller d'État,    |
| M <sup>mes</sup> Anne-Françoise BOLLY, | conseiller d'État,    |
| Katty LAUVAU,                          | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Imre KOVALOVSKY.