

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.933 du 2 mars 2023

A. 234.967/VIII-11.829

En cause :

1. ROTH Julien,
2. ROTH Frédéric,
3. BRAKMEYN Anne,
ayant tous élu domicile chez
M^{es} Clément RÉSIMONT et
Laura MERODIO, avocats,
quai Marcellis 24
4020 Liège,

contre :

**le conseil d'administration de
la synagogue consistoriale de Liège,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Elisabeth KIEHL et
Éric LEMMENS, avocats,
boulevard de la Sauvenière 68 2/2
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 novembre 2021, Julien Roth, Frédéric Roth et Anne Brakmeyn demandent l'annulation de :

- « la délibération prise le 5 septembre 2021 par le conseil d'administration [lire : l'assemblée générale] de la synagogue consistoriale de Liège et par laquelle ledit conseil d'administration [lire : ladite assemblée générale] décide :
- de procéder aux votes en vue du renouvellement partiel de ses membres [lire : des membres du conseil d'administration] ;
 - d'entériner le résultat des votes, de valider la nouvelle composition du Conseil d'Administration et de décharger l'ancien Conseil d'Administration ;
 - de valider les comptes de la synagogue pour les années 2015 à 2020 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les parties requérantes ont déposé un mémoire ampliatif.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 20 janvier 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 17 février 2023 et le rapport leur a été notifié.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Laura Merodio, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, 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

1. La religion israélite fait partie des cultes reconnus en Belgique.

2. Du dossier administratif (pièce n° 5), il ressort que les comptes de la partie adverse ont été arrêtés par son conseil d'administration :

- le 2 mars 2015 (lire : 2016), pour l'année 2015, et ont été approuvés par une délibération du conseil communal de la ville de Liège du 25 avril 2016 ;
- le 27 février 2017, pour l'année 2016, et ont été approuvés par une délibération du conseil communal du 24 avril 2017 ;
- le 23 février 2018, pour l'année 2017, et ont été approuvés par une délibération du conseil communal du 26 mars 2018 ;
- le 28 février 2019, pour l'année 2018, et ont été approuvés par une délibération du conseil communal du 29 avril 2019 ;
- le 29 janvier 2020, pour l'année 2019, et ont été approuvés par une délibération du conseil communal du 12 mars 2020 ;
- et le 29 janvier 2021, pour l'année 2020, et ont été approuvés par une délibération du conseil communal du 29 mars 2021.

3. Le 5 septembre 2021, ce même conseil d'administration soumet plusieurs points au vote de l'assemblée générale.

Le procès-verbal de cette réunion se décline en sept points, à savoir 1) le bilan financier, 2) le bilan moral, 3) la présentation des candidats au poste d'administrateur, 4) la régularisation de la liste des membres, 5) l'ouverture de la procédure de vote, 6) l'approbation des comptes, et 7) la décharge aux administrateurs.

Il s'agit de l'acte attaqué.

4. Le 20 septembre 2021, les deux premiers requérants introduisent, par la voie d'un de leurs conseils, une réclamation auprès du gouverneur de la province de Liège à l'encontre de la décision « de procéder au renouvellement partiel de ses membres par la voie d'élections, d'entériner le résultat de ces élections et d'approuver la nouvelle composition de ses membres », d'une part, et « celle d'approuver des comptes de la synagogue pour les années 2015 à 2020 », d'autre part.

Ils demandent que le gouverneur exerce à l'égard de ces deux décisions son contrôle de tutelle générale d'annulation, tel qu'il est organisé par les articles L3161-1 à L3161-10 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD).

5. Par un arrêté du 22 décembre 2021, le gouverneur de la province de Liège proroge le délai d'instruction du dossier jusqu'au 7 janvier suivant.

6. Par un arrêté du 6 janvier 2022, il annule les points 2 à 5 de l'acte attaqué et invite la partie adverse à convoquer les électeurs pour de nouvelles élections.

Cette décision qui se fonde sur les articles L3161-1 et suivants du CDLD, précise, par ailleurs, qu'en vertu de l'article L3161-1 précité, « le gouverneur dispose d'une tutelle générale d'annulation sur tous les actes autres que ceux visés à l'article L3162-1 du CDLD » et que, dès lors, il « ne dispose pas d'une tutelle générale d'annulation sur les comptes de la synagogue de Liège ».

Cette décision ne fait l'objet d'aucun recours devant le Conseil d'État et est donc à présent définitive.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le mémoire en réponse est tardif et partant irrecevable, que le recours est devenu partiellement sans objet et qu'il est irrecevable pour le surplus.

V. Recevabilité du mémoire en réponse

V.1. Thèse de la partie adverse

Par un courrier adressé un courrier au greffe du Conseil d'État le 18 février 2022, la partie adverse fait valoir, par la voie de son conseil, qu'« il semble que ce recours [ne lui] ait pas été notifié ». Elle précise en avoir appris l'existence par un courriel d'un agent de la Région wallonne et qu'aucun avis de passage n'aurait été déposé par la poste. Elle ajoute que, de manière générale, la poste refuserait de délivrer les recommandés qui ne seraient pas adressés nominativement à un destinataire précis.

Dans son mémoire en réponse, déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 29 avril 2022, elle indique que le greffe a notifié copie du recours en annulation à la « requérante en intervention » (lire : partie adverse) par un courrier recommandé daté du 10 mars 2022.

V.2. Appréciation

L'article 16 de l'arrêté royal du 24 avril 2014 'portant réglementation du service postal', applicable au moment de la notification de la requête en annulation à la partie adverse, dispose :

« En cas de présentation infructueuse à domicile des envois enregistrés, il en est laissé avis. [...] ».

En l'espèce, la requête en annulation a été envoyée à trois reprises au conseil d'administration de la synagogue consistoriale de Liège, rue Léon Frédéric 19 à 4020 Liège (soit l'adresse exacte de la synagogue consistoriale de Liège), par des plis recommandés, avec accusés de réception, déposés à la poste respectivement les 30 novembre 2021, 25 février 2022 et 10 mars 2022. Seul le troisième pli recommandé a été réceptionné par la partie adverse le 16 mars 2022, laquelle a dès lors considéré que le délai de 60 jours imparti pour déposer son mémoire en réponse ne commençait à courir qu'à compter de cette date.

Il ressort, toutefois, du dossier de la procédure que les enveloppes des deux premiers plis recommandés qui sont revenus à leur expéditeur, à défaut d'avoir été réclamés par leur destinataire, comportent chacune une étiquette mentionnant respectivement qu'un avis a été déposé les 3 décembre 2021 et 28 février 2022 et que les retours étaient prévus les 19 décembre 2021 et 16 mars 2022, conformément au prescrit de la disposition précitée. Ces mêmes enveloppes indiquent que ces envois sont « non réclamés ». Ces constatations ne sont pas arguées de faux par la partie adverse, tandis que la considération selon laquelle seuls des plis nommément adressés lui seraient délivrés n'est pas convaincante, étant donné que le dépôt de ces avis de passage permet d'attester du contraire.

Dans ces conditions, la première notification de la requête en annulation doit être considérée comme valable, en manière telle que le mémoire en réponse est tardif et doit être écarté des débats.

VI. Perte partielle de l'objet du recours

Il suit de l'arrêté du gouverneur de la province de Liège du 6 janvier 2022 que le recours en annulation a partiellement perdu son objet, dès lors que cet arrêté annule les points 2 à 5 de l'acte attaqué et qu'il est devenu définitif, les voies de recours ayant été dûment mentionnées. Les requérants l'admettent expressément dans leur mémoire en réplique.

Il n'y a donc plus lieu à statuer sur le présent recours en tant qu'il porte sur les décisions contenues dans l'acte attaqué de procéder aux votes en vue du renouvellement partiel des membres du conseil d'administration, d'une part, et d'entériner le résultat de ces votes, de valider la nouvelle composition du conseil d'administration et de décharger l'ancien conseil d'administration, d'autre part.

VII. Recevabilité

La recevabilité du recours en annulation touche à l'ordre public et doit, partant, être examinée d'office.

Il résulte de ce qui précède que seuls les points relatifs à la validation des comptes de la partie adverse, pour les années 2015 à 2020, et à la décharge des administrateurs du conseil d'administration de la partie adverse, demeurent à l'examen dans le cadre du présent recours.

Dans cette mesure, l'article 18 de la loi du 4 mars 1870 'sur le temporel des cultes', tel que modifié par le décret wallon du 13 mars 2014, dispose :

- « Les dispositions applicables aux fabriques d'église paroissiale en matière de budgets et de comptes s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux établissements culturels des cultes anglican, israélite et protestant ».

L'article 11 de l'arrêté royal du 7 février 1876 'portant organisation des conseils d'administration près les synagogues du culte israélite', dispose également :

- « Les attributions conférées, par le chapitre I^{er} de la loi du 4 mars 1870 aux chefs diocésains, pour le culte catholique, seront remplies, pour le culte israélite, par le consistoire central ».

Les articles 5 à 7 et 15, repris au chapitre I^{er} de la loi du 4 mars 1870 précitée et tels que modifiés par le même décret du 13 mars 2014, prévoient en outre :

- « Art. 5. Le trésorier est tenu de présenter son compte annuel au conseil, dans une séance obligatoire qui se tiendra le premier dimanche du mois de mars.

Art. 6. Lorsque la fabrique d'église paroissiale relève du financement d'une seule commune, une copie du compte de la fabrique est transmise, avec une copie de toutes les pièces justificatives à l'appui, avant le 25 avril et simultanément, au conseil communal intéressé et à l'organe représentatif du culte.

Lorsque la fabrique d'église paroissiale relève du financement de plusieurs communes, une copie du compte de la fabrique est transmise, avec une copie de toutes les pièces justificatives à l'appui, avant le 25 avril et simultanément, à l'ensemble des conseils communaux intéressés, à l'organe représentatif du culte et au gouverneur.

Art. 7. § 1^{er}. Dans les vingt jours de la réception du compte et des pièces justificatives de celui-ci, l'organe représentatif du culte arrête les dépenses relatives à la célébration du culte, approuve le compte pour le surplus et transmet sa décision au conseil communal exerçant la tutelle spéciale d'approbation sur le compte ainsi que, lorsque la fabrique d'église relève du financement de plusieurs communes, au gouverneur.

Si l'organe représentatif du culte ne transmet pas sa décision dans le délai, sa décision est réputée favorable.

§ 2. Dans les quarante jours de la réception du compte et des pièces justificatives de celui-ci, les conseils communaux autres que celui qui exerce la tutelle spéciale d'approbation sur ce compte rendent un avis sur le compte et transmettent leur avis au conseil communal exerçant la tutelle spéciale d'approbation sur le compte et, en cas d'avis défavorable, au gouverneur.

Si les conseils communaux visés à l'alinéa premier ne transmettent pas leur avis dans le délai, leur avis est réputé favorable.

Art. 15. Si le budget ou le compte n'est pas remis, accompagné de ses pièces justificatives, aux dates fixées par les articles 1^{er} et 6, de la présente loi, le collège communal de la commune exerçant la tutelle spéciale d'approbation sur le budget ou le compte en informe le gouverneur au plus tard dans les quinze jours suivant le dépassement du délai. Le gouverneur adresse à la fabrique une invitation par lettre recommandée et en informe l'organe représentatif du culte.

La fabrique qui, dans les trente jours de la réception de la lettre, n'a pas remis son budget ou son compte, ou les pièces justificatives demandées, ne peut plus désormais obtenir de subsides publics.

Le gouverneur constate cette déchéance par un arrêté qui est notifié à l'organe représentatif du culte, à la fabrique et aux conseils communaux intéressés ».

Enfin, les articles L3111-1, § 1^{er}, 7^o, et L3162-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation disposent :

« L3111-1. § 1^{er}. Le présent Livre, à l'exception du titre V, organise la tutelle administrative ordinaire :

[...]

7^o sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus ayant leur siège sur le territoire de la Région wallonne, à l'exception des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus situés sur le territoire de la région de langue allemande ;

[...] ».

« 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.

§ 2. Sont soumis à l'approbation du Gouvernement, les actes des établissements visés à l'article L3111-1, § 1^{er}, 7^o, et financés au niveau provincial 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.

Le Gouvernement exerce la tutelle d'approbation après avoir recueilli l'avis des provinces concernées, ou après avoir constaté que lesdites provinces concernées n'ont pas rendu d'avis dans le délai prévu aux articles 16bis et *quater*, § 2, de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes.

§ 3. Lorsque l'établissement visé à l'article L3111-1, § 1^{er}, 7^o, relève du financement de plusieurs communes, le conseil communal de la commune qui, pour l'exercice en cours, finance la plus grande part de l'intervention globale, exerce la tutelle d'approbation après avoir recueilli l'avis favorable des autres communes concernées, ou après avoir constaté que ladite ou lesdites commune(s) n'a ou n'ont pas rendu d'avis dans le délai prévu aux articles 2, § 2, et 7, § 2, de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes.

Si, pour l'exercice en cours, plusieurs communes interviennent à part égale dans le financement de l'établissement visé à l'article L3111-1, § 1^{er}, 7^o, la commune sur le territoire de laquelle est situé le bâtiment principal affecté à l'exercice du culte, exerce la tutelle d'approbation après avoir recueilli l'avis des autres communes concernées ou après avoir constaté que lesdites communes n'ont pas rendu d'avis dans le délai prévu aux articles 2, § 2, et 7, § 2, de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes.

§ 4. Pour les actes visés au paragraphe 1^{er}, 1^o, et au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 1^o, l'approbation de l'autorité de tutelle peut être refusée pour violation de la loi ou lésion de l'intérêt général. Pour les actes visés au paragraphe 1^{er}, 2^o, et au

paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 2°, l'approbation de l'autorité de tutelle peut être refusée pour violation de la loi ».

Il résulte de ces dispositions qu'un mécanisme de tutelle spéciale d'approbation des comptes annuels de l'établissement chargé de la gestion du temporel du culte est organisé et doit ainsi être mis en œuvre pour que sa décision puisse produire ses effets. Ce mécanisme suppose, au préalable et sous peine de sanction, que ledit établissement, en l'occurrence la partie adverse, transmette son compte et les pièces justificatives y afférentes aux conseil(s) communal(aux) concerné(s), de même qu'à l'organe représentatif du culte, soit dans le cas présent le consistoire central, et, le cas échéant, au gouverneur de la province. L'organe représentatif du culte dispose d'un délai de 20 jours à compter de la réception du compte et des pièces, pour rendre sa décision, à défaut de quoi cette décision est réputée favorable. Les conseils communaux qui n'exercent pas la tutelle d'approbation ont eux-mêmes un délai total de 40 jours pour rendre leur avis à l'attention du conseil communal exerçant cette tutelle et, en cas d'avis défavorable, au gouverneur. À défaut, leur avis est également réputé favorable. Enfin, si l'établissement en cause est financé au niveau provincial, le contrôle de tutelle incombe au Gouvernement wallon, après avoir recueilli l'avis des provinces concernées.

En l'espèce, il ressort de la pièce n° 5 du dossier administratif et du document communiqué le 14 février 2023 par la partie adverse, à la suite de la mesure d'instruction du conseiller rapporteur, que le conseil communal de la ville de Liège a approuvé l'ensemble des comptes de la partie adverse pour les années 2015 à 2020, respectivement par des délibérations des 25 avril 2016 (comptes 2015), 24 avril 2017 (comptes 2016), 26 mars 2018 (comptes 2017), 29 avril 2019 (comptes 2018), 12 mars 2020 (comptes 2019) et 29 mars 2021 (comptes 2020).

Il s'ensuit que tous ces comptes apparaissent comme ayant été dûment approuvés par le conseil communal de la ville de Liège, conformément au prescrit de l'article L3162-1, § 1^{er}, 2°, précité.

Les délibérations relatives aux comptes des années 2016 à 2020 sont, toutefois, devenues définitives. Elles ont, en effet, été portées à la connaissance des requérants, à tout le moins par le dépôt du dossier administratif, concomitamment avec celui du mémoire en réponse, le 29 avril 2022, et dont ces derniers ont pris connaissance le 3 mai suivant. Ils n'ont pas sollicité l'extension de l'objet du recours à ces actes dans le délai imparti, ce alors qu'ils se sont vu autorisés à déposer un nouveau mémoire en réplique, après avoir déposé un mémoire ampliatif, à la suite des problèmes de notification de la requête en annulation à la partie adverse.

En conséquence, les requérants sont sans intérêt à solliciter l'annulation de l'acte attaqué, en tant qu'il approuve les comptes de la partie adverse et accorde la décharge aux administrateurs du conseil d'administration de la partie adverse, pour les années 2016 à 2020. Une telle annulation serait impuissante à leur procurer un quelconque avantage puisqu'en tout état de cause, un nouveau refus d'approbation subséquent de ces comptes par l'assemblée générale ne pourrait aboutir à leur remise en cause, eu égard à leur caractère définitif.

Quant à la délibération approuvant les comptes de 2015, à supposer qu'elle ne soit pas définitive, dès lors qu'elle vient d'être communiquée aux requérants, il n'appartient pas davantage à l'assemblée générale de la partie adverse de les approuver, dans la mesure où pareille compétence incombe exclusivement au conseil communal de la ville de Liège, à l'instar de ce qui a été fait pour les comptes des années ultérieures. L'annulation de cette décision ne procurerait donc pas non plus d'effets avantageux aux requérants.

Le recours est partiellement irrecevable.

VIII. Conclusion

Les conclusions du rapport de l'auditeur rapporteur peuvent être suivies.

IX. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une « indemnité de procédure » dans son mémoire en réponse. Celui-ci étant écarté des débats en raison de sa tardiveté, il ne peut être fait droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Il n'y a plus lieu à statuer sur le recours dirigé contre l'acte attaqué en ses deux premiers objets.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Les requérants supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 600 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 2 mars 2023, par :

Raphaël Born,
Florence Van Hove,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Raphaël Born