

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 [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 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^{er}

La requête est rejetée.

(...)

Siég. : MM. **I. Kovalovszky** (prés. et rapp.), **D. De Roy** et Mme **A.-Fr. Bolly**.

Greffier : Mme **K. Lauvau**.

Aud. : M. **R. Born** (avis conforme).

Plaid. : M^e **P. Lejeune**.

J.L.M.B. 19/211

Observations

Quel avenir pour le patrimoine privé des fabriques d'église ?

Introduction

Depuis que la compétence de la gestion du temporel des cultes leur a été partiellement transférée en 2002, les régions, chacune à son rythme, se sont senties des envies de réforme d'une matière que de nombreuses décennies avaient laissée inchangée. En région de langue française, le décret du 13 mars 2014 a sensiblement modifié le régime de tutelle des fabriques d'église et des autres établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes¹. L'arrêt prononcé le 7 novembre 2018 par le

¹ Décret du Parlement 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 (*M.B.*, 4 avril 2014).

Conseil d'État concerne des faits antérieurs à ce décret. La nouvelle législation wallonne ne remet cependant pas en cause l'analyse opérée par la haute juridiction administrative, ce qui vaut à la décision d'être annotée ici.

Le litige porté devant le Conseil d'État porte sur le refus d'approbation par la tutelle d'une partie du budget d'une fabrique d'église liégeoise. La fabrique, propriétaire d'un immeuble affecté à la location, porte à son budget les frais inhérents à l'entretien de celui-ci. Considérant le caractère déficitaire du budget de la fabrique, l'autorité de tutelle (à l'époque, le collège provincial) refuse toutefois d'approuver ces dépenses, au motif qu'il ne s'agit pas de dépenses obligatoires et que celles-ci ne feraient qu'aggraver le déficit, augmentant de la sorte le montant de l'intervention à charge de la ville de Liège. Un recours en annulation est introduit contre cette décision qui tend à empêcher des dépenses perçues comme nécessaires pour la préservation du patrimoine et, partant, des recettes que constituent les loyers perçus.

L'attention se porte d'abord sur le patrimoine des fabriques d'église (I). Ensuite, c'est leur budget qui sera évoqué, ainsi que les conséquences de l'arrêt annoté si le Conseil d'État devait confirmer sa jurisprudence (II).

I. Le patrimoine privé des fabriques d'église

A. La notion

À l'instar de toute personne morale, les établissements publics chargés de la gestion du temporel du culte jouissent d'un patrimoine, dont la composition peut être fort variable. Il peut comprendre les bâtiments affectés au culte ou au logement du ministre du culte, voire des biens meubles affectés au culte. Aussi longtemps qu'ils conservent leur affectation, ces biens sont soumis aux règles qui régissent le domaine public.

Le bâtiment affecté au culte n'est pas toujours la propriété de la fabrique d'église, même si celle-ci en assume en principe les charges. Après quelque hésitation², la Cour de cassation a estimé que les églises antérieures à la nationalisation des biens ecclésiastiques par les autorités révolutionnaires françaises et restituées par l'Empire en application du concordat de 1801 sont en principe propriété de la commune³, même si la chose est controversée dans la doctrine et dans la jurisprudence des juridictions de fond. Les églises érigées après le concordat sont propriétés de la personne sur le fond de qui elles sont construites. Une église construite à l'initiative de la commune sur un terrain appartenant à la fabrique d'église appartient à la fabrique, conformément à l'article 555 du Code civil. *A fortiori*, une église construite par une fabrique d'église sur son propre terrain est sa propriété. La question du droit de propriété d'une église n'a cependant que peu d'utilité pratique. Ce droit est en effet gelé aussi longtemps que son affectation au culte fait entrer le bâtiment dans le domaine public. C'est seulement lors de la désaffectation du bâtiment et de sa vente éventuelle que la question du droit de propriété prend une réelle importance pratique⁴.

² Cass., 20 juillet 1843, *Pas.*, 1843, I, p. 262.

³ Cass., 19 novembre 1886, *Pas.*, 1887, I, p. 401.

⁴ *Pand.*, v° Fabrique d'église, t. 42, n°s 615-633 ; M. DAMOISEAUX, *Guide pratique de l'administration des fabriques d'église*, 1920, p. 80 ; X. DRION et X. GHUYSEN, *Les fabriques d'église et établissements assimilés*, 2015, pp. 121-126 ; P. DE POOTER, « Over het eigendomsrecht van kerken, hun inboedel en de vervreemding ervan », *T.B.P.*, 1994, p. 598 ; P. DE POOTER, *De rechtspositie van de erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, 2003, p. 506 ; J. GENNART, « Propriété des anciennes églises et des anciens presbytères en Belgique », *Ann. dr. Louvain*, 1961, pp. 3-42 ; F. JUDO, « Waarschuwen en geraadpleegd worden – of net iets meer ? Welke rol kan de overheid spelen in het beheer van religieus onroerend patrimonium ? », *R.R.S.*, 2014/1, pp. 18-21 ; L. VANDENAMEELE, « Deus ex machina : de erosie van het kerkelijk patrimonium – Over het eigendomsrecht van de Belgische kerken », *R.W.*, 2016-2017, pp. 923-937.

Le patrimoine peut aussi comprendre des biens meubles ou immeubles non affectés au culte. Si l'établissement chargé de la gestion du temporel du culte n'est pas forcément propriétaire du bâtiment dont il assure l'entretien, il peut être en revanche propriétaire d'autres biens meubles ou immeubles qui ne sont pas affectés au culte ou à une autre fonction d'intérêt général. Ces biens constituent le domaine privé, soit le patrimoine sur lequel l'institution publique est titulaire de droits qu'elle exerce sur le mode du droit privé et non selon le régime de la domanialité publique. En raison de leur ancienneté, les fabriques d'église du culte catholique disposent souvent d'un patrimoine plus étendu et plus varié que les établissements chargés de la gestion du temporel des autres cultes reconnus.

Le patrimoine privé des fabriques d'église trouve son origine dans deux sources principales. Premièrement, il s'agit des biens restitués par les autorités de l'Empire en vertu du concordat de 1801. Celui-ci prévoyait la restitution des biens ecclésiastiques nationalisés par la République et qui n'avaient pas encore été aliénés ou réaffectés. Il peut s'agir de biens matériels, meubles ou immeubles, voire de rentes dont bénéficiaient les anciennes fabriques d'église. Deuxièmement, il s'agit des biens qui ont été acquis par les fabriques après leur rétablissement par le concordat, à titre onéreux ou à titre gratuit⁵.

B. Le régime juridique

Si un bien appartient au patrimoine privé d'une fabrique d'église, ceci ne signifie pas que cette dernière peut en disposer à sa guise. Il n'est certes pas soumis au régime d'inaliénabilité propre aux biens du domaine public, mais la fabrique d'église, institution publique à finalité spéciale, doit utiliser son patrimoine dans le cadre de celle-ci, soit pourvoir à la dignité matérielle du culte. L'administration des biens de la fabrique est ainsi soumise à des règles strictes censées empêcher un appauvrissement qui rendrait difficile, voire impossible, l'exécution de sa mission⁶.

À l'époque des faits auxquels se rapporte l'arrêt annoté, la tutelle sur les actes des fabriques d'église était régie par les dispositions du décret impérial du 30 décembre 1809 sur les fabriques des églises et par la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes. Ces dispositions soumettaient la plupart des actes des fabriques au double contrôle de l'autorité religieuse et de l'autorité civile. L'acquisition à titre onéreux de biens immeubles, de biens meubles destinés à rester attachés à perpétuelle demeure à l'église ou encore le placement de capitaux requéraient l'autorisation du Gouvernement wallon, après avis du conseil communal et de l'évêque⁷. L'acquisition à titre onéreux de biens meubles destinés à la célébration du culte était soumise à une tutelle générale en annulation exercée par le gouverneur de province⁸. L'acceptation de libéralités était soumise quant à elle à une tutelle spéciale en autorisation exercée par le Gouvernement wallon, sur avis de l'évêque⁹, sauf pour les libéralités ne dépassant pas 10.000 euros, dont l'acceptation restait soumise à la tutelle générale du gouverneur de province¹⁰.

L'aliénation des biens appartenant aux fabriques d'église était soumise à un régime encore plus strict. L'aliénation de biens immeubles était soumise à une tutelle spéciale en approbation exercée par le Gouvernement wallon, sur avis de l'évêque¹¹.

⁵ *Pand.*, v° Fabrique d'église, t. 42, n°s 634-807 ; M. DAMOISEAUX, *op. cit.*, p. 78.

⁶ V. VANDERMOERE et J. DUJARDIN, *Fabriques d'église*, 1991, p. 52.

⁷ Article 63 du décret impérial du 30 décembre 1809 sur les fabriques des églises.

⁸ Articles 15bis et 15ter de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes.

⁹ Article 26 du décret impérial du 30 décembre 1809 sur les fabriques des églises.

¹⁰ Article 15quater de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes.

¹¹ Article 62 du décret impérial du 30 décembre 1809 sur les fabriques des églises.

L'aliénation de biens meubles était soumise à la tutelle générale du gouverneur de province, sauf si ceux-ci revêtaient une valeur artistique ou archéologique particulière. Dans ce dernier cas, une autorisation préalable du Gouvernement wallon était nécessaire¹².

Le législateur wallon du 13 mars 2014 a sensiblement rationalisé le régime de la tutelle sur les actes des fabriques d'église, notamment en ce qui concerne la gestion de leur patrimoine privé¹³. Cette rationalisation passe par une mise à l'écart de l'autorité religieuse du contrôle des actes des fabriques d'église qui ne concernent pas directement la célébration du culte. L'avis conforme de l'évêque n'est plus requis que pour l'attribution des marchés publics relatifs aux travaux à effectuer à l'édifice affecté au culte¹⁴. Son avis reste requis, mais non contraignant, quant aux décisions de construire un édifice affecté au culte ou au logement du ministre du culte, ou d'accepter une donation avec charges de fondation¹⁵, ainsi que pour l'aliénation des biens immobiliers¹⁶. Tous les autres actes des fabriques d'église sont soumis à la tutelle générale en annulation exercée par le gouverneur de province en cas d'illégalité ou de violation de l'intérêt général. Le nouveau régime de tutelle applicable aux établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes constitue donc un assouplissement des règles de gestion de leur patrimoine privé, notamment en matière d'aliénations. L'aliénation de biens immobiliers (ou mobiliers à valeur artistique) était soumise à un régime strict prévoyant, d'une part, l'autorisation du Gouvernement wallon et, d'autre part, l'obligation de réinvestissement des sommes obtenues¹⁷. Elle est désormais soumise au régime de la tutelle générale et n'est plus nécessairement soumise à la condition de réemploi des sommes perçues. Le législateur wallon a ainsi emboîté le pas à son homologue flamand, qui avait pris la même décision le 7 mai 2004¹⁸.

Cet assouplissement du régime des aliénations des biens des fabriques avait suscité quelques inquiétudes : ne serait-il pas tentant pour les communes de faire pression sur les fabriques afin que celles-ci leur cède à bon prix des biens acquis par voie de legs ou de donation, une fois que des difficultés apparaîtraient pour assumer leur entretien ?¹⁹ La crainte était d'autant plus forte pour les fabriques de la région de langue française que le législateur avait maintenu la présence du bourgmestre comme membre de droit de la fabrique, là où le législateur flamand avait au moins eu la prudence de lui ôter cette qualité, susceptible de le placer en situation de conflit d'intérêts²⁰.

L'arrêt annoté tend à confirmer les craintes. Voici qu'une fabrique d'église se voit empêchée d'effectuer les dépenses relatives à un immeuble rapportant des loyers au motif que le caractère déficitaire de la fabrique ne lui permet pas de se livrer à des

¹² Article 5 de l'arrêté royal du 16 août 1824 portant que les fabriques et administrations d'église ne peuvent prendre des dispositions sur des objets dont le soin ne leur est pas expressément conféré par les lois, règlements et ordonnances existant (*J.O.*, n° XLV).

¹³ Décret du Parlement wallon du 13 mai 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 (*M.B.*, 4 avril 2014).

¹⁴ Article L 3161-4, alinéa 1^{er}, 1°, *in fine*, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (C.D.L.D.).

¹⁵ Article L 3161-4, alinéa 2, du C.D.L.D.

¹⁶ Article 62 du décret impérial du 30 décembre 1809 sur les fabriques des églises.

¹⁷ C.M. Justice n° 80312, 24 octobre 1952 et 14 avril 1983.

¹⁸ Décret du Parlement flamand du 7 mai 2004 relatif à l'organisation et au fonctionnement matériels des cultes reconnus (*M.B.*, 6 septembre 2004).

¹⁹ F. AMEZ, « Les établissements publics chargés de la gestion du temporel du culte en région flamande », *C.D.P.K.*, 2005/2, p. 308 ; F. AMEZ, « Le régime des cultes en région de langue française. Une nouvelle tutelle sur les établissements publics chargés de la gestion du temporel », *R.R.S.*, 2014/2, p. 10.

²⁰ Comparez l'article 5 du décret du Parlement flamand du 7 mai 2004 relatif à l'organisation et au fonctionnement matériels des cultes reconnus, et l'article 4 du décret imp. du 30 décembre 1809 sur les fabriques des églises.



dépenses non obligatoires. L'argument laisse songeur. S'il s'agit de dépenses nécessaires à l'entretien de l'immeuble, comme le prétendent les requérants, leur absence risque à terme de mettre en péril les revenus générés par ce même immeuble. Une fois que celui-ci ne constituera plus une source de revenus, mais seulement une charge, la vente risque bien de devenir la seule issue. Le souci de la tutelle de limiter le déficit budgétaire de la fabrique et ainsi le secours dû par la commune est certes légitime. Mais la méthode utilisée est pour le moins discutable. Sous l'empire de la législation de l'époque, elle constituait une mesure à court terme pouvant entraîner des conséquences négatives à long terme. La même mesure prise sous l'empire de la législation actuelle pourrait être interprétée comme une manière de contraindre la fabrique à laisser se dégrader son bien afin de l'obliger à le céder à bas prix une fois dépourvu de toute retombée financière positive pour elle. On perçoit mal en quoi une telle décision est justifiée par l'intérêt général.

II. Le budget de la fabrique d'église

Le budget des fabriques d'église constitue à la fois l'estimation des recettes et des dépenses pour l'année et l'autorisation à effectuer les dépenses²¹. Il est soumis aux principes budgétaires applicables aux autres institutions publiques (A). Son contenu est déterminé par des règles spécifiques (B). Il est également soumis à une tutelle administrative spéciale (C).

A. Les principes budgétaires

Les principes généraux applicables aux budgets des institutions publiques sont également applicables au budget des fabriques d'église²².

1. L'annalité

Le budget est établi chaque année pour l'année suivante. L'exercice budgétaire et comptable s'étend du 1^{er} janvier au 31 décembre de chaque année.

2. L'universalité

Le budget doit mentionner l'ensemble des recettes et des dépenses pour leur montant global. Il n'est pas autorisé de procéder à des compensations préalables entre certaines dépenses et certaines recettes, faisant ainsi échapper des opérations à l'examen du conseil de fabrique ou des autorités de tutelle. Le principe d'universalité empêche ainsi que certaines recettes soient préalablement affectées à certaines dépenses.

Dans l'arrêt annoté, c'est notamment le principe d'universalité du budget qui conduit au rejet de la demande. L'argument des requérants était que la dépense contestée par l'autorité de tutelle (les frais d'entretien d'un immeuble) était génératrice d'une recette supérieure (les loyers perçus sur ce même immeuble), toutes deux figurant au budget. Ce raisonnement consistait cependant à affecter *a priori* une recette à une dépense déterminée. Le Conseil d'État rejette cet argument, au motif que « le [principe d'universalité] 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 ».

3. La spécialité

Chaque recette et chaque dépense portée au budget doit avoir une cause ou un objet déterminé. Il est interdit de dépasser les crédits alloués par le budget pour

²¹ M. DAMOISEAUX, *op. cit.*, p. 326 ; V. VANDEMOERE et J. DUJARDIN, *op. cit.*, p. 27.

²² Articles 45 à 47 du décr. impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises ; M. DAMOISEAUX, *ibid.* ; V. VANDERMOERE et J. DUJARDIN, *ibid.*

telle ou telle dépense. Il est également interdit d'utiliser les crédits non dépensés d'un article budgétaire pour dépasser ceux alloués dans un autre article.

4. La vraisemblance

Tant les recettes que les dépenses doivent être estimées de manière aussi proche que possible de la réalité.

5. L'équilibre

L'ensemble des recettes doit en principe suffire à assumer l'ensemble des dépenses. Dans le cas des fabriques d'église, cette règle trouve toutefois une atténuation. La possibilité d'un déficit est expressément prévue, puisque la loi impose à la commune de le combler²³. Le devoir de secours financier de la commune à la fabrique déficitaire est toutefois limité aux dépenses nécessaires, énumérées à l'article 37 du décret impérial du 30 décembre 1809.

B. Le contenu du budget

Les recettes et les dépenses de la fabrique d'église sont énumérées dans les articles 36 et 37 du décret impérial du 30 décembre 1809. Les fabriques ne sont en principe autorisées à percevoir que les seules recettes figurant à l'article 36 et ne peuvent en principe les utiliser qu'aux seules fins énumérées à l'article 37 ou ailleurs dans la loi²⁴.

1. Les recettes

Selon l'article 36 du décret impérial du 30 décembre 1809, les recettes de la fabrique d'églises sont les suivantes :

- le produit des biens et rentes restitués aux fabriques en exécution du concordat de 1801 ou acquis par les fabriques après le concordat de 1801 avec l'autorisation de l'autorité de tutelle ;
- le produit des biens dits « celés au domaine », à savoir les biens ecclésiastiques possédés irrégulièrement par des particuliers suite à leur nationalisation par la République française et dont la fabrique a été autorisée à récupérer la possession²⁵ ;
- le produit spontané des terrains servant de cimetière ;
- le prix de la location des chaises et de la concession des bancs placés dans l'église ;
- les quêtes et le produit des troncs destinés aux frais de culte ;
- les oblations faites à la fabrique ;
- les autres droits perçus par la fabrique moyennant autorisation de l'évêque et du Gouvernement wallon ;
- le secours financier communal en cas de déficit.

Les recettes énumérées à l'article 36 du décret constituent les recettes ordinaires de la fabrique, soit celles caractérisées par une certaine périodicité et une certaine régularité. Il faut y ajouter les recettes extraordinaires, soit celles issues d'opérations non périodiques telles que la vente d'un immeuble, par exemple. Cette distinction est importante en pratique, car de la nature ordinaire ou extraordinaire de la recette dépend l'emploi qui peut en être fait : les recettes ordinaires doivent servir à financer les dépenses courantes (voy. *infra*), alors que les recettes extraordinaires doivent en principe

²³ Article L 1321-1, 9° du C.D.L.D.

²⁴ Sur le caractère limitatif des énumérations contenues dans les articles 36 et 37 du décret impérial du 30 décembre 1809, comparez *Pand.*, v° Fabrique d'église, t. 42, n°s 1100 à 1103, 1183 et 1184 et M. DAMOISEAUX, *op. cit.*, p. 92.

²⁵ M. DAMOISEAUX, *op. cit.*, p. 81.

être soit immédiatement réinvesties, soit affectées aux grosses réparations des immeubles ou aux autres dépenses exceptionnelles²⁶.

2. Les dépenses

Selon l'article 37 du décret impérial du 30 décembre 1809 les charges de la fabrique d'église sont les suivantes :

- les frais nécessaires au culte (ornements, linge, pain, vin, encens, organiste...) ;
- la décoration et l'embellissement intérieur de l'église ;
- l'entretien de l'église et du presbytère, à savoir l'entretien courant et les réparations locatives, les grosses réparations étant en principe à charge de la commune²⁷.

Les dépenses énumérées à l'article 37 du décret constituent les dépenses obligatoires de la fabrique. Elles sont en principe financées par les recettes ordinaires énumérées à l'article 36. Si ses moyens le lui permettent, il est cependant loisible à la fabrique d'effectuer d'autres dépenses, en les portant dûment au budget soumis à l'autorité de tutelle²⁸, pour autant que ces dépenses dites « facultatives » entrent dans les attributions générales de la fabrique, à savoir de pourvoir à la dignité matérielle du culte²⁹.

Aux charges énumérées à l'article 37, la doctrine tend à ajouter les frais nécessaires à l'entretien du patrimoine de la fabrique et au fonctionnement de l'administration fabriquienne. Elle se base pour cela sur la jurisprudence administrative relative aux modèles de budgets de fabrique, qui peut contenir des rubriques relatives à l'achat de bancs et de chaises, à la rémunération de l'organiste, du sacristain, voire des enfants de chœur ou encore du chauffage et de l'éclairage de l'église. M. Damoiseaux ajoute même que : « le décret n'en dit rien, mais c'est l'évidence même ». La qualification de la dépense n'est pas sans enjeu. L'obligation de la commune d'intervenir financièrement pour couvrir le déficit de la fabrique se limite en effet aux dépenses obligatoires. Il n'entre pas dans les obligations de la commune de pourvoir aux dépenses facultatives³⁰.

C'est l'enjeu du litige dans l'arrêt annoté. Aux requérants selon qui les frais d'entretien d'un immeuble dont la fabrique est propriétaire doivent être considérés comme des dépenses obligatoires, le Conseil d'État oppose une interprétation stricte de l'article 37 du décret, ne considérant comme exemplative que l'énumération des charges relatives à la célébration du culte (article 37, 1°, du décret) : « 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 (...) 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 ». On ne saurait contredire plus clairement les auteurs tenant le caractère obligatoire des frais d'entretien du patrimoine pour une évidence. L'interprétation du Conseil d'État est cependant discutable en ce qu'elle s'oppose à la *ratio legis* du régime du domaine privé des fabriques d'église, qui est d'éviter autant que possible l'appauvrissement de celles-ci. Si la volonté du législateur est de limiter autant que possible la charge que représentent les fabriques d'église sur le budget communal, le refus de procéder aux frais d'entretien limite certes le déficit pour l'exercice budgétaire concerné, mais prive à terme la fabrique des revenus produits par l'immeuble,

²⁶ M. DAMOISEAUX, *op. cit.*, pp. 87 à 93 ; V. VANDERMOERE et J. DUJARDIN, *op. cit.*, pp. 32 à 34.

²⁷ Article 92, 3°, du décret impérial du 30 décembre 1809 sur les fabriques des églises.

²⁸ M. DAMOISEAUX, *op. cit.*, p. 94 ; V. VANDERMOERE et J. DUJARDIN, *op. cit.*, p. 38.

²⁹ Article 1^{er} du décret impérial du 30 décembre 1809 sur les fabriques des églises.

³⁰ M. DAMOISEAUX, *op. cit.*, pp. 102 et 359 ; V. VANDERMOERE et J. DUJARDIN, *op. cit.*, pp. 37 et 38.

agrandissant ainsi le déficit pour les exercices à venir. On se demande comment l'intérêt général, dont l'autorité de tutelle est censée être garante est servi par une telle mesure.

C. Le contrôle du budget

Le budget et les comptes des fabriques d'église sont soumis à un régime de tutelle spéciale en approbation. Ce régime a été modifié par le décret du 13 mars 2014 entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015³¹.

1. Le régime ancien

Le budget ayant donné lieu à l'arrêt annoté était soumis au régime de tutelle défini par le décret impérial du 30 décembre 1809 sur les fabriques des églises et la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes. Ces dispositions soumettaient le budget des fabriques à un régime de tutelle spéciale en approbation exercée par le collège provincial selon une procédure spécifique. Le budget de la fabrique devait être adopté par le conseil de fabrique lors de sa réunion d'avril³² et transmis pour avis aux autorités communales avant le 15 août. Celles-ci devaient ensuite transmettre au gouverneur de la province le budget assorti de l'avis du conseil communal, afin que ce dernier le transmette pour avis à l'évêque. L'avis de l'évêque était contraignant en ce qui concernait les dépenses relatives à la célébration du culte, soit celles visées à l'article 37, 1^o, du décret impérial du 30 décembre 1809. Le budget était finalement soumis au collège provincial pour approbation³³. Le collège provincial était habilité à donner son approbation ou à procéder à des modifications au budget qui lui était soumis en fonction des avis de la commune et de l'évêque. Il ne pouvait cependant pas modifier le chapitre budgétaire relatif aux frais de célébration, qui relevait de la compétence exclusive de l'évêque³⁴.

C'est cette prérogative de modification du budget fabricien qu'a exercé le collège provincial de Liège dans l'affaire annotée. Pour agir de manière cohérente il aurait cependant dû, en refusant la dépense relative à l'entretien et à la réparation d'un immeuble, également biffer les recettes escomptées de cet immeuble. La loi ne semblait cependant pas lui imposer d'agir de manière conséquente ou avec bon sens dans l'exercice de sa compétence.

2. Le régime actuel

Depuis le 1^{er} janvier 2015, les dispositions relatives à la tutelle sur les fabriques d'église de la région de langue française figurent dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et dans la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, modifiés par le décret du 13 mars 2014.

Selon le nouveau régime de tutelle, le budget et les comptes sont les deux seuls actes des fabriques d'église à encore être soumis à une tutelle spéciale en approbation³⁵. Ce pouvoir de tutelle n'est cependant plus exercé par le collège provincial, mais en principe par le conseil communal³⁶, à qui le budget doit être transmis avant le 30 août³⁷. Pour la même

³¹ Décret du Parlement wallon du 13 mars 2015 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 (*M.B.*, 4 avril 2014).

³² Article 47 du décret impérial du 30 décembre 1809 sur les fabriques des églises.

³³ Articles 2 et 3 de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes (*M.B.*, 9 mars 18710), abrogés par le décret du Parlement wallon du 13 mars 2014.

³⁴ M. DAMOISEAUX, *op. cit.*, p. 334 ; V. VANDERMOERE et J. DUJARDIN, *op. cit.*, p. 39.

³⁵ Article L 3162-1 du C.D.L.D.

³⁶ Pour les fabriques d'église dont le ressort s'étend à plusieurs communes, la tutelle en approbation est exercée par le gouverneur (article L 3162-2 du C.D.L.D.).

³⁷ Article 3162-1, paragraphe 1^{er}, du C.D.L.D.

date, le budget doit aussi être transmis à l'évêque, qui dispose de vingt jours pour transmettre son avis à l'autorité de tutelle³⁸. Comme sous l'empire des dispositions anciennes, l'avis de l'évêque n'est contraignant que pour le chapitre budgétaire consacré aux frais de célébration du culte³⁹. L'autorité de tutelle dispose d'un délai de quarante jours après la réception de l'avis de l'évêque pour approuver le budget.

La possibilité pour l'autorité de tutelle de réformer le budget de la fabrique d'église avant son approbation (à l'exception des dépenses relatives à la célébration du culte arrêtées par l'évêque), qui ne figurait pas *expressis verbis* dans les anciennes dispositions, est désormais consacrée à l'article L 3162-2, paragraphe 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Malheureusement, la rédaction de cet article n'impose pas – sans doute parce que cela semblait trop évident pour être précisé – que, dans l'exercice de sa compétence de réformation du budget, l'autorité de tutelle procède de manière conséquente. Il n'est donc pas exclu qu'un litige similaire à celui tranché dans l'arrêt annoté se présente encore à l'avenir. Les craintes sont d'autant plus grandes que le transfert de la compétence de tutelle du collège provincial au conseil communal rend ce dernier juge et partie lors de l'approbation d'un budget de fabrique qui peut avoir des répercussions sur celui de la commune. La décision du conseil communal est toutefois susceptible de recours devant le gouverneur de la province⁴⁰.

Conclusion

Napoléon fut-il trop laconique ? C'est la question que l'on est tenté de se poser à la lecture de la décision du Conseil d'État. Sans doute aurait-il été judicieux que le décret impérial du 30 décembre 1809 mentionnât explicitement le caractère obligatoire des dépenses destinées à entretenir le patrimoine des fabriques d'église, pour autant que celui-ci produise des revenus supérieurs auxdites dépenses. Alors que le Conseil d'État aurait pu opter pour une interprétation large de la notion de dépense obligatoire, il a préféré une acception stricte de celle-ci, se conformant à la lettre de la loi, plus qu'à son objectif.

Si la présente décision devait être confirmée par la jurisprudence à venir, les conséquences risquent d'être fâcheuses pour les fabriques d'église. La nouvelle législation en vigueur en région de langue française reconnaît désormais explicitement le droit pour l'autorité de tutelle de modifier le budget des fabriques d'église avant approbation, mais ne lui impose pas de procéder de manière conséquente en modifiant simultanément les dépenses prévues et les recettes qu'elles sont censées générer. Le principe d'universalité budgétaire conduit ici à de curieuses conséquences. Le nouveau régime de tutelle contient encore d'autres mesures qui amplifient le risque. D'une part, les règles relatives à l'aliénation des biens immobiliers privés des fabriques ont été assouplies : le réinvestissement du produit de la vente n'est plus forcément une obligation. D'autre part, la tutelle est désormais exercée par le conseil communal lui-même, là où le collège provincial pouvait autrefois être considéré comme un arbitre plus neutre dans un différend opposant fabrique d'église et commune. Ces deux mesures, assorties du maintien de la présence du bourgmestre comme membre de droit de la fabrique, mettent les fabriques d'église en position de faiblesse face à des autorités communales qui voudraient les contraindre à se défaire de tel ou tel bien, éventuellement à leur profit. La décision du Conseil d'État renforce encore ces craintes, en

³⁸ Article 1^{er} de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes.

³⁹ Article L 3162-2, paragraphe 1^{er}, du C.D.L.D. et article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes.

⁴⁰ Article 3162-3 du C.D.L.D.

permettant carrément à l'autorité de tutelle – soit le plus souvent la commune – de forcer une fabrique d'église à laisser se dégrader son patrimoine.

Frédéric AMEZ

Premier conseiller à la Chambre des représentants

Assistant à l'USL-B

Collaborateur scientifique à l'U.C.L. – Chaire de droit des religions

Conseil d'État (XV^e chambre)

2 avril 2019

Communes – Élections communales – Validation – Recours devant le gouverneur – Saisie de documents électoraux – Force majeure – Rejet implicite des réclamations (non).

Un cas de force majeure ne doit pas être prévu par une disposition légale pour justifier la prolongation ou la suspension d'un délai qu'elle prescrit. La saisie par un juge d'instruction de documents électoraux sans que le gouverneur ait pu y avoir accès ou en prendre copie constitue bien un tel cas puisqu'il résulte d'un événement imprévisible, irrésistible et indépendant de sa volonté. Le délai d'examen des réclamations pouvait donc être suspendu.

Lorsque le gouverneur est dans l'incapacité de se prononcer en connaissance de cause sur des réclamations, on ne peut déduire que ces réclamations sont implicitement rejetées à l'expiration du délai légal normal.

(Yves Evrard et autres)

N° 244.127

I. Objet des requêtes

Par une requête introduite par la voie électronique le 21 décembre 2018, Yves Evrard (...) demandent la réformation du rejet implicite des réclamations qu'ils ont adressées au Gouverneur de la province de Luxembourg et l'annulation des élections communales qui ont eu lieu à Neufchâteau, le 14 octobre 2018 (A.227.045/XV-3960).

Par une requête introduite le 13 février 2019, Dimitri Fourny (...) « sollicitent la suspension, au bénéfice de l'extrême urgence, de la décision qui aurait été prise par le Gouverneur de la province de Luxembourg (...) le 13 novembre 2018 » (A.227.428/XV-4005).

(...)

III. Faits

Les faits utiles à l'examen de la cause sont, pour partie, exposés dans l'arrêt n° 243.796 du 22 février 2019. Ils peuvent être complétés comme il suit.

1. Par un courrier du 25 janvier 2019, Dimitri Fourny, bourgmestre sortant et premier candidat de la liste « Agir ensemble », ainsi que le directeur général de la commune de Neufchâteau, adressent au Gouverneur de la province de Luxembourg une lettre de mise en demeure de prendre position quant aux résultats des élections.

Ce courrier est rédigé dans les termes suivants ;

« Par la présente, nous vous informons que le collège communal a décidé, en sa séance du 18 janvier 2019, de vous mettre en demeure de prendre position quant aux résultats des élections d'octobre 2018.

Cette décision du collège communal est notamment basée sur divers articles du C.D.L.D. Selon l'article L 4146-12, vous disposez d'un délai de trente jours à compter de l'introduction d'une réclamation pour vous prononcer sur celle-ci. Par ailleurs, selon l'article L 4146-12 du C.D.L.D., si vous ne vous prononcez pas dans le délai, la réclamation est considérée comme rejetée et le résultat de l'élection devient définitif.