

Numéro du rôle : 5192
Arrêt n° 77/2012 du 14 juin 2012

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 58, § 2, alinéa 6, du décret de la Région flamande du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

### I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 214.697 du 19 juillet 2011 en cause de Guido Robeyns contre la Région flamande, avec comme partie intervenante Jo Vermaelen, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 29 juillet 2011, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 58, § 2, alinéa 6, du décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissant l'accès à un juge, en ce que cette disposition prévoit, en cas d'envoi tardif de la décision de maintien par le ' conseil d'église ', une nullité intervenant d'office, plus précisément sans décision d'annulation dont le bénéficiaire de la décision originaire suspendue puisse demander l'annulation en justice, alors que cette personne intéressée dispose d'une faculté de recours devant le Conseil d'Etat dans l'hypothèse où la décision de maintien a été envoyée en temps utile et que la décision originaire suspendue est annulée par un arrêté motivé du Gouvernement flamand ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Guido Robeyns, demeurant à 3460 Bekkevoort, Oude Tiensebaan 62;
- la Région flamande, représentée par le ministre flamand des Affaires administratives, des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Tourisme et de la Périphérie flamande de Bruxelles;
- Jo Vermaelen, demeurant à 3461 Molenbeek-Wersbeek, Meenselstraat 11.

Guido Robeyns a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 28 mars 2011 :

- ont comparu :
  - . Me R. Beeken, avocat au barreau de Louvain, pour Guido Robeyns;
  - . Me J.-P. Lavigne, avocat au barreau de Hasselt, pour la Région flamande;
  - . Me H.-K. Carême, avocat au barreau de Louvain, pour Jo Vermaelen;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J. Spreutels ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 24 avril 2008, le « conseil d'église » Sint-Quirinus de Bekkevoort avait décidé d'affermier, par voie d'adjudication publique, un terrain agricole à Guido Robeyns. Jo Vermaelen était également candidat pour cette attribution.

Le gouverneur de la province du Brabant flamand a suspendu l'exécution de la décision par arrêté du 3 juillet 2008. Cet arrêté a été envoyé à la fabrique d'église le 4 juillet 2008. Celle-ci décide le 21 août 2008 de maintenir la décision d'attribution. Cette décision est envoyée le 14 octobre 2008 au Gouvernement flamand. Le 12 novembre 2008, le ministre flamand compétent annule la décision du 24 avril 2008 de la fabrique d'église.

Le 14 janvier 2009, Guido Robeyns poursuit devant le Conseil d'Etat l'annulation de l'arrêté ministériel du 12 novembre 2008. La partie intervenante, Jo Vermaelen, objecte que la décision de maintien prise par le « conseil d'église » a été envoyée tardivement, de sorte que la décision d'attribution doit être considérée comme ayant été retirée de l'ordre juridique avant que le ministre ne prenne l'arrêté attaqué. Par conséquent, l'annulation de l'arrêté attaqué ne procurerait aucun avantage au requérant.

Le Conseil d'Etat constate que la décision de maintien n'a pas été envoyée au Gouvernement flamand au plus tard le dernier jour du délai de cent jours, de sorte que la décision d'attribution suspendue est nulle, en vertu de l'article 58, § 2, alinéa 6, du décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus. Le Conseil d'Etat observe que le requérant voit ainsi s'évanouir l'avantage que la décision d'attribution prise par la fabrique d'église lui avait procuré sans qu'il ne puisse contester la nullité de celle-ci devant le Conseil d'Etat, comme il aurait pu le faire si elle avait été prononcée par le Gouvernement flamand, par un arrêté motivé visé à l'article 59 du décret précité. Etant donné que ce constat fait apparaître des questions relatives à l'accès égal de chacun à la justice, le Conseil d'Etat, à la demande de la partie requérante, pose la question préjudicielle citée plus haut.

## III. *En droit*

- A -

A.1. Selon Guido Robeyns, partie requérante devant la juridiction *a quo*, la disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution. Lorsque la fabrique d'église transmet tardivement sa décision de maintien, la décision suspendue de la fabrique d'église est nulle de plein droit et le justiciable voit disparaître l'avantage qui lui avait été procuré par la décision sans pouvoir contester la nullité devant le Conseil d'Etat. Lorsque la fabrique d'église transmet sa décision de maintien dans les délais, la décision suspendue continue d'exister et le justiciable ne voit disparaître l'avantage qui lui avait été procuré par la décision que si le Gouvernement flamand annule la décision suspendue. Il peut ensuite contester cet arrêté d'annulation devant le Conseil d'Etat. Une différence supplémentaire consisterait en ce que le Gouvernement flamand ne peut annuler la décision que lorsqu'elle « porte préjudice à l'intérêt communal et plus particulièrement aux intérêts financiers de la commune ».

Guido Robeyns reconnaît que la différence de traitement poursuit un but légitime - sanctionner le « conseil d'église » pour un acte tardif -, mais il estime que la mesure n'est pas appropriée pour atteindre ce but. La sanction n'affecte en effet pas le « conseil d'église », mais le justiciable. En outre, la nullité automatique de la décision suspendue est une sanction disproportionnée étant donné qu'elle aurait pour effet que le justiciable perdrait son droit d'accès à la justice, qui découle de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 13 de la Constitution et qui constitue en outre un principe général de droit de nature constitutionnelle. Il renvoie à cet égard aux arrêts n<sup>os</sup> 56/2003, 187/2005, 74/2006, 49/2007 et 76/2010. En ordre subsidiaire, il estime que le principe d'égalité et le droit d'accès à la justice ne sont pas violés si la disposition en cause est interprétée en ce sens que le caractère tardif de la décision de maintien prise par le « conseil d'église » entraîne seulement la nullité de la décision suspendue mais laisse subsister la décision de maintien.

A.2. La Région flamande, partie défenderesse devant la juridiction *a quo*, observe que le décret du 7 mai 2004 tend à aligner la tutelle administrative existant pour les fabriques d'église sur la tutelle à laquelle sont soumises les autres administrations locales. Entre autres, le délai dans lequel doit intervenir la décision de maintien, prévu dans la disposition en cause, s'inspire du régime s'appliquant aux communes. Selon la Région flamande, ce délai de déchéance constitue une sanction pour un défaut de diligence. Les autorités publiques souhaitent en effet qu'à un moment donné, la sécurité juridique soit établie. Le Code judiciaire lui aussi contient pour cette raison différents exemples de délais de déchéance. En outre, non seulement le « conseil d'église » mais aussi l'autorité de tutelle sont tenus à des délais stricts, prescrits à peine de nullité. Si l'autorité de tutelle ne réagit pas dans le délai, la sanction sortit ses effets de manière inversée et le résultat serait favorable au bénéficiaire de la décision suspendue. Par conséquent, il faudrait prendre l'ensemble de la procédure en considération pour en apprécier la compatibilité avec le principe d'égalité, ce qui conduit la Région flamande à conclure qu'il existe un lien raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

En ce qui concerne le droit d'accès à la justice, la Région flamande estime qu'il est propre aux délais de déchéance qu'il ne soit plus possible d'utiliser certaines voies de recours après l'expiration de ceux-ci. Le fait que la nullité intervienne automatiquement n'impliquerait dès lors aucune violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'autre interprétation proposée par la partie requérante devant la juridiction *a quo* repose, selon le Gouvernement flamand, sur une lecture erronée de la disposition en cause.

A.3. Jo Vermaelen, partie intervenante devant la juridiction *a quo*, observe en premier lieu qu'il a introduit une action en nullité devant le Tribunal de première instance de Louvain contre le bail à ferme conclu le 1er mai 2008 entre la fabrique d'église et Guido Robeyns. Il ne fait aucun doute selon lui que le bénéficiaire de la décision suspendue, qui est nulle de plein droit en raison de l'absence d'une décision de maintien envoyée dans les délais, ne peut s'adresser au Conseil d'Etat à défaut d'un acte juridique administratif. Cependant, ce bénéficiaire pourrait s'adresser à un tribunal civil afin de demander la réparation en droit, soit en raison d'une décision de suspension fautive du gouverneur de province, soit en raison de la négligence du « conseil d'église » d'envoyer une décision de maintien dans les délais. La différence de traitement entre les justiciables selon qu'ils peuvent introduire des recours devant les juridictions ordinaires ou devant le Conseil d'Etat n'est pas discriminatoire en soi et les garanties dont ils bénéficient devant le juge civil ne seraient pas, en l'espèce, nettement moindres que celles qui sont offertes devant le Conseil d'Etat.

La différence de traitement qui provient de la disposition en cause repose, selon Jo Vermaelen, sur un critère objectif, plus précisément l'absence d'un acte administratif contre lequel un recours en annulation peut être introduit devant le Conseil d'Etat. Il ne saurait être raisonnablement considéré qu'il n'existe aucune justification à la distinction ainsi faite.

A.4. Dans son mémoire en réponse, Guido Robeyns observe que l'objet de la question préjudicielle n'est pas le délai de déchéance, mais la sanction en matière de tardivité. L'objectif du législateur décréteur n'est donc pas de garantir la sécurité juridique mais de sanctionner une autorité publique ayant agi tardivement. En cas de délai de déchéance normal, la sanction consiste en l'impossibilité d'encore agir après l'expiration du délai. Pour le délai de déchéance en cause dans la présente affaire, la sanction consiste en la nullité de la décision originaire. Il est cependant tout à fait logique que celui qui laisse les délais expirer ne puisse plus utiliser certains recours. Dans ce cas toutefois, le justiciable ne peut pas s'adresser au Conseil d'Etat puisque le « conseil d'église » a laissé expirer un délai. En outre, les garanties dont il bénéficierait devant le juge civil n'ont pas été exposées. Il y aurait très peu de chances que le juge civil considère comme illégale une décision individuelle en l'absence d'une décision prise en ce sens par le Conseil d'Etat.

Selon Guido Robeyns, l'autorité de tutelle n'est nulle part confrontée à une sanction de nullité automatique en cas d'expiration d'un délai de déchéance. En outre, cette circonstance ne serait pas pertinente étant donné que c'est la décision du « conseil d'église » qui est en cause et non la décision de l'autorité de tutelle.

- B -

B.1. En vertu de l'article 58, § 2, du décret de la Région flamande du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, le gouverneur de province peut, par arrêté motivé, suspendre l'exécution d'une décision par laquelle le « conseil d'église » ou l'administration fabricienne centrale viole la loi ou porte préjudice à l'intérêt général.

L'arrêté de suspension doit être envoyé à la fabrique d'église et à l'administration fabricienne centrale dans un délai de trente jours qui prend cours le jour qui suit la réception du procès-verbal par le gouverneur de province. Le procès-verbal fait mention de la suspension en marge de la décision en question. Le « conseil d'église » ou l'administration fabricienne centrale peut retirer ou maintenir la décision suspendue régulièrement.

L'article 58, § 2, alinéa 6, du décret du 7 mai 2004 règle le maintien de la décision suspendue; il dispose :

« Le conseil d'église ou l'administration [fabricienne] centrale, selon le cas, peut par décision motivée maintenir la décision suspendue dans un délai de cent jours qui prend cours le jour qui suit l'envoi de la décision de suspension. Dans ce cas, la décision de maintien sera envoyée, sous peine de nullité de la décision suspendue, au plus tard le dernier jour de ce délai au Gouvernement flamand moyennant copie au collègue des bourgmestre et échevins, au gouverneur de province et à l'organe représentatif agréé ».

B.2.1. Lorsque le « conseil d'église » ou l'administration fabricienne centrale ne maintient pas dans les délais la décision suspendue, ou communique tardivement sa décision de maintien, la décision suspendue est par conséquent nulle de plein droit.

Selon l'interprétation de la juridiction *a quo*, telle qu'elle ressort de la question préjudicielle, le bénéficiaire de la décision suspendue du « conseil d'église » ou de l'administration fabricienne centrale ne peut pas contester la nullité de plein droit de celle-ci devant le Conseil d'Etat.

B.2.2. L'article 59 du décret du 7 mai 2004 dispose :

« Le Gouvernement flamand peut, par arrêté motivé, annuler la décision du conseil d'église ou de l'administration [fabricienne] centrale sur la base des motifs définis à l'article 58.

La décision d'annulation doit être transmise à la fabrique d'église et à l'administration [fabricienne] centrale dans un délai de trente jours qui prend cours le jour qui suit la réception du procès-verbal par le gouverneur de province ou, le cas échéant, dans un délai de trente jours qui prend cours le jour qui suit la réception de la décision de maintien par le Gouvernement flamand.

Le procès-verbal fera mention de l'annulation en marge de la décision en question.

Le Gouvernement flamand notifiera sans délai la décision d'annulation au gouverneur de province, à l'autorité communale et à l'organe représentatif agréé.

A l'expiration du délai visé à l'alinéa deux, la suspension est abrogée d'office ».

Lorsque le « conseil d'église » ou l'administration fabricienne centrale maintient la décision suspendue et envoie sa décision de maintien dans les délais, le Gouvernement flamand peut sur la base de cette disposition, par arrêté motivé, annuler la décision maintenue pour avoir enfreint la loi ou avoir porté préjudice à l'intérêt général. Le bénéficiaire de la décision suspendue mais maintenue du « conseil d'église » ou de l'administration fabricienne centrale peut, dans ce cas, contester l'arrêté d'annulation du Gouvernement flamand devant le Conseil d'Etat.

B.2.3. La question préjudicielle porte sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, de la différence de traitement, quant à l'accès à la justice, qui résulte de l'article 58, § 2, alinéa 6, du décret du 7 mai 2004, tel qu'il est interprété par le juge *a quo*.

La Cour examine, en règle, la disposition en cause dans l'interprétation qu'en donne le juge *a quo*. S'il s'avère que, dans cette interprétation, la disposition viole la Constitution, la Cour peut examiner si elle est compatible avec la Constitution dans une autre interprétation.

B.3.1. Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable, est fondamental dans un Etat de droit. Par conséquent, une différence de traitement en matière d'accès au juge doit être raisonnablement justifiée.

Les personnes qui se trouvent dans la même situation ont en principe le droit d'être jugées selon les mêmes règles en ce qui concerne la compétence et la procédure.

B.3.2. Si elle est interprétée en ce sens qu'elle ne permet pas au bénéficiaire de la décision suspendue d'en contester la nullité de plein droit devant le Conseil d'Etat lorsque le « conseil d'église » ou l'administration fabricienne centrale ne maintient pas dans les délais la décision suspendue, ou a envoyé tardivement sa décision de maintien, la disposition en cause porte atteinte de manière discriminatoire au droit fondamental d'accès à la justice.

Dans cette interprétation, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.4.1. La disposition en cause peut aussi être interprétée autrement.

La nullité de plein droit de la décision suspendue constitue un effet différé de la décision du gouverneur de province de suspendre, par arrêté motivé, l'exécution d'une décision par laquelle le « conseil d'église » ou l'administration fabricienne centrale enfreint la loi ou porte préjudice à l'intérêt général.

Le « conseil d'église » ou l'administration fabricienne centrale peut éviter cette nullité en maintenant la décision suspendue dans un délai de cent jours et en envoyant sa décision de maintien au plus tard le dernier jour de ce délai. Le bénéficiaire de la décision suspendue ne peut pas lui-même en empêcher la nullité de plein droit.

B.4.2. Toutefois, le bénéficiaire peut contester devant le Conseil d'Etat la nullité de plein droit de la décision suspendue, dès l'expiration du délai de cent jours dans lequel la décision suspendue pouvait être maintenue.

Lorsque la décision suspendue a été maintenue par une décision envoyée tardivement et que le bénéficiaire de la décision suspendue est, comme en l'espèce, déjà requérant devant le Conseil d'Etat à l'encontre de l'arrêté d'annulation du Gouvernement flamand qui se révèle sans objet en raison de la nullité de plein droit de la décision suspendue, ce bénéficiaire peut prendre connaissance de cette nullité de plein droit par la consultation du dossier administratif et des pièces de procédure.

Etant donné que la nullité, qui s'applique de plein droit, ne constitue rien d'autre que l'effet différé de la décision précitée du gouverneur de province, cette décision peut être contestée devant le Conseil d'Etat dans les soixante jours de cette prise de connaissance, soit par un recours distinct, soit en étendant l'objet du recours initial.

La différence de traitement est dans ce cas inexistante.

B.5. Dans cette interprétation, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.6. Il appartient au Conseil d'Etat d'apprécier si la possibilité de recours mentionnée en B.4.2 était en l'occurrence suffisamment prévisible pour que le droit fondamental d'accès à la justice soit garanti au bénéficiaire de la décision suspendue.



Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Interprété en ce sens qu'il ne permet pas au bénéficiaire de la décision suspendue d'en contester la nullité de plein droit devant le Conseil d'Etat lorsque le « conseil d'église » ou l'administration fabricienne centrale n'a pas maintenu dans les délais la décision suspendue, ou a envoyé sa décision de maintien tardivement, l'article 58, § 2, alinéa 6, du décret de la Région flamande du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- Interprétée en ce sens qu'elle autorise le bénéficiaire de la décision suspendue à en contester la nullité de plein droit devant le Conseil d'Etat lorsque le « conseil d'église » ou l'administration fabricienne centrale n'a pas maintenu dans les délais la décision suspendue, ou a envoyé sa décision de maintien tardivement, la même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 14 juin 2012.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

M. Bossuyt