

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

À R R Ê T

n° 261.369 du 19 novembre 2024

A. 235.546/VIII-12.576

En cause :

J.D.,

ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée 10
1040 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pascaline MICHOU et
Jean-François DE BOCK, avocats,
Bosveldweg 70
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 janvier 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision prise le 30 novembre 2021 par Monsieur le Ministre-Président Rudi VERVOORT, portant la référence 2021-019773 et réceptionnée le 3 décembre 2021, par laquelle la Région de Bruxelles-Capitale refuse de prendre en charge l'indemnité relative à [s]a résidence [...] située à Bruxelles ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 novembre 2024.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Bernard Renson, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Jean-François De Bock, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier 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

1. Le requérant était archevêque de Malines-Bruxelles.

2. Le 28 janvier 2021, il écrit à la partie adverse ce qui suit :

« [...] nous vous faisons parvenir ci-joint la déclaration de créance pour l'indemnité de résidence à Bruxelles de l'Archevêque de Malines-Bruxelles, et ce pour l'année 2021.

Cette déclaration de créance est en application de la loi fédérale du 5 avril 1962 et des accords conclus avec les provinces de Brabant et d'Anvers, ainsi que de l'accord de coopération du 17 juillet 2017 entre les trois Régions du Royaume et la Communauté germanophone ».

La déclaration de créance mentionne un montant de 33.465,62 EUR « à titre d'indemnité pour la Résidence de l'Archevêque à Bruxelles dans le bâtiment situé Rue Rossini 47 à 1070 Anderlecht pour l'année civile 2021 ».

3. Le 31 août 2021, il envoie un rappel.

4. Le 30 novembre 2021, la partie adverse refuse la demande.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est formulé comme suit :

« J’ai bien reçu votre courrier du 28 janvier 2021 par lequel vous me transmettez une déclaration de créance au titre d’indemnité de logement.
A cet égard, une rencontre, sollicitée par le représentant de la conférence épiscopale et votre collaborateur, s’est tenue le vendredi 26 mars en présence de mes services.

Les éléments actuels m’imposent néanmoins de vous refuser cette demande.
Depuis la scission de la Province du Brabant, les déclarations de créance en provenance de l’Archevêché de Malines-Bruxelles semblent faire valoir le rôle de Ministre desservant de l’archevêque par référence à la loi du 5 avril 1962 reconnaissant les modifications de l’archevêché de Malines et la création de l’évêché d’Anvers modifiée par la loi du 10 mars 1999. Or, comme je vous le rappelais dans mon courrier du 17 décembre 2019, cette loi n’ouvre aucun droit à une indemnité. En effet, l’indemnité de logement due à la personne physique qui assure le rôle de ministre desservant d’une communauté cultuelle locale reconnue est ouvert par l’article 92, 2° du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises. Par ailleurs, ce droit est depuis encadré par l’article 4 de l’ordonnance du 19 juin 2006 portant diverses dispositions relatives aux cultes reconnus. Cet article dispose que : “Seuls les ministres des cultes rémunérés par l’autorité fédérale ont droit à la mise à disposition d’un logement ou au versement d’une indemnité de logement. En cas de pluralité de ministres desservant un même lieu, seul celui de rang plus élevé y a droit”. Encore une fois, cela exclut tout paiement à une ASBL comme vous semblez pourtant le réclamer à nouveau.

Cependant, outre cette première objection, un fait nouveau s’est produit. Il s’avère en effet que le budget introduit par la fabrique cathédrale des Saints Michel et Gudule pour l’exercice 2021, budget par ailleurs approuvé par vos services dans le cadre de la procédure prévue par la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, prévoit un crédit extraordinaire à affecter à des travaux de rénovation du bâtiment que la fabrique utilise comme presbytère.
Or, l’ordonnance susvisée réduit le droit au logement financé par l’autorité régionale pour la fabrique cathédrale à un desservant unique rémunéré par le SPF Justice. A la lumière des déclarations de créances que l’archevêché introduit à la région depuis 1996, j’ai donc dans un premier temps rejeté cette dépense. La fabrique s’est étonnée par courrier de ce rejet et m’informe que le curé doyen hébergé dans le presbytère est, en ce qui la concerne, le seul ministre desservant de la fabrique cathédrale. Cet élément a été confirmé par le délégué épiscopal lors de la réunion du 26 mars.

Ce raisonnement semble plus cohérent puisque, dans le processus d’approbation des documents budgétaires et comptables de cette fabrique et de ceux des autres fabriques situées en Région de Bruxelles-Capitale, vous intervenez comme organe représentatif reconnu. En d’autres termes, dans l’hypothèse où vous pourriez malgré tout réclamer le financement de l’ASBL archevêché de Malines-Bruxelles à charge du trésor public, je vous invite à explorer les possibilités qui vous sont peut-être ouvertes auprès au niveau fédéral auprès du Ministre de la Justice.

Le présent courrier, en ce qu’il consiste en une décision administrative individuelle est susceptible de faire l’objet d’un recours conformément à l’article 14 des lois sur le Conseil d’Etat coordonnées le 12 janvier 1973. La procédure applicable à ce recours est décrite dans l’arrêté du régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’Etat ».

IV. Compétence

L'utilisation de l'expression « déclaration de créance » dans la demande du requérant constitue un indice de ce que cette demande pourrait avoir pour objet véritable la reconnaissance d'un droit subjectif. Il revient au Conseil d'État d'examiner d'office sa compétence, même si elle n'a pas été contestée par les parties.

Les compétences respectives des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige. Le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative.

Aux termes des articles 144, alinéa 1^{er}, et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions de l'ordre judiciaire de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous la réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître. Les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande fondée sur une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à la charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt. La circonstance que l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs.

Selon la Cour de cassation, le Conseil d'État est « sans juridiction lorsque la demande tend à l'annulation ou à la suspension d'un acte juridique administratif par lequel une autorité administrative refuse d'exécuter une obligation qui correspond à un droit subjectif du requérant et que le moyen invoqué se fonde sur une règle de droit matériel qui crée cette obligation et détermine le fond de la contestation » (Cass., (ch. réun.), 27 novembre 2020, C.17.0114.N et les conclusions du premier avocat général R. Mortier) (ECLI:BE:CASS:2020:CONC.20201127-REUN.2). Il s'ensuit que le Conseil d'État est incompétent lorsque sont réunies deux conditions (connexes) qui imposent de prendre en compte non seulement l'objet du recours (le *petitum*) mais également le moyen invoqué (la *causa petendi*). La première condition est liée à l'objet du recours, à ce qui est demandé, soit la reconnaissance ou la constatation de l'existence d'un droit subjectif dans le chef du justiciable, étant donné qu'il satisfait à l'ensemble des conditions auxquelles le droit objectif subordonne cette prétention. La première condition n'est remplie que dans la seule hypothèse où la compétence de l'administration est entièrement liée (voir les conclusions de l'avocat général Th. Werquin avant Cass., 11 juin 2010, C.09.0336.F

(ECLI:BE:CASS:2010:CONC.20100611.6), ainsi que les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité). La seconde condition a trait aux moyens qui sont présentés à l'appui de la demande d'annulation. Le Conseil d'État est sans juridiction lorsque le moyen d'annulation présenté est déduit de la violation de la règle de droit établissant l'obligation (voir les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité). À cet égard, il ne suffit pas qu'un moyen d'annulation oblige incidemment ou indirectement le Conseil d'État, dans le cadre du contrôle de légalité, à statuer sur l'existence ou sur la portée d'un droit subjectif, pour conclure à l'absence de juridiction du Conseil d'État (Cass. (chambres réunies), 11 juin 2010, C.09.0336.F, les conclusions de l'avocat général C. Vandewal avant Cass. 19 février 2015, C.14.0369.N (ECLI:BE:CASS:2015:CONC.20150219.9) et les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité).

L'existence d'un droit subjectif suppose que la partie requérante fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle de droit objectif impose directement à un tiers et à l'exécution de laquelle cette partie a un intérêt. Pour qu'une partie puisse se prévaloir d'un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit liée. (Cass. (chambres réunies) 20 décembre 2007 (2 arrêts), C.06.0574.F (ECLI:BE:CASS:2007:CONC.20071220.10) en C.06.0596.F (ECLI:BE:CASS:2007:CONC.20071220.11) ; Cass. 8 septembre 2016 (C.11.0455.F) (ECLI:BE:CASS:2016:CONC.20160908.8)). Le Conseil d'État demeure compétent lorsque la naissance du droit subjectif est subordonnée à une décision préalable de l'autorité administrative, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne cette décision, sa compétence fût-elle liée en certains domaines. (Cass. (chambres réunies) 19 février 2015, C.14.0369.N).

En l'espèce, le litige n'a pas pour objet de déterminer si le requérant remplit les conditions établies par une règle de droit objectif ouvrant un droit subjectif en sa faveur à charge de la partie adverse, mais porte sur l'existence même d'une telle règle de droit objectif. En effet, le requérant, à travers son moyen unique, soutient qu'il résulte de la loi du 5 avril 1962 'reconnaissant les modifications de l'archevêché de Malines et la création de l'évêché d'Anvers' et de l'ordonnance du 7 décembre 2017 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 17 juillet 2017 entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande, la Région wallonne et la Communauté germanophone, relatif aux communautés religieuses locales reconnues de cultes reconnus, dont le ressort territorial s'étend sur le territoire de plus d'une entité fédérée', une obligation de financer la résidence de l'archevêque à Bruxelles, alors que la partie adverse conteste qu'il résulte de ces mêmes dispositions une telle

obligation. Le requérant invoque également, dans les deuxième et troisième branches de son moyen, une violation des dispositions imposant à la partie adverse une obligation de motiver ses décisions et un devoir de minutie. De telles contestations ne portent non plus pas sur la violation d'une règle de droit constitutive de droits subjectifs dans le chef du requérant.

Le Conseil d'État est donc bien compétent pour connaître du présent recours.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie adverse

V.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse relève que, lors de ses échanges avec le requérant ainsi que dans l'acte attaqué, elle a rappelé que le financement des organes représentatifs reconnus était une matière fédérale assumée par le ministre de la Justice. Elle indique avoir invité le requérant à soumettre sa demande d'indemnité au SPF Justice. Elle fait valoir qu'il semble que le requérant n'ait entrepris aucune démarche en ce sens avant de s'adresser au Conseil d'État. Elle observe que le requérant ne démontre pas que le ministre fédéral de la Justice aurait refusé de lui verser l'indemnité qu'il réclame pour sa résidence à Bruxelles.

Elle en déduit que le recours est prématuré ou, à tout le moins, que le requérant n'a pas un intérêt actuel à agir.

V.1.2. Le dernier mémoire

La partie adverse se réfère à l'argumentation de son mémoire en réponse.

V.2. Appréciation

Le requérant a demandé une indemnité à la partie adverse qui la lui a refusée. Il conteste ce refus.

La circonstance que la partie adverse estime que le requérant pourrait obtenir une indemnité ayant le même objet auprès d'une autre autorité n'est pas de nature à affecter la recevabilité du recours.

L'exception est rejetée.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête en annulation

Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 4 de la loi du 5 avril 1962 'reconnaissant les modifications de l'archevêché de Malines et la création de l'évêché d'Anvers', de l'ordonnance du 7 décembre 2017 'portant assentiment à l'accord de coopération du 17 juillet 2017 entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande, la Région wallonne et la Communauté germanophone, 'relatif aux communautés religieuses locales reconnues de cultes reconnus, dont le ressort territorial s'étend sur le territoire de plus d'une entité fédérée', des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe général de motivation interne des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration, tels que le devoir de minutie, ainsi que de l'insuffisance des motifs, de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, il expose que l'acte attaqué lui refuse le paiement de l'indemnité visant à lui permettre, en tant qu'archevêque de Malines-Bruxelles, de disposer d'une résidence épiscopale à Bruxelles, alors que, d'une part, la loi du 5 avril 1962 prévoit que l'archevêque de Malines-Bruxelles a deux résidences équivalentes dont l'une se situe à Bruxelles et que, d'autre part, l'ordonnance du 7 décembre 2017 porte assentiment à l'accord de coopération prévoyant que toutes les obligations financières à l'égard de l'archevêque pour sa résidence à Bruxelles sont, dès le 1^{er} janvier 2017, supportées par la Région de Bruxelles-Capitale.

Il indique qu'une indemnité lui a été payée sur le fondement des articles 2 et 4 de la loi du 5 avril 1962 et d'arrêtés royaux du 16 février 1965, du 26 juillet 1965 et ensuite du 17 octobre 1995 afin de lui permettre de louer et de faire usage d'une résidence à Bruxelles et que cette indemnité a été partagée, entre 1995 et 2016, à la suite de la scission de la province de Brabant, entre 4 entités, à savoir les province d'Anvers, du Brabant flamand et du Brabant wallon et la Région de Bruxelles-Capitale.

Il expose qu'à partir du 1^{er} janvier 2017, l'indemnité a été en définitive mise à charge de la seule partie adverse en vertu de l'article 3, § 2, de l'accord de

coopération conclu le 17 juillet 2017 et auquel elle a donné son assentiment par l'ordonnance du 7 décembre 2017.

Selon lui, le refus de lui accorder une indemnité pour sa résidence à Bruxelles, à défaut de mettre à sa disposition une telle résidence est manifestement illégal car contraire à la loi du 5 avril 1962. Il en veut pour preuve l'avis de la section de législation qui, au sujet de cette loi alors en projet, a conseillé au législateur de régler la proposition des frais incombant respectivement aux provinces d'Anvers et de Brabant résultant de l'obligation à leur charge de fournir à l'évêque une résidence épiscopale, ou à défaut un logement, ou à défaut encore, une indemnité.

Il soutient que cette obligation résulte également de l'accord de coopération du 17 juillet 2017 qui indique dans son préambule, notamment, que « conformément à l'article 2 de la loi du 5 avril 1962, l'archevêque de Malines-Bruxelles a deux résidences équivalentes : une résidence à Malines et une résidence à Bruxelles » et qu'« aucune habitation n'est mise à disposition de l'évêque pour sa résidence à Bruxelles » et qui prévoit en son article 3, § 2, que « [...] toutes les obligations financières à l'égard de la fabrique d'église-cathédrale des Saints-Michel-et-Gudule à Bruxelles, à l'égard de l'archevêque pour sa résidence à Bruxelles, et à l'égard de la cathédrale des Saints-Michel-et-Gudule à Bruxelles sont, dès le 1^{er} janvier 2017, supportées par la Région de Bruxelles-Capitale ».

Il en découle, selon lui, qu'en refusant de prendre en charge l'indemnité litigieuse, l'acte attaqué viole manifestement la loi du 5 avril 1962 ainsi que l'ordonnance du 7 décembre 2017.

Dans une deuxième branche, il allègue que les motifs sur lesquels se fonde l'acte attaqué sont manifestement erronés.

Il soutient que contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué, l'indemnité litigieuse ne trouve pas son fondement légal dans l'article 92, 2°, du décret impérial du 30 décembre 1809.

Selon lui, en vertu de cette disposition, un contrat d'occupation du presbytère sis rue du Bois Sauvage 14/15 à 1000 Bruxelles a été conclu en 1986 entre la ville de Bruxelles et le doyen de l'époque desservant de la paroisse de la cathédrale des Saints-Michel-et-Gudule et que ce contrat s'est renouvelé par tacite reconduction avec les desservants suivants.

Il affirme qu'il en découle que, contrairement à ce que prétend la partie adverse dans la décision attaquée, il existe une différence notoire entre le presbytère servant de logement au curé ou desservant conformément à l'article 92, 2°, du décret impérial et la résidence du requérant établie à Bruxelles en vertu de l'article 2 de la loi du 5 avril 1962, actuellement située rue Rossini 47 à 1070 Anderlecht. Il ajoute que cette distinction est, au demeurant, des plus logiques puisqu'un presbytère, défini comme « lieu de résidence du curé ou du desservant de paroisse », n'est manifestement pas un palais ou une résidence épiscopale. Il fait valoir que la situation du presbytère de la paroisse des Saints-Michel-et-Gudule à Bruxelles est d'ailleurs comparable à celle du presbytère de la paroisse Saint-Rombaut situé à Malines, Goswin de Stassartstraat 17, propriété de la fabrique de l'église Cathédrale Saint-Rombaut. Il indique que ce presbytère est indépendant du palais épiscopal, sis Wollemarkt 15, lequel est la résidence à Malines du requérant.

Il rappelle qu'en vertu de l'article 2 de la loi du 5 avril 1962, le requérant bénéficie de deux résidences équivalentes, l'une à Malines et l'autre à Bruxelles.

Il renvoie à nouveau à l'avis rendu par la section de législation sur la loi du 5 avril 1962 alors en projet, lequel se réfère aux articles 106 et 111 du décret impérial. Il soutient qu'il apparaît manifestement d'une lecture combinée de ces deux dispositions et de la loi du 5 avril 1962 que les obligations relatives à la mise à disposition d'un presbytère, d'un logement ou d'une indemnité pécuniaire pour le curé ou desservant sont similaires mais distinctes des obligations relatives à la résidence épiscopale du requérant.

D'après lui, cette circonstance est encore confirmée par la structure même du décret impérial étant entendu que l'article 92 est contenu dans le chapitre 4 concernant « des charges des communes relativement au culte » alors que les articles 106 et 111 se retrouvent dans le chapitre 5 intitulé « des églises cathédrales, des maisons épiscopales et des séminaires » déterminant notamment les obligations du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Il ajoute que c'est d'ailleurs la raison pour laquelle la loi du 5 avril 1962 fait référence, en son article 4, à l'article 111 du décret impérial et non pas à l'article 92 de ce décret.

Il en conclut que la partie adverse s'est manifestement trompée en fondant sa décision sur l'article 92 du décret impérial et en écartant l'application de la loi du 5 avril 1962 et de l'accord de coopération du 17 juillet 2017 et que l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents et admissibles.

Selon lui, c'est pour les besoins de la cause que la partie adverse a tenté de faire valoir que l'indemnité litigieuse ne trouverait pas son fondement dans la loi

du 5 avril 1962 puisqu'il est reconnu de longue date que le droit au paiement de cette indemnité découle de cette loi. Il fait valoir, à titre d'exemple, que la partie adverse exposait elle-même, dans une missive de 1996, que la clé de répartition de ce paiement était déterminée par un arrêté royal adopté en exécution de ladite loi.

Il allègue que la partie adverse a commis une erreur en fondant sa décision sur l'article 4 de l'ordonnance du 29 juin 2006 et en soutenant sur cette base que, puisque le ministre desservant de la cathédrale des Saints-Michel-et-Gudule est le curé-doyen, lequel loge dans le presbytère situé à l'arrière de la cathédrale, elle serait libérée de son obligation de payer une indemnité de résidence au requérant.

D'après lui, l'article 4 ne s'applique en effet pas au cas d'espèce étant entendu qu'il vise l'hypothèse d'une pluralité de ministres des cultes « desservant un même lieu » alors qu'il est un archevêque et, partant, ne peut être considéré comme curé ou desservant d'une paroisse spécifique. Il ajoute que, contrairement à ce que semble soutenir la partie adverse, le fait que l'une des deux résidences de l'archevêque ait été fixée à Bruxelles en vertu de l'article 2 de la loi du 5 avril 1962 ne peut avoir pour conséquence que ce dernier « entrerait en concurrence » pour l'octroi d'une indemnité avec le curé desservant la paroisse des Saints-Michel-et-Gudule ou toute autre paroisse de Bruxelles.

Il précise que l'archidiocèse de Malines-Bruxelles compte 33 doyennés et 645 paroisses, dont notamment la paroisse de la cathédrale des Saints-Michel-et-Gudule. Il soutient que l'article 4 de l'ordonnance du 29 juin 2006 vise la mise à disposition d'un logement, ou d'une indemnité de logement, alors même que l'indemnité litigieuse concerne l'une des deux résidences de l'archevêque, établie par la loi du 5 avril 1962 à Bruxelles, laquelle n'est pas un simple logement mais a pour vocation de recevoir des hôtes et comprend d'ailleurs un appartement pour lui-même mais également des salles de réunion et de réception.

Il fait valoir qu'en toute hypothèse, l'ordonnance du 29 juin 2006 n'a nullement procédé à l'abrogation de la loi du 5 avril 1962 — ce qui ne se pourrait d'ailleurs — de sorte que l'obligation incombant à la partie adverse de mettre à disposition du requérant une résidence épiscopale à Bruxelles reste entière.

Il en conclut que la partie adverse s'est manifestement trompée en fondant sa décision sur l'article 4 de l'ordonnance du 29 juin 2006 et en écartant l'application de la loi du 5 avril 1962 et de l'accord de coopération du 17 juillet 2017.

Dans une troisième branche, il allègue que la motivation de l'acte attaqué est également contradictoire, inadéquate et insuffisante.

Primo, il est, selon lui, incohérent et contradictoire, dans le chef de la partie adverse, de fonder sa décision de refus sur l'ordonnance du 29 juin 2006 alors même que la loi du 5 avril 1962 n'a aucunement été abrogée et que, par une ordonnance ultérieure datée du 7 décembre 2017, elle a donné son assentiment à l'accord de coopération du 17 juillet 2017, lequel prévoit, en son article 3, § 2, que l'indemnité relative à la résidence de l'archevêque à Bruxelles est entièrement à sa charge.

Secundo, il avance qu'il est également incohérent et contradictoire de soutenir que la loi du 5 avril 1962 n'ouvrirait aucun droit à une indemnité de résidence dans le chef du requérant alors même que l'accord de coopération de 2017 susvisé, mettant à charge de la partie adverse ladite indemnité, fait expressément référence à l'article 2 de cette loi.

Tertio, il affirme qu'il est tout aussi incohérent et contradictoire de soutenir que le fondement de l'indemnité litigieuse serait à trouver dans l'article 92, 2°, du décret impérial alors même que la partie adverse a expressément reconnu, en 1996 notamment, que cette indemnité découlait de la loi du 5 avril 1962 et que, plus récemment, dans un arrêté ministériel du 30 novembre 2021, la partie adverse a reconnu une fois encore que l'indemnité dont il bénéficie ne s'apparente pas à l'indemnité de logement dont bénéficient les curés ou desservants en application de l'article 92 du décret impérial.

Il ajoute qu'en toute hypothèse, les motifs de l'acte attaqué ne lui permettent pas de comprendre pourquoi la partie adverse n'a pas tenu compte de la loi du 5 avril 1962 ni de l'ordonnance du 7 décembre 2017, ni de l'accord de coopération y annexé et que dans ses courriers du 28 janvier 2021 et du 31 août 2021, il se référait expressément à l'accord de coopération de 2017, de sorte qu'il appartenait à la partie adverse d'exposer, dans sa décision, les raisons pour lesquelles elle n'entendait pas appliquer celui-ci.

Il en conclut que les exigences relatives à la motivation formelle des actes administratifs n'ont pas été respectées en l'espèce.

VI.1.2. Le mémoire en réponse

S'agissant de la première branche, la partie adverse soutient qu'il ressort de l'avis de la section de législation sur la loi du 5 avril 1962 alors en projet que le

« droit au logement » ne découle pas de cette loi mais du décret impérial et que les obligations des provinces sont identiques à celles des communes.

Elle soutient que la loi du 5 avril 1962 ne crée aucune obligation directe mais se borne à constater ce qui lui a été communiqué par l'autorité catholique.

Selon elle, lorsque l'article 3, § 2 de l'accord de coopération du 17 juillet 2017 vise « les obligations financières » qui devront être supportées par la Région de Bruxelles-Capitale, il est question des obligations de la Région relatives aux ministres des cultes desservant un lieu, lesquelles sont définies à l'article 4 de l'ordonnance du 29 juin 2006 portant diverses dispositions relatives aux cultes. Elle ajoute que conformément à cette disposition, elle n'est redevable que d'une seule indemnité de logement même lorsque plusieurs ministres desservent un même lieu.

Elle en conclut que dès lors et dans la mesure où le président de la fabrique de la cathédrale des Saints-Michel-et-Gudule a confirmé que le ministre desservant la cathédrale était le curé-doyen, lequel occupe le presbytère attenant à l'église, elle n'est pas en droit de solliciter une indemnité de logement à la partie adverse pour le même lieu.

S'agissant de la deuxième branche, elle expose que le requérant part du principe qu'elle devrait, d'une part, fournir au ministre desservant un presbytère ou un logement ou, le cas échéant, une indemnité de logement et, d'autre part, lui fournir une résidence épiscopale.

Selon elle, ce raisonnement ne peut être suivi parce que les obligations à sa charge doivent être lues au regard des compétences qui lui sont attribuées et que lorsque le décret impérial du 30 décembre 1809 et l'ordonnance du 29 juin 2006 mettent à sa charge l'obligation de mettre à disposition un presbytère ou à défaut un logement, ou à défaut le versement d'une indemnité de logement au ministre desservant, ces obligations font partie de sa compétence de gestion du temporel du culte. Elle ajoute que c'est d'ailleurs dans le cadre de cette compétence qu'elle a versé une indemnité de logement au requérant durant de nombreuses années car celui-ci était ou se présentait comme étant le ministre desservant de l'église Saints-Michel-et-Gudule.

Elle expose que depuis qu'elle a appris que tel n'était pas le cas, elle a notifié au requérant le fait qu'elle ne pouvait pas prendre en charge l'indemnité de logement demandée et qu'il devait, pour ce faire, s'adresser au ministre fédéral compétent.

Elle fait valoir que l'État fédéral demeure compétent pour la reconnaissance des cultes et, partant, pour le financement de l'organe représentatif de ceux-ci, qu'elle-même n'est pas compétente pour le financement qui ne concerne pas les fabriques d'églises dans leur mission de gestion du temporel des cultes, comme par exemple celui de la résidence de l'archevêque, dans la mesure où celui-ci n'exerce pas de fonctions d'officier desservant mais bien d'organe représentatif d'un culte reconnu.

Elle en conclut qu'il existe donc deux obligations distinctes mais différentes, l'une incombant à la partie adverse, l'autre à l'État fédéral.

Elle fait valoir que ce n'est pas pour les besoins de la cause qu'elle estime que l'indemnité de logement versée au ministre desservant ne trouve pas son fondement dans la loi du 5 avril 1962, mais qu'il ressort des nombreux courriers échangés entre les parties que la base légale d'une telle indemnité est l'article 92 du décret impérial du 30 décembre 1809.

Elle expose encore que le requérant admet lui-même dans sa requête qu'il ne peut pas être considéré comme le ministre desservant mais qu'il assume un autre rôle, à savoir celui d'organe représentatif.

Elle en conclut que l'acte attaqué est adéquatement motivé en ce qu'il se fonde sur les articles 92 du décret impérial et 4 de l'ordonnance du 29 juin 2006 pour refuser l'octroi d'une indemnité de logement à la partie requérante.

S'agissant de la troisième branche, elle conteste ne pas avoir examiné avec minutie les textes légaux et l'historique des compétences de chaque entité. Elle soutient qu'elle n'avait aucune raison de refuser l'indemnité de logement au ministre desservant la fabrique cathédrale lorsqu'elle recevait les déclarations de créance annuelles de l'archevêché portant le libellé « indemnité de résidence » et que ce n'est que lorsque la résidence concernée a changé d'adresse qu'elle a posé des questions et demandé des justificatifs au requérant tout en lui rappelant que l'obligation visée par la déclaration de créance est due à la personne physique qui assume le rôle de ministre desservant de la cathédrale.

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse fait valoir que le requérant admet lui-même qu'il n'assumait pas le rôle de ministre desservant mais intervenait uniquement en qualité d'autorité religieuse. Elle réitère que l'article 3, § 2, de l'accord de coopération ne

crée pas de manière claire une obligation de prendre en charge la résidence de l'archevêque.

Elle expose que l'État fédéral est resté compétent pour la reconnaissance des cultes et qu'elle n'est elle-même pas compétente pour le financement qui ne concerne pas les fabriques d'églises dans leur mission de gestion du temporel des cultes, comme par exemple celui de la résidence de l'archevêque dans la mesure où celui-ci n'exerce pas de fonctions de ministre desservant mais bien d'organe représentatif d'un culte reconnu. Elle fait valoir que l'État fédéral exerce bien la compétence de financer les organes représentatifs des cultes. Elle renvoie à cet égard aux dispositions relatives aux cultes orthodoxes, islamique et anglican.

Elle indique enfin que la déclaration de créance a été établie au nom et pour le compte de l'ASBL Archevêché de Malines-Bruxelles et qu'elle ne pouvait dès lors acquitter cette déclaration sans méconnaître les règles budgétaires.

VI.2. Appréciation

L'article 4 de l'ordonnance du 29 juin 2006 'portant diverses dispositions relatives aux cultes reconnus', en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, dispose :

« Seuls les ministres des cultes rémunérés par l'autorité fédérale ont droit à la mise à disposition d'un logement ou au versement d'une indemnité de logement. En cas de pluralité de ministres desservant un même lieu, seul celui de rang plus élevé y a droit ».

Il résulte des travaux préparatoires que, ce faisant, l'ordonnance n'entend pas modifier les règles existantes relatives aux indemnités de logement octroyées aux ministres des cultes rémunérés par l'autorité fédérale mais qu'elle entend seulement les compléter. Le commentaire de l'article de l'ordonnance alors en projet indique en effet qu'« il s'agit de clarifier les pratiques existantes puisqu'il est constaté que dans l'immense majorité des cas, seuls les ministres desservant au premier chef un lieu de culte se voient ouvrir le bénéfice de ce droit qui leur est personnel » et que « les dispositions existantes relatives au logement des ministres des cultes reconnus ne sont pas remises en cause, il ne s'agit que d'en faire coïncider sans ambiguïté la portée avec la pratique » (*doc. parl.*, Parl. Rég. Bruxelles-Capitale, 2005/2006, 266/1, p. 4).

Il y a donc lieu de considérer que les dispositions du décret impérial du 30 décembre 1809 'concernant les fabriques des églises' restent, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, entièrement d'application. Les dispositions pertinentes

de ce décret pour le présent litige sont les articles 92 et 106 qui disposaient respectivement :

« 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 » ;

et

« Art. 106. Les départements compris dans un diocèse sont tenus envers la fabrique de la cathédrale aux mêmes obligations que les communes envers leurs fabriques paroissiales ».

Il y a lieu de tenir compte également de l'accord de coopération du 17 juillet 2017 entre la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone, relatif aux communautés religieuses locales reconnues de cultes reconnus, dont le ressort territorial s'étend sur le territoire de plus d'une entité fédérée, auquel l'ordonnance du 7 décembre 2017 donne assentiment. L'article 3 de cet accord dispose :

« Art. 3. § 1^{er}. Pour les obligations de financement à l'égard des administrations du culte des communautés religieuses locales reconnues interfédérale, les clés de répartition fixées au moment de leur reconnaissance sont applicables. Il en va de même pour les obligations à l'égard des ministres du culte de ces communautés religieuses.

La commune ou la province où se situe le bâtiment principal du culte de la communauté religieuse sollicite l'avis des autres communes ou provinces concernées concernant selon le cas chaque plan pluriannuel de l'administration du culte concernée et chaque modification éventuelle, et concernant chaque budget et chaque modification budgétaire éventuelle.

À défaut, les obligations sont mises à charge de la commune ou de la province où se situe le bâtiment principal du culte de la communauté religieuse. La commune ou la province où se situe le bâtiment principal du culte de la communauté religieuse transmet, pour information des autres communes ou provinces concernées, les comptes annuels de l'administration du culte concernée.

§ 2. Par dérogation au paragraphe premier, toutes les obligations financières à l'égard de la fabrique d'église cathédrale de Sint-Rumoldus à Malines, à l'égard de l'archevêque en ce qui concerne le palais archiépiscopal et l'ancien Refugium de Saint-Trond, et à l'égard de la Cathédrale Saint-Rombaut à Malines sont, dès le 1^{er} janvier 2017, supportées par la province d'Anvers, et toutes les obligations financières à l'égard de la fabrique d'église-cathédrale des Saints-Michel-et-Gudule à Bruxelles, à l'égard de l'archevêque pour sa résidence à Bruxelles, et à l'égard de la cathédrale des Saints-Michel-et-Gudule à Bruxelles sont, dès le 1^{er} janvier 2017, supportées par la Région de Bruxelles-Capitale ».

L'avis 61.318/VR de la section de législation donné le 15 mai 2017 sur l'avant-projet d'ordonnance alors en projet a fait à l'égard, notamment de l'article 3 de cet accord, tel qu'il a été soumis à cette section, l'observation suivante :

« Dès lors qu'après l'entrée en vigueur de l'accord de coopération, les versions fédérales de la loi du 18 germinal an X et du décret impérial du 30 décembre 1809 'concernant les fabriques des églises' et l'arrêté royal du 10 avril 1995 ne s'appliqueront plus aux fabriques d'église cathédrales de l'archevêché de Malines, à tout le moins en ce qu'il s'agit des obligations de financement à l'égard des fabriques d'église et de leur contrôle, il n'y a guère de sens à prévoir que l'article 3, § 2, déroge à ces dispositions. Pareille prescription laisse en effet supposer que ces dispositions seraient encore d'application, mais qu'il y est dérogé. Tel n'est pas le cas. Pour les fabriques d'église "interrégionales", l'accord de coopération et le droit régional applicable, considérés dans leur ensemble, se substituent en effet aux textes légaux énumérés ci-dessus (sauf, naturellement, si ces textes devaient encore faire partie du droit régional). Dans un souci de sécurité juridique, il est par conséquent recommandé d'omettre la référence aux dispositions légales mentionnées ci-dessus et, le cas échéant, de les abroger ».

L'article 3, § 2, de l'accord de coopération, tel qu'il a été soumis à cet avis, commençait en effet par les mots « par dérogation au paragraphe premier ainsi qu'à loi du 18 Germinal an X, du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, et de l'arrêté royal du 10 avril 1995 portant exécution de la loi du 5 avril 1962 reconnaissant les modifications de l'archevêché de Malines et la création de l'évêché d'Anvers ». À la suite de l'avis de la section de législation, le texte de l'article 3, § 2, de l'accord de coopération a été modifié et toute référence à la législation matériellement applicable a été supprimée.

Il en résulte que si l'accord de coopération détermine quelles régions sont territorialement compétentes pour, notamment, le financement des différentes fabriques d'église dont le ressort s'étend sur plusieurs régions, il ne détermine pas, ni par lui-même ni par référence à des dispositions légales existantes, les obligations à l'égard de ces fabriques d'église. Ces obligations résultent du droit régional matériel existant, duquel peuvent bien entendu faire encore partie des normes législatives et réglementaires adoptées préalablement à la régionalisation de la matière.

Enfin, s'agissant de l'archidiocèse de Malines-Bruxelles qui, selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 avril 1962 'reconnaissant les modifications de l'archevêché de Malines et la création de l'évêché d'Anvers', « comprend la province du Brabant wallon, la province du Brabant flamand, l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale et l'arrondissement administratif de Malines, à l'exclusion des cantons de Lierre et de Heist-op-de-berg », l'alinéa 2 du même article prévoit que l'archevêque de Malines-Bruxelles a deux résidences de rang égal : l'une à Malines et l'autre à Bruxelles, ainsi que deux cathédrales : l'église Saint-Rombaut, à Malines, et l'église Saints-Michel-et-Gudule, à Bruxelles ». Les

obligations de l'autorité à l'égard de ces deux résidences ne résultent pas de cette seule loi, qui se borne à reconnaître les modifications de la composition de diocèses et à prévoir la répartition de ces charges entre diverses autorités territorialement compétentes, mais bien de la combinaison de cette loi avec celles déterminant ces charges, à savoir les dispositions précitées du décret impérial du 30 décembre 1809 et de l'ordonnance du 29 juin 2006.

Dans l'état du droit de la Région de Bruxelles-Capitale applicable au moment de l'adoption de l'acte attaqué, il résulte donc de la combinaison des articles 92, 2°, et 106 du décret impérial du 30 décembre 1809, de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 5 avril 1962 et de l'article 4 de l'ordonnance du 29 juin 2006, que l'archevêque de Bruxelles-Malines a droit pour sa résidence de Bruxelles à la mise à disposition d'un logement ou au versement d'une indemnité de logement.

Contrairement à ce qu'indique la motivation de l'acte attaqué, il ne résulte pas de l'article 4 de l'ordonnance du 29 juin 2006 et de la circonstance qu'à la suite la demande de la fabrique de la cathédrale, un crédit aurait été prévu pour le financement de travaux de rénovation du bâtiment que la fabrique utilise comme presbytère hébergeant le curé doyen desservant la communauté religieuse, que la partie adverse ne serait pas tenue, en vertu du droit applicable, de fournir un logement ou de verser une indemnité de logement à l'archevêque de Malines-Bruxelles reconnu comme « ayant », en vertu de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 5 avril 1962, la cathédrale Saints-Michel-et Gudule. En effet, en vertu de la deuxième phrase de cet article 4 de l'ordonnance, « en cas de pluralité de ministres desservant un même lieu, seul celui de rang plus élevé a droit à un logement ou au versement d'une indemnité de logement », et il n'est pas contesté qu'au sein de l'église catholique, un archevêque est de rang plus élevé qu'un doyen. La partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que le requérant n'aurait pas droit à une indemnité de logement pour le motif qu'il ne pourrait être considéré comme un ministre desservant la cathédrale en question, dès lors que cette affirmation est contredite par l'article 2, alinéa 2, de la loi du 5 avril 1962.

En conséquence, si c'est à raison que la partie adverse ne consent à financer qu'un logement pour le ministre du culte desservant une église ou une cathédrale, l'affirmation de l'acte attaqué selon laquelle elle n'est pas tenue de verser une indemnité de logement à l'archevêque pour le motif que la fabrique de la cathédrale Saints-Michel-et-Gudule utilise un bâtiment comme presbytère pour héberger un curé-doyen, méconnaît les dispositions légales invoquées au moyen et repose sur une motivation erronée.

Le moyen unique est fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.
Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du 30 novembre 2021 du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale par laquelle celle-ci refuse de prendre en charge l'indemnité relative à la résidence de la partie requérante située à Bruxelles pour l'année 2021 est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 novembre 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux