CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 263.151 du 29 avril 2025

A. 235.221/XV-4907

En cause : 1. **la commune de Woluwe-Saint-Lambert**,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
2. **le Centre Public d'Action Sociale de Woluwe-Saint-Lambert**,
ayant tous deux élu domicile chez
M^es Henri-François LENAERTS et
Manon WALCKIERS, avocats,
boulevard du Souverain 280
1160 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale, représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es Clémentine CAILLET et
Margaux KERKHOFS, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 décembre 2021, les parties requérantes demandent l'annulation de :

« 1) l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 octobre 2021 octroyant aux communes bruxelloises une dotation de 22.500.000,00 [euros] visant à la mise en œuvre de l'accord sectoriel 2021-2025 (protocole d'accord 2021/1 du 20/09/2021) relatif à la revalorisation salariale des agents des communes, des CPAS, des associations non hospitalières formées conformément aux dispositions du chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres Publics d'Action Sociale dont le Conseil d'Administration est constitué de CPAS, et du Mont-de-Piété et plus particulièrement en augmentant les échelles barémiques des niveaux D et E et en accordant une aide à la pension par équivalent temps plein (ETP), pour l'exercice 2021 publié le 21 octobre 2021 au *Moniteur belge* […];

2) La circulaire 2021/12 du 15 octobre 2021 relative au protocole d'accord sectoriel 2021/1 conclu au sein du Comité de négociation C – sous-section Région de Bruxelles-capitale, pour les années 2021 à 2025 et à sa mise en œuvre […];

3) La circulaire 2021/13 du 19 octobre 2021 relative au protocole d'accord sectoriel 2021/1 conclu au sein du Comité de négociation C – sous-section Région de Bruxelles-capitale, pour les années 2021 à 2025 et à la répartition des moyens régionaux entre les communes […];

4) La circulaire 2021/14 du 21 octobre 2021 relative aux échelles barémiques CH1 et CH2 à partir du 1er janvier 2022 – complément à la circulaire 2021/12 du 15 octobre 2021 […] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

Mme Claudine Mertes, 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 11 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 décembre 2024.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

Me Manon Walckiers, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me Clémentine Caillet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

Mme Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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 3 novembre 2020, la partie adverse transmet aux communes ainsi qu'aux CPAS, associations « chapitre XII » non hospitalières et Mont-de-Piété, la circulaire (CIRC2020/14) relative à l'octroi au personnel des pouvoirs locaux

bruxellois d'une prime unique pour l'année 2020. Cette circulaire indique qu'un montant de 15 millions d'euros sera inscrit à l'ajustement du budget général des dépenses et que le montant précis octroyé par commune se fera sous la forme d'une dotation moyennant le respect de certaines conditions :

- la soumission à la négociation syndicale d'un règlement communal organisant l'octroi individuel de la prime unique pour 2020 ;
- l'adoption de ce règlement par l'autorité compétente en 2020 ;
- la notification à Bruxelles Pouvoir locaux de ce règlement et son approbation.

2. Le 7 décembre 2020, la partie adverse transmet aux communes ainsi qu'aux CPAS, associations « chapitre XII » non hospitalières et Mont-de-Piété, la circulaire (CIRC2020/15) aux pouvoirs locaux bruxellois relative à l'octroi à leur personnel d'une prime unique pour l'année 2020.

3. Le 26 novembre 2020, en vue d'exécuter l'accord sectoriel 2020/2024, un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale octroie une dotation de 15.000.000,00 euros payable sous la forme unique d'un « montant brut travailleur », au personnel des communes, des CPAS, des associations non hospitalières formées conformément aux dispositions du chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres Publics d'Action Sociale dont le conseil d'administration est constitué de CPAS, et du Mont-de-Piété dans le cadre de la revalorisation salariale pour l'année 2020.

4. Le 17 décembre 2020, la partie adverse transmet aux communes ainsi qu'aux CPAS, associations « chapitre XII » non hospitalières et Mont-de-Piété, la circulaire (CIRC2020/16) aux pouvoirs locaux bruxellois relative à l'octroi à leur personnel d'une prime unique pour l'année 2020 – personnel enseignant à charge communal, en vue de préciser l'application de la prime au personnel enseignant communal.

5. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 octobre 2021 octroyant aux communes bruxelloises une dotation de 22.500.000,00 euros visant à la mise en œuvre de l'accord sectoriel 2021-2025 (protocole d'accord 2021/1 du 20/09/2021) relatif à la revalorisation salariale des agents des communes, des CPAS, des associations non hospitalières formées conformément aux dispositions du chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres Publics d'Action Sociale dont le conseil d'administration est constitué de CPAS, et du Mont-de-Piété et plus particulièrement en augmentant les échelles barémiques des niveaux D et E et en accordant une aide à la pension par équivalent temps plein (ETP), pour l'exercice 2021 dispose ce qui suit :

« Article 1er. Une dotation d'un montant de 22.500.000,00 euros à charge de l'allocation de base 10.004.27.13.43.22 du budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année 2021 est allouée aux communes bruxelloises, afin qu'en exécution de l'accord sectoriel 2021-2025 selon les modalités inscrites dans le protocole 2021/1 du comité C, soit organisé l'octroi de la dotation relative à l'augmentation des échelles barémiques des niveaux D et E et à une aide à la pension par équivalent temps plein (ETP) conditionnée à la conclusion d'un second pilier de pension pour le personnel contractuel, au bénéfice du personnel des communes, des CPAS, des associations non hospitalières formées conformément aux dispositions du chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres Publics d'Action Sociale dont le Conseil d'Administration est constitué de CPAS, et du Mont-de-Piété situé sur leur territoire.

Les montants qui sont accordés aux bénéficiaires selon les dispositions du paragraphe précédent sont mentionnés à l'annexe du présent arrêté.

Art. 2. La dotation est accordée aux fins de soutenir, pour la période allant du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2021, la mise en œuvre du protocole d'accord 2021/1 du 20/09/2021 (accord sectoriel 2021-2025) relatif à la revalorisation salariale des agents des communes, des CPAS, des associations non hospitalières formées conformément aux dispositions du chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres Publics d'Action Sociale dont le Conseil d'Administration est constitué de CPAS, et du Mont-de-Piété et plus particulièrement en augmentant les échelles barémiques des niveaux D et E et en accordant une aide à la pension par équivalent temps plein (ETP) conditionnée à la conclusion d'un second pilier de pension pour le personnel contractuel.

Le montant de la dotation de 22.500.000,00 euros susvisée est calculé entre les dix-neuf communes bruxelloises sur base du pourcentage que représente la combinaison des paramètres suivants :

- Pour la branche relative à l'augmentation des échelles barémiques : les frais de personnel pour deux tiers et la dotation générale aux communes (DGC) pour un tiers ;

- Pour la branche accordant une aide à la pension par équivalent temps plein (ETP) conditionnée à la conclusion d'un second pilier de pension pour le personnel contractuel : le critère du nombre d'équivalents temps plein (ETP).

La clef de répartition est mentionnée dans le tableau en annexe du présent arrêté.

L'octroi de la dotation est subordonné au respect des conditions suivantes :

- Par personnel, il y a lieu d'entendre :

Le personnel des communes (hors personnel enseignant ou rémunéré sur la base des échelles barémiques de l'enseignement de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Vlaamse Gemeenschap), des CPAS (y compris les articles 60, sauf pour la branche d'aide à la pension), des associations "chapitre XII" non hospitalières et du Mont-de-Piété.

- Finaliser avant la fin de l'année 2021, dans le ressort de chaque instance de négociations (comité particulier ou structure équivalente), un protocole incluant les cinq branches de l'accord sectoriel (ou les quatre premières branches pour les pouvoirs locaux n'ayant ni association "chapitres XII" non hospitalière, ni Mont-de-Piété) ainsi que la ligne du temps telle que prévue dans le protocole 2021/1 du comité C ;

- Faire approuver ce protocole par l'autorité compétente encore en 2021 (Conseil communal, CPAS, autorité des associations "chapitre XII" non hospitalières et Mont-de-Piété).

- Notifier pour le 10 décembre au plus tard à Bruxelles Pouvoirs locaux, exclusivement par voie digitale à pouvoirs-locaux@sprb.brussels ou BosXchange, avec en copie isp@sprb.brussels, les trois documents suivants :

  - le protocole conclu au sein du comité particulier ;

  - la décision d'approbation de l'autorité compétente ;

  - la modification budgétaire nécessaire à la mise en œuvre du protocole pour l'année 2021. Cette modification budgétaire inclura tant le montant de la nouvelle recette proméritée que les dépenses correspondantes aux mesures. Les communes et la Ville veilleront à ce que les CPAS, associations chapitre XII non hospitalières ainsi que le Mont de Piété adoptent également une telle modification budgétaire avant la fin de l'année et la leur soumettent pour approbation le plus rapidement possible. Une modification spécifique doit être prévue pour cette seule recette et les dépenses correspondantes.

Les autorités communales transmettront à Bruxelles Pouvoirs locaux tant leur délibération que celle de leur CPAS, de leurs associations "chapitres XII" non hospitalières et Mont-de-Piété. Le non-respect de l'ensemble de ces modalités empêchera la liquidation du montant promérité.

Conformément à l'article 22, 6°, alinéa 2, de l'ordonnance du 18 décembre 2020 contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2021 et, afin d'assurer la continuité des actions entreprises, le bénéficiaire est autorisé à mettre en œuvre les actions prévues, avant la date de la signature du présent arrêté, c'est-à-dire à partir du 1er janvier 2021

Art. 3. § 1er. Le paiement de la dotation visée à l'article 1er s'effectue en une seule tranche. Les montants dus seront versés dans leur intégralité sur le compte bancaire des communes bénéficiaires pour la fin de l'année 2021, voire au début de l'année 2022, dans le respect des conditions exposées ci-dessus.

Art. 4. Les communes bénéficiaires sont tenues de rétrocéder immédiatement la quote-part du la dotation revenant aux CPAS, aux associations formées conformément aux dispositions du chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres Publics d'Action Sociale dont le Conseil d'Administration est constitué de CPAS, et au Mont-de-Piété.

Art. 5. Le Ministre chargé des Pouvoirs locaux peut demander au bénéficiaire toutes informations complémentaires nécessaires au traitement du dossier et effectuer sur place toute démarche utile afin de les récolter.

Art. 6. La Direction des Initiatives subventionnées de Bruxelles Pouvoirs locaux du Service public régional de Bruxelles est le service administratif désigné pour s'assurer de la bonne gestion des crédits alloués par cet arrêté.

Art. 7. Cet arrêté produit ses effets le 1er janvier 2021.

Art. 8. Le Ministre qui a les Pouvoirs locaux dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

L’annexe de cet arrêté est libellée de la manière suivante :

«

	Commune - Gemeenten	ETP (hors A60) - VTE (excl. A60)	Aide à la Pension selon ETP - Pensioen-Steun volgens VTE	Clef mixte "2/3 MS-1/3 DGC" - Gemengde sleutel "2/3 LM-1/3 ADG"	Répartition 16,25 Mio selon clef mixte - Verdeling 16,25 Mil. volgens gemengde sleutel	Montant total de la dotation régionale en EUR. - Totale bedrag van de regionale dotatie in EUR.
1	Anderlecht	7,40 %	462.400	9,04 %	1.468.661	1.931.061
2	Auderghem / Oudergem	2,05 %	128.050	1,62 %	262.997	391.047
3	Berchem-Sainte-Agathe / Sint-Agatha-Berchem	1,68 %	104.750	1,64 %	267.300	372.050
4	Bruxelles Ville / Stad Brussel	25,50 %	1.593.850	21,47 %	3.489.600	5.083.450
5	Etterbeek	3,68 %	230.125	4,10 %	666.234	896.359
6	Evere	3,01 %	187.875	2,72 %	441.507	629.382
7	Forest / Vorst	4,43 %	276.575	4,34 %	705.756	982.331
8	Ganshoren	1,41 %	88.000	1,59 %	257.934	345.934
9	Ixelles / Elsene	8,03 %	501.625	7,19 %	1.167.753	1.669.378
10	Jette	3,11 %	194.150	4,05 %	657.735	851.885
11	Koekelberg	1,56 %	97.700	1,78 %	289.924	387.624
12	Molenbeek-Saint-Jean / Sint-Jans-Molenbeek	7,10 %	443.725	8,94 %	1.452.138	1.895.863
13	Saint-Gilles / Sint-Gillis	4,57 %	285.650	5,25 %	853.608	1.139.258
14	Saint-Josse-ten-Noode / Sint-Joost-ten-Node	3,86 %	240.950	3,77 %	613.415	854.365
15	Schaerbeek / Schaarbeek	7,96 %	497.200	10,24 %	1.664.669	2.161.869
16	Uccle / Ukkel	5,66 %	353.875	4,69 %	762.288	1.116.163
17	Watermael-Boitsfort / Watermaal-Bosvoorde	1,99 %	124.625	1,70 %	276.604	401.229
18	Woluwe-Saint-Lambert / Sint-Lambrechts-Woluwe	3,88 %	242.500	3,41 %	553.825	796.325
19	Woluwe-Saint-Pierre / Sint-Pieters-Woluwe	3,14 %	196.375	2,45 %	398.051	594.426
	Total / Totaal	100 %	6.250.000	100 %	16.250.000	22.500.000

»

Il s’agit du premier acte attaqué.

6. Le 15 octobre 2021, la partie adverse transmet aux communes ainsi qu’aux CPAS, associations « chapitre XII » non hospitalières et Mont-de-Piété, la circulaire (CIRC2021/12) aux pouvoirs locaux bruxellois relative à la mise en œuvre du protocole d’accord sectoriel 2021/1 conclu au sein du Comité de négociation C – Comité des services publics locaux – sous-section Région de Bruxelles-Capitale, pour les années 2021 à 2025.

Il s’agit du deuxième acte attaqué.

7. Le 19 octobre 2021, la partie adverse transmet aux communes ainsi qu’aux CPAS, associations « chapitre XII » non hospitalières et Mont-de-Piété, la circulaire (CIRC2021/13) aux pouvoirs locaux bruxellois relative à la répartition des moyens régionaux entre les communes.

Il s’agit du troisième acte attaqué.

8. Le 21 octobre 2021, en complément à la circulaire du 15 octobre 2021, la partie adverse transmet aux communes ainsi qu’aux CPAS, associations « chapitre XII » non hospitalières et Mont-de-Piété, la circulaire (CIRC2021/14) concernant les échelles barémiques CH1 et CH2 à partir du 1er janvier 2022.

Il s’agit du quatrième acte attaqué.

9. Le 17 novembre 2022, un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale octroie aux communes bruxelloises une dotation de 35.639.000 euros en vue de la mise en œuvre de l’accord sectoriel 2021-2025 (protocole d’accord 2021/1 du 20/09/2021) relatif à la revalorisation salariale des agents des communes, des CPAS, des associations non hospitalières formées conformément aux dispositions du chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres Publics d’Action Sociale dont le conseil d’administration est constitué de CPAS, et du Mont-de-Piété pour l’exercice 2022.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans leur requête, les parties requérantes allèguent que les actes attaqués engendrent des obligations substantielles en termes budgétaires et de gestion du personnel. Elles invoquent une jurisprudence constante selon laquelle les actes réglementaires peuvent être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils s’appliquent ou par celles qui en subissent directement des effets défavorables.

La première partie requérante fait valoir qu’elle est chargée de tout ce qui relève de l’intérêt communal. Elle soutient avoir un intérêt à agir contre les actes attaqués qui restreignent son autonomie en matière de gestion du personnel et ont un impact négatif sur ses finances. De plus, elle estime être en droit de demander l’annulation d’un acte qui lui permet de bénéficier d’une subvention, lorsque les modalités de cet acte la désavantagent par rapport à d’autres communes. La seconde partie requérante allègue que les actes attaqués affectent le statut pécuniaire des agents des pouvoirs locaux, y compris les siens. En raison des missions spécifiques qui lui sont confiées par la loi organique du 8 juillet 1976, elle considère que ces actes restreignent sa capacité à gérer son personnel et nuisent à ses finances au point de compromettre l’exécution de ses missions légales en matière d’aide sociale.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que le premier acte attaqué constitue un acte administratif individuel et non un acte réglementaire. Elle se réfère à une définition de l'acte administratif individuel selon laquelle il s'agit d'un acte unilatéral destiné à des personnes (physiques ou morales) nominativement identifiées ou concernant des situations concrètement déterminées, même s'il vise un grand nombre d'individus, pour autant que ces derniers soient identifiables dès l'entrée en vigueur de l'acte, auquel cas il peut alors être qualifié d'acte collectif. Elle relève que l'article 2 du premier acte attaqué, en renvoyant à un tableau annexé, vise expressément les communes bruxelloises, ce qui établit qu'il s'agit d'un acte collectif visant simultanément plusieurs personnes déterminées.

Elle soutient que les deuxième, troisième et quatrième actes attaqués sont des circulaires interprétatives qui ne créent pas de nouvelles règles de droit contraignantes pour les parties requérantes. Par conséquent, elle estime que la requête est irrecevable en tant qu'elle est dirigée contre ces circulaires.

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes rappellent la jurisprudence du Conseil d'État, selon laquelle un recours contre une circulaire peut être recevable si celle-ci revêt un caractère réglementaire. Elles soutiennent que la circulaire qui constitue le deuxième acte attaqué impose des obligations aux autorités locales, notamment la mise en œuvre de l'accord sectoriel 2021/1 pour les années 2021-2025, incluant des mesures salariales et organisationnelles en conditionnant l'octroi des subventions au respect des mesures imposées. Selon elles, cette circulaire établit des règles contraignantes et obligatoires pour les autorités locales, notamment par ses termes impératifs et les sanctions prévues en cas de non-respect. Elles relèvent que la circulaire qui constitue le troisième acte attaqué détermine de manière contraignante la méthode de calcul des subventions régionales et que son caractère réglementaire est confirmé par l'impossibilité pour les destinataires de déroger aux règles qu'elle impose. En ce qui concerne la circulaire qui constitue le quatrième acte attaqué, elles soulignent que cette dernière prolonge les dispositions des circulaires précédentes, notamment sur les échelles barémiques applicables à partir du 1er janvier 2022 et qu'elle participe par conséquent à l'ensemble normatif imposé aux autorités locales dans le cadre de l'accord sectoriel.

Dans leur dernier mémoire, elles contestent que l'arrêté du 17 novembre 2022 octroyant aux communes bruxelloises une dotation de 35.639.000,00 euros pour l'exercice 2022, qu'elles n'ont pas attaqué, puisse se voir reconnaître une portée identique à celle du premier acte attaqué. Elles exposent que cet arrêté prévoit une dotation relative non seulement à la continuité des branches mises en œuvre en 2021, mais aussi à la mise en œuvre des branches prévues en 2022. Elles mettent en avant que cette continuité est conditionnée par des mesures adoptées pour 2021,

rendant ainsi l'annulation de l'arrêté attaqué pertinente pour éviter l'application des mesures imposées pour 2021 et, par voie de conséquence, leur continuité en 2022. Elles soulignent que l'arrêté attaqué impose aux communes de conclure et d'approuver avant la fin de l'année 2021 un protocole comprenant les cinq branches de l'accord sectoriel 2021/1, ce qui inclut toutes les mesures de revalorisation salariale. Elles font valoir que l'annulation de cet arrêté les dispense de ces obligations initiales et des mesures subséquentes adoptées par le Gouvernement.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse souligne que l'arrêté du 17 novembre 2022 est libellé de manière identique au premier acte attaqué, la seule différence étant l'exercice fiscal concerné (2021 ou 2022). Elle soutient que l'annulation du premier acte attaqué ne modifierait pas les obligations découlant de l'arrêté du 17 novembre 2022, qui produirait ses effets malgré tout. Elle en déduit que les parties requérantes ne peuvent avoir d'intérêt au recours que dans la mesure où elles subiraient les prétendues conséquences financières négatives de cet arrêté dès l'année suivante telles qu'elles les développent dans le troisième moyen.

IV.2. Appréciation

Le premier acte attaqué a produit des effets à tout le moins pendant l'année 2021 et il n'a pas été retiré par l'arrêté du 17 novembre 2022 précité. Indépendamment des obligations nouvelles qui seraient créées par ce nouvel arrêté, les parties requérantes disposent d'un intérêt à demander l'annulation du premier acte attaqué puisqu'elles pourraient, le cas échéant, obtenir une dotation dans des conditions qui leur seraient plus favorables. La question de savoir si le premier acte attaqué doit se voir reconnaître un caractère réglementaire est lié au fond et plus particulièrement à l'examen du deuxième moyen.

Pour qu'une circulaire puisse faire l'objet d'un recours en annulation, trois conditions cumulatives doivent être remplies, à savoir contenir des règles nouvelles et pas seulement informer son destinataire ou lui proposer une interprétation non contraignante de règles en vigueur, rendre ces nouvelles règles obligatoires et rédiger celles-ci, à cet effet, en termes impératifs, et le pouvoir dont dispose son auteur d'imposer sa volonté au destinataire du texte et, le cas échéant, de le sanctionner.

Le deuxième acte attaqué est une circulaire qui indique la portée de l'accord sectoriel 2021/1 et qui donne des explications au sujet du premier acte attaqué. Le troisième acte attaqué a pour objet de clarifier la méthodologie ayant permis de répartir de manière pluriannuelle les moyens régionaux. Le quatrième acte attaqué se limite à communiquer aux pouvoirs locaux des échelles barémiques à titre

indicatif. Ces trois circulaires ne créent aucune règle nouvelle et sont dépourvues de caractère réglementaire.

Le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre les deuxième, troisième et quatrième actes attaqués.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 3 et 84 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Les parties requérantes soutiennent que l'acte attaqué est de nature réglementaire et qu'il aurait dû faire l'objet d'une consultation préalable de la section de législation du Conseil d'État ou, à défaut, d'une motivation explicite de l'urgence justifiant l'absence de cette consultation.

Elles rappellent que l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État impose que les projets d'arrêtés réglementaires soient soumis à l'avis motivé de la section de législation, sauf dans les cas d'urgence spécialement motivés ou pour certains types d'actes relatifs à des matières spécifiques (budgets, comptes, emprunts, opérations domaniales ou contingent de l'armée) et que cette consultation est qualifiée de formalité substantielle par une jurisprudence constante du Conseil d'État, notamment dans les arrêts n^{os} 72.369 du 11 mars 1998 et 131.567 du 18 mai 2004, où l'absence de consultation ou de justification régulière de l'urgence a conduit à l'annulation des actes concernés.

Elles affirment que l'acte attaqué, portant sur des mesures de revalorisation salariale et touchant à la gestion du personnel des communes et des CPAS, n'est pas concerné par les exceptions prévues à l'article 3 des lois coordonnées précitées. En outre, elles soulignent que l'acte attaqué ne comporte aucune justification d'urgence susceptible de justifier l'absence de consultation, tant dans leur préambule que dans leurs motifs.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse se réfère à son argumentation développée dans le cadre du premier moyen selon laquelle l'acte attaqué n'impose pas aux communes une revalorisation obligatoire des échelles de traitement des agents de grades D et E ni l'octroi généralisé d'une aide à la pension pour les agents à temps plein. Elle fait valoir qu'il se limite à encourager la mise en

œuvre de l'accord sectoriel 2021-2025, sans obligation de s'y conformer, en offrant une subvention incitative. Elle allègue que les communes conservent leur autonomie décisionnelle, notamment quant à l'opportunité de mettre en œuvre les mesures de revalorisation salariale. Elle affirme que l'absence de référence à l'article 145 de la NLC s'explique par le fait que l'acte contesté ne modifie pas lui-même les statuts pécuniaires, mais laisse aux communes la possibilité de le faire pour bénéficier de la subvention. Elle soutient que cette absence de caractère contraignant est confirmée tant par la doctrine que par plusieurs décisions prises dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur des actes des parties requérantes, ainsi que de Wolu-Facilities. Elle indique que selon ces décisions, les mesures issues d'un protocole négocié au sein du Comité C ont la nature de recommandations, les autorités locales restant libres d'y adhérer, en tout ou en partie, ou non, après négociation dans leur comité particulier et qu'elle ne s'engage pas à couvrir l'intégralité des coûts résultant de la mise en œuvre du protocole 2021/1. Elle en déduit que l'acte attaqué n'a pas de caractère réglementaire. Elle renvoie également à son argumentation au sujet de la recevabilité du recours quant à l'absence de caractère réglementaire.

Dans son dernier mémoire, elle se réfère à l'enseignement de l'arrêt n° 256.078 du 20 mars 2023. Elle estime que, comme dans l'affaire qui a donné lieu à cet arrêt, l'acte attaqué identifie de manière précise ses destinataires – à savoir les dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale, telles que mentionnées dans son annexe. Elle soutient que, dès lors que ces destinataires sont clairement identifiés et que l'arrêté n'a pas vocation à s'appliquer à l'ensemble des habitants de la Région, il ne présente pas un caractère général au sens de l'article 3, § 1er, alinéa 1er des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elle conclut que l'arrêté ne constitue pas un acte réglementaire nécessitant un avis préalable de la section de législation du Conseil d'État.

V.2. Appréciation

Selon l'article 3, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, tout projet d'arrêté réglementaire doit, « hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés », être soumis à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'État. Les arrêtés réglementaires au sens de cette disposition sont des arrêtés qui formulent une règle de droit et ont donc une portée générale ; ils règlent une situation juridique impersonnelle et abstraite qui s'applique à un nombre indéterminé de cas.

L'article 3, alinéa 3, de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité

des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes dispose comme suit :

« À défaut d'une disposition de loi organique, il faut prévoir, pour chaque allocation inscrite au budget des dépenses, une disposition spéciale qui précise la nature de ladite allocation ».

En l'espèce, selon l'article 1er, alinéa 1er, de l'acte attaqué, la « dotation » prévue est à charge de l'allocation de base 10.004.27.13.43.22 du budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année 2021 et permet l'octroi de subventions facultatives au sens de l'article 1er, 7°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget. Cet article définit la subvention de nature facultative comme étant « toute subvention dont l'objet n'est pas fixé par une ordonnance ou une loi organique et dont le montant, le bénéficiaire et les conditions d'octroi ne sont pas fixés de manière ferme et définitive par cette ordonnance ou une loi organique ou par un arrêté organique réglementaire du Gouvernement pris en exécution de ladite ordonnance ou loi et qui a comme base légale une disposition spéciale, qui en précise la nature, dans l'ordonnance contenant le budget général des dépenses. Ce type de subvention peut être octroyé aux conditions fixées par le Gouvernement. Ces subventions sont octroyées dans la limite des crédits annuels autorisés par le pouvoir législatif et ne sont nullement obligatoires ».

Il résulte de ses dispositions que l'acte attaqué ne se limite pas à octroyer une subvention facultative mais qu'il fixe des conditions pour obtenir une telle subvention. Il est applicable d'une manière générale à toutes les communes qui relèvent de la compétence territoriale de la Région de Bruxelles-Capitale et même aux CPAS, à leurs associations « chapitre XII » non hospitalières et au Mont-de-Piété. Même si ces autorités ne sont en principe pas tenues de mettre en œuvre l'accord sectoriel 2021-2025, l'acte attaqué l'impose comme étant l'une des conditions requises pour obtenir une subvention. Dans la mesure où ils déterminent d'une manière générale les conditions d'octroi d'une subvention, les arrêtés ont un caractère réglementaire.

L'acte attaqué n'est pas comparable à cet égard à celui qui a donné lieu à l'arrêt n° 256.078 du 20 mars 2023 pour deux motifs. D'une part, ce dernier ne s'appliquait pas à toutes les communes relevant de la compétence territoriale de la partie adverse mais seulement à certaines limitativement énumérées. D'autre part, les conditions pour obtenir la subvention n'étaient pas fixées par l'arrêté attaqué mais bien par l'arrêté royal du 27 mai 2002 déterminant les conditions auxquelles les communes doivent satisfaire pour bénéficier d'une allocation financière dans le

cadre d'une convention relative à la prévention de la criminalité, dont le projet avait préalablement été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État et donné lieu à l'avis 32.355/2 du 19 novembre 2001.

Dès lors que l'acte attaqué est un arrêté du Gouvernement qui fixe des conditions d'octroi d'une subvention qui sont applicables, sur le territoire de la partie adverse, à toutes les communes, aux CPAS, aux associations « chapitre XII » non hospitalières et au Mont-de-Piété et qu'aucune urgence n'est invoquée dans son préambule, il aurait dû être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État.

Le deuxième moyen est fondé.

VI. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 octobre 2021 octroyant aux communes bruxelloises une dotation de 22.500.000,00 euros visant à la mise en œuvre de l'accord sectoriel 2021-2025 (protocole d'accord 2021/1 du 20/09/2021) relatif à la revalorisation salariale des agents des communes, des CPAS, des associations non hospitalières formées conformément aux dispositions du chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres Publics d'Action Sociale dont le Conseil d'Administration est constitué de CPAS, et du Mont-de-Piété et plus particulièrement en augmentant les échelles barémiques des niveaux D et E et en accordant une aide à la pension par équivalent temps plein (ETP), pour l'exercice 2021, est annulé.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 avril 2025, par la XV^{e} chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Géraldine Rosoux,	conseillère d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier, La Présidente,

Caroline Hugé Anne-Françoise Bolly