

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.245 du 19 décembre 2025

A. 239.817/XV-5571

En cause : **la commune de Woluwe-Saint-Lambert**,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe, 181 bte 24
1170 Bruxelles,

contre :

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

Parties intervenantes :

1. **la commune d'Etterbeek**, représentée
par son collège des bourgmestre et échevins,
2. **la commune de Woluwe-Saint-Pierre**, représentée
par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe, 181 bte 24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 10 août 2023, la partie requérante demande l'annulation de la circulaire qui lui a été adressée par les services du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale en date du 23 juin 2023, intitulée « établissements de culte – ordonnance du 10 décembre 2021 – concernant la finalisation et le financement des dossiers d'investissement en cours et nouveaux ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 2 octobre 2023, la commune d'Etterbeek et la commune de Woluwe-Saint-Pierre demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies par une ordonnance du 9 octobre 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, 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 requérante et adverse ont déposé chacune un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 avril 2025.

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

M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour les parties requérante et intervenantes, et M^e Pascaline Michou, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, 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 23 juin 2023, la partie adverse envoie aux organes représentatifs et aux bourgmestres et échevins de la ville et des communes de la Région de Bruxelles-

Capitale ainsi qu'aux organes chargés du temporel du culte, la circulaire dont le texte suit :

- « La présente circulaire porte sur la finalisation et le financement des dossiers d'investissement en cours et nouveaux des établissements de culte.

Messages clés

- Si les communes ont donné l'autorisation pour des travaux par les établissements de culte et se sont engagées pour le financement avant 2023, il s'agit de dossiers d'investissement en cours et les communes resteront aussi après 2023 responsables pour le financement.
- Pour le financement des nouveaux dossiers d'investissement, initiés à partir de 2023 avec l'autorisation de la Région en application de la nouvelle ordonnance, la Région peut demander aux établissements de culte de contracter un emprunt, dont le remboursement est subsidié par la Région.

1) Problématique

Instruction sommaire

Le 1^{er} janvier 2023, l'ordonnance organique de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales reconnues du 10 décembre 2021 est entrée en vigueur.

Il va de soi qu'il y a toujours une période transitoire pendant laquelle les engagements pris avant le 1^{er} janvier 2023, en application de l'ancienne réglementation, doivent être respectés, même si dans l'ordonnance on n'a pas prévu de dispositions transitoires spécifiques. Selon le dossier cette période transitoire peut durer une ou plusieurs années.

La circulaire ministérielle du 19 juillet 2022 relative à l'élaboration des budgets communaux pour l'année 2023 (p. 6) comportait déjà l'instruction selon laquelle les communes devaient encore inscrire dans le programme d'investissement et le budget communal 2023 les subsides extraordinaires pour les dossiers d'investissements déjà en cours en 2022 (fonction 799).

De même, Bruxelles Pouvoirs locaux (BPL) a donné l'instruction, dans une clarification du 3 juin 2022 concernant la transmission des budgets des établissements de culte pour l'exercice 2023 (p. 2) et dans une note explicative du 16 novembre 2022 sur le règlement budgétaire et comptable des établissements de culte (p. 12), adressées à la fois aux établissements de culte, aux organes représentatifs et aux communes, selon laquelle les établissements de culte devaient toujours inscrire les subventions extraordinaires communales pour les dossiers d'investissement déjà en cours.

Il semblerait que cette instruction rappelée soit trop sommaire, car les communes et les établissements de culte l'ignorent ou la comprennent mal.

Aucun financement communal prévu pour les investissements en cours

Ceci a eu pour conséquence que :

- plusieurs communes n'ont pas prévu le financement nécessaire dans leur budget communal 2023 pour les dossiers d'investissement liés aux établissements de culte toujours en cours ;

- plusieurs établissements de culte ont contacté Bruxelles Pouvoirs locaux en présumant que, conformément à l'ordonnance du 1^{er} janvier 2023, la Région assurerait, par le biais de BPL, le financement des dossiers d'investissement en cours.

Contexte budgétaire régional et communal

Au budget régional sont inscrits, pour la première fois à partir de 2023, des moyens pour les subventions extraordinaires aux établissements de culte catholiques, protestants, anglicans et israélites. Ces dépenses doivent être prévisibles et maîtrisables pour la Région alors qu'elles peuvent connaître une évolution très variable d'une année à l'autre, en fonction des investissements à subventionner.

Ces dépenses doivent être maîtrisables également pour les communes qui doivent finaliser des dossiers d'investissement en cours. Le subventionnement direct des dossiers d'investissement en cours peut avoir un impact non négligeable sur le programme d'investissement communal, les budgets 2023 et ceux des années suivantes.

2) Description claire des travaux d'investissement en cours et nouveaux

Pour informer les établissements de culte et les communes de la responsabilité des communes en ce qui concerne la tutelle et le financement des dossiers d'investissement en cours, nous décrivons ci-après en quoi les dossiers en cours et les nouveaux dossiers se distinguent¹.

Dossiers d'investissement en cours

Définition

On entend par dossiers d'investissement en cours : les dossiers sous la tutelle des communes, programmés avant l'exercice 2023, conformément au décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises et la législation y afférente. Par programmés avant 2023, on entend : les établissements de culte ont eu l'approbation des communes pour les travaux (ou études afférentes) après présentation d'un plan de financement, ont inscrits les travaux aux budgets jusqu'à l'exercice 2022, les communes ont rendu leur avis sur ces budgets et la tutelle régionale les a approuvés. Les études préalables aux travaux, dont les travaux découlent, et les surcoûts non budgétisés liés aux augmentations de prix, aux quantités plus importantes et aux travaux nécessaires ou imprévisibles supplémentaires, qui résultent des travaux, font également partie du même dossier d'investissement en cours. Ce financement, y compris les surcoûts non budgétisés, reste la responsabilité financière des communes sur le budget 2023 ou les budgets suivants.

Exemples

Pour les dossiers d'investissement en cours, bien que l'ordonnance soit entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023, l'ancienne réglementation produit toujours ses effets, en 2023 et durant les exercices suivants, par :

- des décisions prises jusqu'en 2022 dans le cadre de l'ancienne réglementation :

¹ Les dépenses et recettes d'un dossier d'investissement sont réalisées au 'service extraordinaire du budget', tel que défini à l'article 1, 2° de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 septembre 2022 portant règlement budgétaire et comptable des établissements chargés de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales reconnues.

par ex. la liquidation en 2023 des subventions d'investissement communales relatives aux travaux budgétisés et réalisés durant l'exercice 2022 ; la réalisation en 2023 de travaux budgétisés et financés par la commune en 2022, y compris le financement par la commune du surcoût en 2023 ;

- des décisions prises, à partir de 2023, suite à ces décisions, et l'exécution contractuelle de ces décisions en 2023 ou durant les exercices suivants :

par ex. budgétisation, adjudication, réalisation et financement par la commune en 2023 de la 2^e phase des travaux autorisés en 2022 et dont une 1^{ère} phase a été entamée en 2022 ; budgétisation, adjudication, réalisation et financement par la commune en 2023 de travaux suite à une étude réalisée en 2022.

Base juridique

L'exposé des motifs de l'ordonnance précise que l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023 est liée aux exercices prévus par l'ordonnance, qui correspondent aux années calendrier, et qu'il faut entendre par l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023 que l'ancienne réglementation reste d'application pour le budget, les comptes et le financement des établissements jusqu'à l'exercice 2022 (voir articles 30 et 75).

Un principe budgétaire et comptable logique est que les dépenses pour des travaux budgétisés et approuvés jusqu'en 2022, s'ils n'ont pas été réalisés à la fin de l'exercice 2022, peuvent être budgétisés de nouveau pour les exercices suivants, jusqu'à leur réalisation, ainsi que le financement prévu dans ce cadre. L'approbation de ces dépenses et recettes sur un budget ultérieur est une formalité. L'ancienne réglementation continue de produire ses effets sur les travaux budgétisés jusque 2022 et donc également après 2022.

En effet, l'entrée en vigueur de l'ordonnance au 1^{er} janvier 2023 ne remet pas en cause les autorisations accordées ou les marchés publics conclus jusqu'en 2022 en application de l'ancienne législation. Les autorisations et marchés publics pour travaux restent d'application jusqu'à ce que les dépenses d'investissement budgétisées jusqu'en 2022 soient réalisées durant les exercices suivants, à savoir :

- l'autorisation par les communes pour des travaux aux bâtiments de culte et leur financement par les communes, après présentation d'un plan financier et budgétaire par l'établissement de culte, conformément à l'article 3 de l'ordonnance du 29 juin 2006 portant diverses dispositions relatives aux cultes reconnus (ou en cas d'absence de ce plan, moyennant un budget avisé par les communes et approuvé par la tutelle régionale).

Est indissociablement lié à cette autorisation : un plan de financement dans lequel les communes assurent le financement restant pour les travaux. Ce plan de financement calcule le financement restant sur la base du coût des travaux préalablement estimé, une fois le marché public attribué sur la base des montants attribués à l'origine, et, en cas de révisions (voir ci-dessous), sur la base des montants finaux effectifs ;

- les marchés publics pour ces travaux conformément à la loi sur les marchés publics (pour les conventions, l'ancienne réglementation reste d'application, sauf si l'ordonnance était d'ordre public ou de droit impératif, ce qui n'est pas le cas), réalisés moyennant l'autorisation et le financement des communes.

Sont légalement compris dans ces marchés publics conclus avant 2023 et sont dès lors également financés par les communes : le décompte final sur la base de la formule de révision des prix obligatoire pour les travaux (prévue dans le cahier des charges ou la convention), le décompte final sur la base des quantités réalisées (cahier des charges avec quantités présumées) et les marchés

complémentaires (travaux nécessaires ou imprévus supplémentaires attribués à l'entrepreneur sans nouvelle procédure d'adjudication).

Travaux à des bâtiments de culte classés

Pour les bâtiments de culte classés, patrimoine.brussels fournit des enveloppes de subvention fermées, dont 80 % du coût des travaux estimé au préalable est financé. Vu la différence avec le prix attribué, les révisions de prix, les quantités plus élevées ou les travaux complémentaires, les communes doivent tenir compte du fait que, pour les dossiers d'investissement en cours relatifs aux bâtiments de culte classés, la part communale du financement des travaux initialement estimée à 20 % risque d'être considérablement revue à la hausse lors du décompte en 2023 ou durant un exercice ultérieur.

Nouveaux dossiers d'investissement

Par nouveaux dossiers d'investissement, on entend : les dossiers sous la tutelle de la Région, programmés à partir de l'exercice 2023, conformément à l'article 58 de l'ordonnance du 10 décembre 2021. Les autorisations pour le marché public relatif aux travaux ou travaux complémentaires sont octroyées par la Région, conformément aux articles 59, 61 et 63 de l'ordonnance. Dès lors, le financement peut être assumé par la Région, conformément à l'article 64 de l'ordonnance, si les établissements de culte ne peuvent pas le prendre en charge eux-mêmes.

3) Encadrement financier des travaux d'investissement

Pour pouvoir subsidier au budget régional les investissements des établissements de culte avec des moyens limités ou maîtrisables, il convient de souligner que les établissements de culte peuvent prévoir dans leur plan de financement – sur leur propre proposition ou celle de la Région – le financement des travaux moyennant des recettes d'emprunts (article 58 de l'ordonnance). La Région autorise les établissements de culte (pour le marché public) à conclure un prêt bancaire, en se portant garant pour le paiement du prêt sur une durée maximale de 10 ans et en subsidiant le remboursement annuel (y compris les intérêts).

Par le remboursement des prêts d'investissement au lieu du subventionnement direct des travaux la Région dispose d'un levier pour respecter à l'avenir, lorsque les besoins de financement des établissements de culte augmenteront suite à la hausse des nouveaux dossiers d'investissement, ses obligations financières moyennant des crédits de dépenses prévisibles, planifiables et suffisants.

Les communes, qui doivent encore financer des dossiers d'investissement en cours après l'exercice 2022, peuvent également proposer aux établissements de culte de demander l'autorisation à la Région de préfinancer les travaux d'investissement avec des recettes d'emprunts, suite à quoi les communes subventionnent le remboursement annuel du prêt d'investissement. Les communes ont avec des emprunts pour tiers d'ailleurs déjà la possibilité d'étaler sur plusieurs années la subside des travaux par des établissements de culte. ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Retrait partiel de l'acte attaqué

Par un courriel du 18 avril 2025, le conseil de la partie adverse a fait parvenir une nouvelle circulaire signée le jour même et libellée de la manière suivante :

« [...] »

- Vu la procédure pendante devant le Conseil d'État sous le numéro de rôle A. 239.817/XV-5571, au terme de laquelle la commune de Woluwe-Saint-Lambert, par requête du 10 août 2023, poursuit l'annulation de la circulaire 2023-134965 qui lui a été adressée par les services du Service Public de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juin 2023 intitulée "Établissement de culte – ordonnance du 10 décembre 2021 – concernant la finalisation et le financement des dossiers d'investissement en cours et nouveaux" ;
- Vu le rapport de l'Auditorat notifié à la Région de Bruxelles-Capitale le 4 novembre 2024 concluant au caractère recevable et fondé du recours ;
- Attendu que le recours et les conclusions de l'Auditorat, non partagées par la Région de Bruxelles-Capitale, sont constitutifs d'une insécurité juridique ;
- Attendu que les conditions du retrait d'un acte administratif sont réunies et que, sans reconnaissance du caractère réglementaire de la circulaire 2023-134965, il convient de retirer partiellement celle-ci pour mettre fin à ladite insécurité juridique ;

Il est procédé au retrait partiel de la circulaire du 23 juin 2023 portant sur la finalisation et le financement des dossiers d'investissement en cours et nouveaux des établissements de culte.

La présente circulaire remplace la circulaire du 23 juin 2023 et porte uniquement sur le financement des nouveaux dossiers d'investissement des établissements de culte.

Message clé

Pour le financement des nouveaux dossiers d'investissement, initiés à partir de 2023 avec l'autorisation de la Région en application de l'ordonnance organique du 10 décembre 2021 de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales reconnues, la Région peut demander aux établissements de culte de contracter un emprunt, dont le remboursement est subsidié par la Région.

1) Problématique

Au budget régional sont inscrits, pour la première fois à partir de 2023, des moyens pour les subventions extraordinaires aux établissements de culte catholiques, protestants, anglicans et israélites. Ces dépenses doivent être prévisibles et maîtrisables pour la Région alors qu'elles peuvent connaître une évolution très variable d'une année à l'autre, en fonction des investissements à subventionner.

2) Description claire des travaux d'investissement nouveaux

Par nouveaux dossiers d'investissement, on entend : les dossiers sous la tutelle de la Région, programmés à partir de l'exercice 2023, conformément à l'article 58 de l'ordonnance du 10 décembre 2021. Les autorisations pour le marché public relatif aux travaux ou travaux complémentaires sont octroyées par la Région, conformément aux articles 59, 61 et 63 de l'ordonnance. Dès lors, le financement peut être assumé par la Région via un subside extraordinaire, conformément à

l'article 64 de l'ordonnance, si les établissements de culte ne peuvent pas le prendre en charge eux-mêmes.

3) Encadrement financier des travaux d'investissement

Pour pouvoir subsidier au budget régional les investissements des établissements de culte avec des moyens limités ou maîtrisables, il convient de souligner que les établissements de culte peuvent prévoir dans leur plan de financement – sur leur propre proposition ou celle de la Région – le financement des travaux moyennant des recettes d'emprunt (article 58 de l'ordonnance). La Région autorise les établissements de culte (pour le marché public) à conclure un prêt bancaire, en se portant garant pour le paiement du prêt sur une durée maximale de 10 ans et en subsidiant le remboursement annuel (y compris les intérêts) via l'intervention ordinaire.

Par le remboursement des prêts d'investissement au lieu du subventionnement direct des travaux la Région dispose d'un levier pour respecter à l'avenir, lorsque les besoins de financement des établissements de culte augmenteront suite à la hausse des nouveaux dossiers d'investissement ses obligations financières moyennant des crédits de dépenses prévisibles, planifiables et suffisants ».

Cette nouvelle circulaire n'est pas dénuée d'ambiguïté puisqu'elle indique que la circulaire du 23 juin 2023, qui constitue l'acte attaqué, n'est retirée que « partiellement » sans préciser expressément la partie qui est retirée. Par ailleurs, elle indique ne pas partager les conclusions de l'auditeur qui seraient, au même titre que le recours, sources « d'une insécurité juridique ».

En l'absence de précisions sur la portée exacte du retrait et d'une reconnaissance de l'illégalité de l'acte attaqué, il y a lieu d'examiner le recours afin d'assurer la sécurité juridique.

V. Recevabilité

V.1. Thèse des parties

La partie requérante soutient que, si une circulaire se borne en principe à commenter des dispositions existantes ou à adresser des recommandations internes à l'administration sans créer de nouvelles règles de droit, elle est alors dépourvue d'effets juridiques externes et ne constitue pas un acte susceptible de recours, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, notamment l'arrêt n° 17.332 du 10 décembre 1975.

Elle fait cependant valoir que, lorsque sous l'apparence d'une circulaire, une autorité énonce en réalité des règles nouvelles ajoutant à la réglementation en vigueur, cette circulaire doit être requalifiée en acte réglementaire dont l'annulation peut être valablement demandée, comme l'a jugé le Conseil d'État dans les arrêts n° 44.943 du 18 novembre 1993 et n° 72.369 du 11 mars 1998.

En se référant à la définition du professeur Patrick Goffaux (Dictionnaire de droit administratif, 3^e éd., Bruylant, 2022, p. 182), elle rappelle qu'une circulaire est qualifiée de « réglementaire » lorsqu'elle :

- 1° ajoute à l'ordre juridique existant une ou plusieurs règles nouvelles de portée générale ;
- 2° est édictée avec l'intention de rendre ces règles obligatoires ;
- 3° et que son auteur dispose des moyens d'en assurer le respect (contrôle de tutelle, pouvoir hiérarchique ou recours administratif organisé).

Appliquant ces principes à l'espèce, elle estime que la circulaire attaquée crée indûment une « période transitoire » postérieure au 1^{er} janvier 2023, alors qu'aucune disposition transitoire n'a été prévue par l'ordonnance du 10 décembre 2021 organique de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales reconnues (ci-après : « l'ordonnance du 10 décembre 2021 »). Elle soutient que si une telle période devait exister, elle aurait dû être inscrite dans l'ordonnance elle-même, et non être introduite par une circulaire adoptée un an et demi plus tard.

Elle ajoute que la volonté du législateur régional ressort sans ambiguïté des travaux préparatoires de l'ordonnance : le maintien des règles antérieures ne devait s'appliquer que pour l'exercice budgétaire 2022, afin d'assurer la transition vers le nouveau régime. La prolongation de cette situation au-delà du 1^{er} janvier 2023 contredirait donc directement la volonté exprimée par le législateur.

Elle souligne encore que la circulaire ne se limite pas à interpréter les dispositions légales existantes mais qu'elle introduit de nouvelles instructions et clarifications, notamment en donnant une « description claire » des investissements en cours et des investissements nouveaux et en affirmant que « l'ancienne réglementation produit toujours ses effets en 2023 et durant les exercices suivants », bien que l'ordonnance soit déjà entrée en vigueur.

Ces éléments démontrent, selon elle, que la circulaire dépasse le simple commentaire administratif pour édicter des règles nouvelles d'application générale et obligatoire. Elle doit dès lors être qualifiée de circulaire réglementaire et, à ce titre, pouvoir faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

La partie adverse soutient, en premier lieu, que la circulaire attaquée n'est pas un acte susceptible de recours. Elle rappelle la jurisprudence constante du Conseil d'État, notamment celle issue de l'arrêt n° 256.927 du 23 juin 2023, selon laquelle une circulaire ministérielle n'a, en principe, pas de caractère réglementaire dès lors qu'elle ne modifie pas les règles de droit existantes, mais se borne à fournir des

explications, des orientations ou une interprétation non contraignante de la législation ou de la réglementation en vigueur.

Elle fait valoir qu'en l'espèce, la circulaire attaquée ne vise nullement à modifier l'ordonnancement juridique existant mais qu'elle se limite à constater des difficultés d'interprétation rencontrées par les communes et les établissements de culte à propos de la transition entre la réglementation antérieure et l'ordonnance du 10 décembre 2021, et à « clarifier » l'application des nouvelles dispositions relatives aux investissements.

Elle distingue, à cet égard, deux catégories de dossiers :

- « les « dossiers d'investissement en cours », planifiés par les communes avant le 1^{er} janvier 2023, soit en vertu de l'article 3 de l'ordonnance du 29 juin 2006 relative aux cultes reconnus, soit conformément à la législation sur les marchés publics ;
- les « nouveaux dossiers d'investissement », soumis à partir de 2023 à la tutelle régionale, en vertu des articles 58 à 64 de l'ordonnance du 10 décembre 2021.

Elle précise que la circulaire se borne à rappeler que les engagements juridiques pris avant le 1^{er} janvier 2023 doivent être assumés jusqu'à leur terme, même si leur exécution se poursuit après cette date, et qu'à partir de 2023, les nouveaux engagements doivent suivre le régime régional. Elle insiste sur le fait que le texte de la circulaire n'est rédigé dans aucun terme impératif, qu'il ne prévoit aucune sanction en cas de non-respect de son contenu, et qu'il ne s'agit donc pas d'un simple instrument de « clarification administrative », dépourvu de portée normative. À ce titre, elle estime que la circulaire ne présente aucun caractère réglementaire, et qu'en conséquence, le recours doit être déclaré irrecevable.

En second lieu, elle conteste l'intérêt à agir des parties requérante et intervenantes. Elle souligne que celles-ci sont des communes qui affirment être lésées par une prétendue obligation de financement complémentaire des établissements de culte pendant une période transitoire. Toutefois, la circulaire attaquée ne vise, selon elle, que les « travaux d'investissement » relatifs aux bâtiments affectés au culte, et non le financement du « déficit ordinaire » des établissements.

Elle fait valoir que les parties requérante et intervenantes ne démontrent pas qu'elles financent actuellement de tels travaux d'investissement encore en cours après le 1^{er} janvier 2023, et qu'elles ne produisent aucune pièce justificative à cet égard. Elle relève que l'arrêté ministériel du 11 juillet 2023, cité par les parties intervenantes et portant approbation du budget 2023 de l'établissement de culte Saint-

Henri, ne concerne que des « prévisions budgétaires », sans imposer d'obligations effectives.

En l'absence de preuve que la circulaire s'applique concrètement aux communes, requérante ou intervenantes, ou qu'elle leur cause un préjudice direct, la partie adverse soutient qu'elles ne justifient d'aucun intérêt à agir.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante soutient que les trois critères de la circulaire réglementaire sont pleinement réunis en l'espèce. Selon elle, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, la circulaire attaquée ne se borne pas à rappeler des règles existantes ni à clarifier la portée de l'ordonnance du 10 décembre 2021. Elle considère qu'elle crée une règle nouvelle en instaurant une « période transitoire » pendant laquelle les communes resteraient tenues de financer certains établissements de culte après le 1^{er} janvier 2023, alors qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit une telle période.

Elle rappelle que le législateur régional a explicitement voulu transférer à la Région, à compter du 1^{er} janvier 2023, la charge financière liée à l'exercice des cultes. Elle cite les travaux préparatoires de l'ordonnance, selon lesquels les dépenses des établissements de culte « passent du niveau communal au niveau régional » et que « les établissements qui font actuellement appel aux communes pour leur financement le feront une dernière fois au cours de l'exercice 2022 ». L'article 30 de l'ordonnance confie ainsi à la Région le financement complémentaire des établissements lorsque leurs recettes ne couvrent pas les dépenses ordinaires, et l'article 75 fixe sans équivoque l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023, sans prévoir de régime transitoire.

Elle en déduit que la circulaire attaquée ajoute une disposition nouvelle que ni l'ordonnance ni son exposé des motifs n'autorisent et que le Gouvernement n'a pas été habilité à édicter. Elle souligne qu'il s'agit donc d'un excès de compétence, la circulaire venant modifier le champ d'application *ratione temporis* d'une ordonnance.

Elle conteste, en outre, l'argument selon lequel la circulaire serait dépourvue de caractère impératif, en relevant que la partie adverse dispose du pouvoir de tutelle sur les communes, ce qui lui permet d'assurer le respect de ses directives. Elle estime que, même en l'absence d'une mention explicite de sanctions, la circulaire revêt une portée contraignante. Il y a donc bien, selon elle, à la fois une « intention normative » et des « moyens d'exécution », ce qui suffit à lui conférer le caractère d'un acte réglementaire susceptible de recours.

Sur la seconde exception d'irrecevabilité, relative à l'intérêt à agir, elle conteste la position de la partie adverse selon laquelle les communes concernées ne

démontrent pas un intérêt direct. Elle relève que la partie adverse a elle-même adopté un arrêté ministériel du 11 juillet 2023, approuvant le budget 2023 de l'établissement de culte Saint-Henri à Woluwe-Saint-Lambert, arrêté qui se fonde expressément sur la circulaire attaquée du 23 juin 2023. Cet arrêté mentionne notamment des « travaux d'investissement en cours » d'un montant de 2.415.967,10 euros, pour lesquels la « responsabilité financière » resterait à charge des communes concernées, et indique que « la part communale du financement des travaux initialement estimée à 20 % peut encore être revue à la hausse ».

Elle en déduit que la circulaire attaquée produit bien des effets concrets à son égard, en ce qu'elle fonde des obligations financières à charge des communes, et qu'elle a donc un intérêt « évident et actuel » à en demander l'annulation. Elle signale d'ailleurs avoir introduit, avec les communes intervenantes, un recours en annulation distinct contre cet arrêté ministériel du 11 juillet 2023. Cette affaire, enrôlée sous le numéro A. 240.224/VIII-12.602, est toujours pendante.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que la circulaire attaquée n'a ni vocation normative ni portée impérative. Elle allègue que le litige ne concerne pas les dépenses ordinaires visées à l'article 30 de l'ordonnance du 10 décembre 2021, mais les dépenses du budget extraordinaire relatives aux « gros travaux » régis par les articles 58 et 59 de cette ordonnance. Elle fait valoir que la distinction entre dépenses ordinaires et extraordinaires structure la comptabilité locale, en renvoyant aux définitions des arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juin 2022 portant le règlement général de la comptabilité des communes et du 15 septembre 2022 portant règlement budgétaire et comptable des établissements chargés de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales reconnues, qui qualifient les dépenses extraordinaires comme celles affectant durablement le patrimoine, à l'exclusion de l'entretien courant. Elle soutient qu'en raison de la limitation du financement régional de l'article 30 (30 ou 40 % des dépenses ordinaires), le législateur a prévu, pour les investissements, un mécanisme spécifique imposant l'information préalable du Gouvernement et la production d'un plan de financement (art. 58), l'autorisation gouvernementale portant sur l'opportunité et la manière de financer (art. 59). Elle ajoute, sur la base des travaux préparatoires de l'ordonnance précitée (*Doc. Parl. Bxl.*, 2020-2021, A-400/1, p. 39), que les « gros travaux » ne peuvent être entamés sans plan de financement et que l'intervention régionale extraordinaire est un dernier recours, ce qui exclut une prise en charge *a posteriori* de dépenses extraordinaires pour lesquelles le Gouvernement n'a pas pu se prononcer.

Elle soutient qu'un principe budgétaire et comptable implique que des travaux budgétisés et approuvés jusqu'en 2022 puissent être réinscrits et exécutés les

exercices suivants avec le financement prévu, l'ancienne réglementation continuant à produire ses effets pour ces dossiers. Elle en déduit que l'ordonnance du 10 décembre 2021 ne s'applique pas aux investissements déjà engagés selon l'ancienne législation. Selon elle, la circulaire attaquée se borne à expliciter cette articulation et ne crée aucune règle nouvelle.

Par ailleurs, elle estime qu'en raison de l'absence de caractère réglementaire, la condition d'intérêt n'est pas non plus rencontrée. Elle affirme qu'il n'est pas question de mettre à charge des communes un « financement complémentaire [...] dans le cadre d'une période transitoire », mais uniquement de rappeler que les communes doivent assumer les engagements juridiques pris antérieurement pour des dossiers d'investissement en cours qui ne tombent pas dans le champ d'application de l'ordonnance. À l'appui, elle cite le dossier de l'Église Saint-Henri (marché attribué en 2017 pour un montant de 8.332.242,31 euros, selon une clé de répartition prévoyant une subvention régionale de 80 % et une part communale de 20 %), et soutient que la circulaire attaquée ne fait que rappeler que ces engagements doivent être honorés jusqu'à la réception des travaux, même si celle-ci est postérieure au 1^{er} janvier 2023.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante relève que l'ordonnance du 10 décembre 2021 ne contient aucune disposition transitoire relative aux investissements en cours et que son article 30 s'applique, à compter du 1^{er} janvier 2023, à toute dépense ordinaire non couverte par les recettes d'un établissement de culte. Elle conteste la distinction entre dépenses ordinaires et extraordinaires qui n'est, selon elle, ni pertinente ni prévue par l'ordonnance du 10 décembre 2021. Elle rappelle que l'article 30 de celle-ci prévoit explicitement que, dès son entrée en vigueur, les dépenses des établissements de culte incombent à la Région, lorsque les recettes ne permettent pas de les couvrir et que l'article 75 fixe l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023, sans prévoir ni limitation ni régime transitoire. Elle estime qu'à compter de cette date, aucun fondement légal permettant de maintenir à charge des communes le financement d'établissements culturels, même pour des engagements antérieurs.

Elle insiste sur le fait que ni le texte de l'ordonnance, ni ses travaux préparatoires ne prévoient une distinction entre types de dépenses ou catégories de dossiers. Selon elle, le législateur a clairement exprimé la volonté de transférer l'ensemble des dépenses liées à l'exercice des cultes du niveau communal au niveau régional, ce qui ressort notamment de l'exposé des motifs de l'ordonnance (*Doc. parl. Bxl.*, 2020-2021, n° A-400/1, p. 7), où il est précisé que ce transfert « générera des dépenses supplémentaires pour la Région ».

Elle conteste, en outre, la pertinence de la référence faite par la partie adverse aux articles 58 et 59 de l'ordonnance, relatifs aux procédures d'autorisation et de financement des travaux d'investissement, en soulignant que ces dispositions visent les relations entre les établissements de culte et le gouvernement et non les communes. Elle indique que l'article 64 prévoit, de surcroît, une intervention financière extraordinaire de la Région, qui s'ajoute à celle prévue pour les dépenses ordinaires. Elle conclut qu'il n'y a, en l'espèce, aucune ambiguïté législative justifiant une interprétation administrative telle que celle opérée par la circulaire attaquée.

V.2. Appréciation

Les articles 28 à 30, 56 à 64 et 71 à 75 de l'ordonnance du 10 décembre 2021 organique de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales reconnues disposent comme suit :

« CHAPITRE III. De la gestion financière des établissements

Section 1. Des recettes et des dépenses de l'établissement

Art. 28. Les recettes de l'établissement se composent des éléments suivants :

1° les recettes découlant des biens dont l'établissement assume la gestion, et notamment :

a) les revenus générés par le bâtiment ou la partie de bâtiment affecté à l'exercice du culte ;

b) les revenus générés par les droits concédés sur tout ou partie du bâtiment affecté à l'exercice du culte ;

2° la vente ou la location des biens mobiliers ou immobiliers du patrimoine privé de l'établissement ;

3° les donations, legs, fondations et dons manuels qui sont destinés à créer les conditions matérielles pour l'exercice du culte ;

4° les subventions et produits exceptionnels qui sont destinés à créer les conditions matérielles pour l'exercice du culte ;

5° tous les autres revenus destinés à créer les conditions matérielles pour l'exercice du culte, notamment le produit des collectes ;

6° l'intervention de la Région visée à l'article 30.

Art. 29. Seuls les frais et dépenses listés peuvent être pris en charge par l'établissement :

1° les frais nécessaires à l'exercice du culte dans les bâtiments que l'établissement a affectés à cet effet ;

2° le remboursement des mensualités et autres charges de dette contractées afin d'acquérir ou de rénover les bâtiments ou partie de bâtiment affectés à l'exercice du culte ;

3° les dépenses relatives à l'organisation des élections du conseil d'administration ;

4° l'entretien des bâtiments ou partie de bâtiment affectés à l'exercice du culte ;

5° la dépense relative au marché de services qui vise à établir le compte et le budget lorsque l'établissement adhère à une association d'établissements visée à l'article 42. Cette dépense n'est pas obligatoire ;

6° l'alimentation de fonds de réserve spécifiques dans les limites fixées par le Gouvernement ;

7° les frais de personnel spécifiques à chaque culte dans les limites fixées par le Gouvernement.

Art. 30. § 1^{er}. Lorsque les recettes de l'établissement ne permettent pas de couvrir les dépenses ordinaires, le Gouvernement octroie une intervention égale à la différence.

L'intervention ne peut être supérieure à 30 % des dépenses ordinaires hors charges d'emprunt.

§ 2. Lorsque l'établissement adhère à une association d'établissements telle que visée à l'article 42, l'intervention peut être supérieure à 30 % des dépenses ordinaires de l'association hors charges d'emprunt, sans dépasser 40 % des mêmes dépenses de l'association.

L'association organise, le cas échéant, les transferts de revenus nécessaires entre ses membres.

§ 3. Lorsque l'établissement a en charge l'entretien d'un bâtiment déclaré emblématique par l'organe représentatif, conformément à l'article 56, l'intervention peut être supérieure à 30 % des dépenses ordinaires hors charges d'emprunt, sans dépasser 40 % des dépenses ordinaires hors charges d'emprunt.

§ 4. Les charges d'emprunt que le Gouvernement a approuvées peuvent être couvertes par l'intervention du Gouvernement.

[...]

CHAPITRE VI. De l'entretien des bâtiments affectés à l'exercice du culte

Art. 56. L'organe représentatif peut choisir un bâtiment parmi ceux qui sont affectés à l'exercice du culte et le déclarer emblématique pour le culte qu'il représente.

Art. 57. Le conseil d'administration de l'établissement est chargé de veiller au bon entretien du bâtiment ou partie de bâtiment affecté à l'exercice du culte. Il en garantit l'accès gratuitement. Il veille à son accessibilité par les personnes à mobilité réduite.

Art. 58. Lorsque l'état du bâtiment ou partie de bâtiment affecté à l'exercice du culte nécessite des travaux d'investissement, pour autant que l'établissement y dispose d'un droit réel, ou d'un droit d'usage conféré par les pouvoirs publics, le conseil d'administration de l'établissement en informe le Gouvernement et l'organe représentatif.

Le conseil d'administration de l'établissement joint à son courrier un plan de financement des investissements. Le plan peut notamment viser la réalisation du patrimoine mobilier ou immobilier privé. Le patrimoine mobilier nécessaire à l'exercice du culte ne peut être aliéné.

Lorsque l'établissement adhère à une association d'établissements, l'accord du conseil d'administration de l'association est joint au courrier.

Art. 59. Le Gouvernement autorise le conseil d'administration de l'établissement à faire rédiger le cahier spécial des charges appelé à régir les travaux.

Art. 60. Le conseil d'administration de l'établissement transmet au Gouvernement la décision par laquelle il a adopté le cahier spécial des charges et choisi un mode de passation du marché.

Art. 61. Le Gouvernement autorise le conseil d'administration de l'établissement à publier le marché ou à consulter des prestataires. Le Gouvernement se réfère au plan financier destiné à financer l'investissement.

Art. 62. Le conseil d'administration de l'établissement transmet au Gouvernement la décision par laquelle il attribue le marché.

Art. 63. Le Gouvernement autorise le conseil d'administration de l'établissement à notifier sa décision au prestataire qu'il a choisi.

Art. 64. Le Gouvernement peut prévoir une intervention financière extraordinaire lorsque l'établissement ne dispose pas des moyens financiers suffisants pour couvrir l'entièreté de l'investissement autorisé.

[...]

CHAPITRE X. Dispositions transitoires

Art. 71. Les communautés qui, avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, étaient financées par une ou plusieurs communes de la Région de Bruxelles-Capitale, ou la Région de Bruxelles-Capitale elle-même, et pour lesquelles le ministre de la Justice prenait en charge un poste de ministre desservant, sont considérées comme reconnues.

Art. 72. Les communes qui, au moment de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, sont propriétaires d'un logement auparavant mis à disposition d'un ministre desservant d'une communauté reconnue, peuvent en transférer la propriété, à titre gratuit et sans frais, à l'établissement concerné.

À défaut, le logement reste à disposition du ministre desservant de la communauté concernée.

Art. 73. Tant que la liste visée à l'article 3 n'a pas trois ans d'existence, le délai réclamé à l'article 4, 1°, peut être justifié par la déclaration de l'organe représentatif.

CHAPITRE XI. Disposition abrogatoire

Art. 74. Sont abrogés :

1° la loi du 8 avril 1802 relative à l'organisation des cultes, modifiée par l'ordonnance du 18 juillet 2002 ;

2° le décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, modifié par les ordonnances du 18 juillet 2002 et du 18 mars 2004 ;

3° l'arrêté royal du 16 août 1824 portant que les fabriques et administrations d'églises ne peuvent prendre des dispositions sur des objets dont le soin ne leur est pas expressément conféré par des lois, règlements et ordonnances existants ;

4° la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, modifiée par les lois des 17 avril 1985, 10 mars 1999 et 27 mars 2006, par l'arrêté royal du 20 juillet 2000, et par les ordonnances du 18 juillet 2002 et du 29 juin 2006 ;

5° l'ordonnance du 29 juin 2006 relative à l'organisation et au fonctionnement du culte islamique, modifiée par l'ordonnance du 21 mars 2013 ;

6° l'ordonnance du 29 juin 2006 portant diverses dispositions relatives aux cultes reconnus.

CHAPITRE XII. Entrée en vigueur

Art. 75. La présente ordonnance entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023 ».

En l'absence de disposition transitoire, le principe est celui de l'application immédiate de la règle nouvelle à partir de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, soit, en l'espèce, le 1^{er} janvier 2023. Celle-ci s'applique non seulement

aux situations qui naissent à partir de son entrée en vigueur, mais aussi aux effets futurs des situations nées sous le régime de la loi antérieure qui se produisent ou se prolongent sous l'empire de la loi nouvelle, pour autant que cette application ne porte pas atteinte à des droits déjà irrévocablement fixés. Dès lors, la norme législative qui modifie la compétence de l'autorité administrative ou la procédure administrative qu'elle doit suivre s'applique, en l'absence de disposition transitoire, immédiatement aux procédures pendantes pour lesquelles une décision doit encore être adoptée.

Les circulaires qui revêtent un caractère réglementaire et qui, partant, peuvent, le cas échéant, faire l'objet d'un recours en annulation auprès du Conseil d'État sont celles qui ajoutent des règles nouvelles à la réglementation existante et présentent un certain degré de généralité, dès lors que leur auteur a l'intention de les rendre obligatoires et qu'il dispose des moyens pour forcer au respect de ces directives.

La circulaire attaquée indique, en son préambule, qu'elle porte sur « la finalisation et le financement des dossiers d'investissement en cours et nouveaux des établissements de culte ». Elle mentionne également, après avoir indiqué qu'« il va de soi qu'il y a toujours une période transitoire pendant laquelle les engagements pris avant le 1^{er} janvier 2023 doivent être respectés », que n'ont pas été prévues de « mesures transitoires spécifiques » dans l'ordonnance du 10 décembre 2021.

Elle distingue ensuite la situation des « dossiers d'investissement en cours » de celle des « Nouveaux dossiers d'investissement », en caractérisant ces deux catégories et en mentionnant la façon dont ces dossiers doivent être financés après la date du 1^{er} janvier 2023. En l'occurrence, le litige relatif à la circulaire a essentiellement trait aux dossiers d'investissements en cours au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 10 décembre 2021. En ce qui concerne ces derniers, dont la circulaire précise qu'il s'agit des dossiers d'investissements programmés avant l'exercice 2023, celle-ci prévoit que le financement de ces investissements « reste de la responsabilité financière des communes sur le budget 2023 ou les budgets suivants ».

Or, l'ordonnance du 10 décembre 2021, ainsi que le mentionne la circulaire elle-même, ne contient aucune disposition transitoire concernant l'application de ses articles 30 et 64, en sorte que ces deux dispositions sont d'application immédiate aux dépenses qui y sont visées.

En prévoyant une autre règle pour les investissements programmés avant l'exercice 2023, laquelle a pour effet de maintenir à la charge des communes des dépenses consenties par les établissements après le 1^{er} janvier 2023, la circulaire

attaquée donne une lecture du texte de l'ordonnance qui n'est pas conforme à celle-ci et institue ce faisant un régime transitoire qui s'apparente à une norme juridique. Le Gouvernement, qui en est l'auteur, a les moyens de la faire respecter auprès des communes, fût-ce parce qu'en réalité, il pourra refuser de venir financer ces dernières en ce qui concerne les biens culturels situés sur leurs territoires. À cet égard, les termes utilisés dans la circulaire litigieuse revêtent un caractère impératif, notamment quand, dans les messages clés, y est mentionné que, pour les dossiers d'investissements en cours, « les communes resteront aussi après 2023 responsables pour le financement ».

Partant, la première exception d'irrecevabilité doit être rejetée.

Sur la seconde exception d'irrecevabilité, il convient d'abord de rappeler que, s'agissant de la contestation d'actes réglementaires, il n'est pas exigé qu'ils soient immédiatement appliqués à la partie requérante, mais seulement qu'ils soient susceptibles de lui être applicables, c'est-à-dire qu'ils aient vocation à régler sa situation. La partie requérante ne doit pas démontrer qu'une application concrète est effectivement intervenue, mais bien qu'il existe un certain degré de vraisemblance pour que sa situation soit affectée défavorablement par le règlement attaqué.

Par ailleurs, l'arrêté ministériel du 11 juillet 2023 contenant approbation du budget pour l'exercice 2023 de l'établissement de culte catholique Saint-Henri sis sur le territoire de la partie requérante, auquel celle-ci se réfère, mentionne ce qui suit dans ses considérants :

« Considérant que les grosses réparations et les constructions du bâtiment du culte pour un montant de 2.415.967,10 euros à l'article 412 du budget extraordinaire concernent un dossier d'investissement en cours sous la responsabilité financière des communes de Woluwe-Saint-Lambert, de Woluwe-Saint-Pierre et d'Etterbeek, comme expliqué dans la circulaire du 23 juin 2023 concernant la finalisation et le financement des dossiers d'investissement en cours et nouveaux des établissements de culte à l'entrée en vigueur de l'ordonnance organique du 10 décembre 2021 ; que patrimoine.brussels fournit pour les bâtiments de culte classés des enveloppes de subvention fermées, dont 80 % du coût des travaux estimé au préalable est financé, qu'elle avait à la fin de 2022 déjà financé un montant de 5.986.260,53 euros et finance au maximum encore 1.136.248,54 euros des travaux en 2023 ou durant un exercice ultérieur (subside total de 7.122.509,07 euros : voir arrêtés de subvention du 23 décembre 2016, du 1^{er} juin 2017 et du 1^{er} décembre 2022) ».

Il en résulte que la circulaire contestée est bien appliquée à la partie requérante, en ce qui concerne des investissements en cours, sous la responsabilité financière de cette dernière et des deux parties intervenantes.

Partant, la seconde exception d'irrecevabilité doit être écartée tant en ce qui concerne la partie requérante que les parties intervenantes.

VI. Second moyen

VI.1. Thèses des parties

Le second moyen est pris de la violation de l'article 3 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, des formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité, ainsi que de l'excès de pouvoir.

La partie requérante soutient que la circulaire attaquée doit être qualifiée de circulaire réglementaire, dès lors qu'elle ajoute à l'ordre juridique existant des règles nouvelles et impératives, formulées par l'autorité de tutelle à l'égard de la commune requérante. Elle fait valoir qu'un acte présentant une portée réglementaire doit, en vertu de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, être soumis préalablement à l'avis de la section de législation du Conseil d'État. Elle allègue qu'en l'espèce, la circulaire attaquée n'a pas été soumise, à sa connaissance, à un tel avis préalable. Elle soutient que cette omission constitue une violation des dispositions invoquées au moyen, en se référant notamment à l'enseignement de l'arrêt n° 221.948 du 8 janvier 2013.

La partie adverse soutient que l'obligation de consultation de la section de législation prévue à l'article 3 précité ne concerne que les avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou les projets d'arrêtés à caractère réglementaire. Elle fait valoir que l'acte attaqué ne constitue pas une circulaire réglementaire et qu'il ne modifie pas l'ordonnancement juridique existant, ainsi que cela aurait déjà été exposé dans le cadre de l'examen de la recevabilité du recours. Elle en déduit que la circulaire attaquée ne devait pas être soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'État. Elle soutient dès lors que les dispositions et principes invoqués au moyen n'ont pas été violés et que le second moyen doit être rejeté.

Dans son dernier mémoire, elle se réfère à son mémoire en réponse.

VI.2. Appréciation

L'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, impose, hors les cas d'urgence spécialement motivés, la consultation de la section de législation sur toutes dispositions en projet de nature réglementaire. Toute irrégularité commise à cet égard peut être invoquée et doit même, au besoin, être soulevée d'office. Le pouvoir réglementaire suppose la formulation d'une règle de droit de portée générale visant une situation juridique abstraite et impersonnelle trouvant à s'appliquer dans un nombre indéterminé de cas.

En l'espèce, il ressort de l'examen de la recevabilité que l'acte attaqué crée un régime transitoire obligatoire, impersonnel, abstrait, et susceptible d'applications futures, dont les effets présentent une intensité certaine qui est de mettre à la charge d'entités auxquelles elle pourrait s'appliquer le financement de certains investissements, sans que le projet ait été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État.

Le second moyen est en conséquence fondé.

VII. Premier moyen

Le premier moyen, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VIII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure au taux de base, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité au taux de base indexé, soit 770 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La circulaire adressée aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale le 23 juin 2023, intitulée « établissements de culte – ordonnance du 10 décembre 2021 – concernant la finalisation et le financement des dossiers d'investissement en cours et nouveaux » est annulée.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié dans les mêmes formes que la circulaire annulée.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Les parties intervenantes supportent chacune le droit de 150 euros lié à leur intervention.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 19 décembre 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly