

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.432 du 21 avril 2026

A. 241.191/VIII-12.575

En cause : **la commune d'Etterbeek**, représentée par
son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe 181/24
1170 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 12 février 2024, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté ministériel du 12 avril 2023, signé par le Ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale, portant approbation du budget pour l'exercice 2023 de l'établissement de culte catholique Saint-Antoine de Padoue à Etterbeek ».

II. Procédure

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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 mars 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 avril 2026.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Aude Valizadeh, *loco* M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Jean-François De Bock, avocat, 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 et rétroactes

1. Le 10 décembre 2021, l'ordonnance organique 'de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales reconnues' (ci-après : l'ordonnance organique) est adoptée.

Cette ordonnance abroge notamment le décret impérial du 30 décembre 1809 'concernant les fabriques des églises'. Elle prévoit que le financement de toutes les communautés culturelles locales est dorénavant assuré par le niveau régional. Ses travaux préparatoires précisent à cet égard ce qui suit :

« Actuellement, lorsque les communautés culturelles locales n'ont pas suffisamment de moyens pour faire face à leurs dépenses, il est fait appel au niveau de pouvoir qui définit leur circonscription géographique. Les communes pour les cultes catholique, anglican, protestant et israélite ; les provinces et la Région de Bruxelles-Capitale pour les cultes islamique et orthodoxe » (*Doc.*, Parl. br., exposé des motifs, sess. 2020-2021, n° A 400/1, p. 4).

L'ordonnance organique contient notamment les articles suivants :

« 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 ».

Au titre de mesures transitoires, la même ordonnance prévoit que :

« 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^o, peut être justifié par la déclaration de l'organe représentatif ».

Selon son article 75, cette ordonnance entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

2. Par un arrêté ministériel du 12 avril 2023, la partie adverse approuve sous conditions le budget pour l'exercice 2023 de l'établissement catholique Saint-Antoine de Padoue à Etterbeek.

La requérante indique, sans être contestée, en avoir pris connaissance le 14 décembre 2023.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est rédigé comme suit :

« LE MINISTRE-PRESIDENT DU GOUVERNEMENT DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE, CHARGÉ DES FABRIQUES D'EGLISE ET DES ETABLISSEMENTS CHARGES DE LA GESTION DU TEMPOREL DES CULTES,

Vu le budget pour l'exercice 2023 de l'établissement de culte catholique Saint-Antoine de Padoue à Etterbeek arrêté par le conseil d'administration ;

Vu l'ordonnance organique du 10 décembre 2021 de la gestion des intérêts matériels des communautés cultuelles locales reconnues, l'article 34 ;

Vu 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 cultuelles [locales] reconnues ;

Vu l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement, l'article 5 ;

Vu l'approbation de l'Archevêque de Malines-Bruxelles donnée le 3 mars 2023 ;

Considérant que le fonds de réserve à l'article 49 du budget 2022 doit être repris comme une recette auprès des moyens de fonctionnement (rubrique 11) ; que ce fonds est de 85.871,60 euros au lieu de 36.048,90 euros ;

Considérant que l'établissement de culte présente un budget ordinaire en boni de 49.822,70 euros, sans une intervention régionale ;

Considérant que le budget extraordinaire est à l'équilibre (avec 0 euro en recettes et dépenses),

ARRETE :

Article unique. Le budget pour l'exercice 2023 de l'établissement de culte catholique Saint-Antoine de Padoue à Etterbeek est approuvé sous réserve des modifications suivantes.

BUDGET ORDINAIRE		
rubrique ou article	montant arrêté par l'établissement	montant définitivement arrêté
recettes		
11. Moyens de fonctionnement	65.772,73	115.595,43
Total recettes	141.772,73	191.595,43
Total dépenses	141.772 73	141.772,73
Résultat	0,00	49.822,70

».

3. 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 distinguent (1).

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 :

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 jusqu'en 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 ».

-
- (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.

Cette circulaire sera annulée par un arrêt n° 265.245 du 19 décembre 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.265.245), à la suite d'un recours en annulation introduit par la commune de Woluwe-Saint-Lambert, auquel la requérante a pris part en qualité de partie intervenante. Cet arrêt décide entre autres ce qui suit, successivement à propos de la recevabilité du recours et du second moyen :

- « 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 1er 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" » ;
- « 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 ».

4. Au préalable, par un courrier du 2 février 2024, la requérante interroge la partie adverse pour obtenir, de sa part, « un accord formel quant à la prise en charge de ces travaux par la Région ».

5. Par un courrier du 8 février 2024, elle soumet la même question à la partie adverse « quant à la prise en charge des frais d'études (effectués en 2023) par la Région », tout en l'informant que, « dans le contexte de l'importante controverse existant quant à l'interprétation de la législation qui mettrait, selon la Région ces frais à charge des Communes », elle se voyait dans l'obligation d'introduire un recours à titre conservatoire devant le Conseil d'Etat.

6. La partie adverse y répond par un courrier du 12 mars 2024.

7. Le 18 avril 2025, la partie adverse signe une nouvelle circulaire, qui dispose comme suit :

« [...] »

- 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 ».

L'arrêt n° 265.245, précité, qui annule la circulaire 23 juin 2023 précise notamment que :

- « 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 ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

La requérante soutient qu'elle dispose d'un intérêt direct à agir contre l'arrêté attaqué. Elle fait valoir qu'en approuvant le budget de l'établissement Saint-Antoine de Padoue sans mentionner les frais déjà engagés sur le budget communal 2023, ni les travaux de rénovation envisagés pour l'exercice 2024, cet arrêté semble s'inscrire dans la logique de la circulaire du 23 juin 2023, en ce qu'elle impose une prise en charge de ces dépenses par les autorités communales, ce que la requérante conteste formellement. Elle soutient qu'à tout le moins, tant qu'elle n'aura pas reçu une information claire sur ce point de la part de la partie adverse, comme sollicité par ses courriers des 2 et 8 février 2024, elle dispose d'un intérêt à agir, serait-ce à titre conservatoire.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse conteste l'intérêt à agir de la requérante.

Elle fait valoir que, outre que la circulaire du 23 juin 2023 n'a pas un caractère réglementaire et n'est pas un acte attaquant, celle-ci ne vise que les dossiers d'investissement pour les travaux des bâtiments affectés à l'exercice du culte (en cours et nouveaux) et non pas le financement ordinaire du déficit ordinaire d'un établissement. Elle ajoute que l'arrêté ministériel du 12 avril 2023 contesté ne concerne que des prévisions budgétaires et que les montants qui y sont inscrits devront être ou non confirmés au regard de leur exécution dans le compte annuel et ne prévoient aucune obligation dans le chef de l'une ou de l'autre (sic).

Elle estime également que les engagements pris par la commune avant le 1^{er} janvier 2023 doivent être assumés jusqu'à leur terme sans qu'il y ait besoin d'une mesure transitoire dès lors qu'il s'agit d'une simple liquidation des charges du passé.

Elle relève encore que rien ne justifie de mentionner au budget de l'établissement de culte des frais inscrits et engagés à charge du budget communal et fait valoir que si la commune souhaitait solliciter un remboursement, elle aurait dû l'inscrire en recettes dans son budget de 2023, ce qui n'a pas été le cas. Elle précise enfin qu'elle a bien répondu au courrier de la requérante du 8 février 2024, par un courrier du 12 mars 2024 dont elle rappelle les éléments précités.

Elle conclut que la requérante ne démontre pas son intérêt à l'annulation de l'arrêté contesté.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La requérante réplique que la seule circonstance que les montants inscrits devront être ou non confirmés au regard de leur exécution dans le compte annuel ne suffit pas pour contester son intérêt au recours. Elle relève que l'arrêté attaqué s'inscrit dans le fil de la circulaire du 23 juin 2023 précitée, vu qu'en application de celle-ci, « la partie adverse devrait considérer que les travaux à venir ne devraient pas être pris en charge par la Région, comme il est pourtant prévu par l'ordonnance du 10 décembre 2021 organique de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales reconnues ».

Elle estime que le mémoire en réponse reste pour le moins équivoque sur ce point essentiel, la partie adverse considérant que « les montants inscrits devront être ou non confirmés (...) elle ne prévoit aucune obligation dans le chef de l'une ou de l'autre », si bien que, même s'il ne s'agit ici que d'un budget et que les montants inscrits devront être confirmés dans les comptes annuels, l'arrêté attaqué lui fait grief, en prévoyant que ces dépenses pourront être à sa charge.

Elle relève enfin que, dans son courrier du 12 mars 2024, la partie adverse considère que « l'autorité de tutelle ne peut pas, à l'heure actuelle, déterminer avec certitude quelle instance – outre *Urban.brussels* – devrait prendre en charge la partie manquante du financement des travaux aux bâtiments protégés de l'Eglise : l'établissement du culte lui-même, la Commune d'Etterbeek ou la Région ». La requérante estime que, dans un tel contexte, son intérêt à agir, serait-ce à titre conservatoire, est assez évident.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la requérante fait encore valoir ce qui suit :

« 2. Ces considérations paraissent pour le moins contestables, dès lors que, d'une part, l'acte attaqué prévoit, d'ores et déjà, que ces dépenses pourront être à charge de la Commune et que, d'autre part et surtout, l'approbation du budget de l'établissement pour l'exercice 2023 ne mentionne aucune intervention régionale, ce qui permet de supposer que, dans l'esprit de la partie adverse, toutes les dépenses seront bien mises à charge du seul budget communal en l'espèce.

De fait, comme exposé dans le mémoire en réplique de la requérante, la partie adverse a été parfaitement informée que des travaux de rénovation importants étaient envisagés pour l'exercice 2024 et qu'il n'en est cependant fait aucune mention dans le budget d'établissement concerné pour cette année. Cette carence s'explique évidemment par le fait que, dans l'esprit de la partie adverse, elle ne

devrait pas prendre ces travaux en charge, en application de la circulaire du 23 juin 2023 précitée contrairement aux dispositions inscrites dans l'ordonnance du 10 décembre 2021 organique de la gestion des intérêts matériels des Communautés culturelles locales reconnues.

On relèvera que c'est également en ce sens que la partie adverse a eu l'occasion de répondre aux interrogations de la partie requérante (pièce n° 6 du dossier administratif), sachant que l'autorité qui "devrait prendre en charge la partie manquante du financement des travaux aux bâtiments protégés de l'Eglise : l'établissement du culte lui-même, la Commune d'Etterbeek ou la Région" dépendra de l'issue des recours introduits par les communes contre la circulaire régionale du 23 juin 2023 précitée.

Il ressort de tous ces éléments que l'arrêté attaqué constitue bien - serait-ce implicitement - une application de la circulaire régionale litigieuse faisant directement grief à la requérante, ce qui lui donne à tout le moins un intérêt conservatoire à agir en l'espèce.

3. Pour le surplus, la partie requérante se réfère à l'ensemble des éléments et arguments déjà exposés à l'appui de ses écrits antérieurs ».

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C. E. (ass. gén.), 22 mars 2019, n° 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015). Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105, B.9.3), elle est, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, précité, B.9.2). La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter les règles de procédure internes et que les intéressés « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, requête n° 5475/06, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 44 ; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, requête n° 18880/15, ECLI:CE:ECHR:2016:0602JUD001888015, § 39 ; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, requête n° 32610/07, ECLI:CE:ECHR:2016:0915JUD003261007, § 32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une jurisprudence fournie (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato*, précité, § 43) abondante (CEDH, 2 juin 2016, *Papaioannou*, précité, § 46) et constante (CEDH, (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, requête n° 40160/12, ECLI:CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, § 88). Il ressort par ailleurs des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du

Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406) et n° 244.015 du 22 mars 2019, précité, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, l'acte attaqué contient l'approbation du budget pour l'exercice 2023 de l'établissement de culte catholique Saint-Antoine de Padoue à Etterbeek. Ce budget ne contient aucune disposition expresse ou implicite qui mettrait une dépense à charge de la requérante. Cette dernière n'étaye d'ailleurs pas sa réplique pour rencontrer l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse au regard de l'acte attaqué et, plus précisément, de son dispositif et du tableau contenant le budget approuvé. En particulier, la requérante n'indique pas les montants ou parties de montants qui pourraient la concerner, voire les montants non prévus dans le budget litigieux qui pourraient de ce fait lui être imputés.

Plus généralement, si la requérante indique craindre que, au vu 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, des dépenses non mentionnées dans le budget litigieux soient mises à sa charge, une telle justification ne suffit pas à démontrer qu'elle dispose d'un intérêt à agir contre l'acte attaqué. En effet, cette circulaire a été partiellement remplacée par une circulaire du 18 avril 2025, avant d'être complètement annulée par l'arrêt n° 265.245, précité. De plus, en tout état de cause, seule ladite circulaire du 23 juin 2023 aurait pu, dans la thèse de la requérante, être invoquée à l'appui d'une telle prétention contre elle, et non l'acte attaqué qui ne dit rien sur ce point. En d'autres termes, même en considérant que cet acte contienne un indice de ce que la partie adverse entendrait laisser à la charge de la requérante les coûts liés aux travaux de rénovation ou les frais engagés sur le budget communal de 2023, une telle hypothèse ne peut résulter de l'acte attaqué mais, selon la requérante elle-même, de la seule application de la circulaire du 23 juin 2023, entre temps remplacée par une nouvelle circulaire et annulée par l'arrêt susvisé.

Il s'ensuit que la requérante ne démontre pas qu'elle dispose d'un intérêt direct, certain et actuel à l'annulation de l'acte attaqué.

La requête est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse 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 requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante 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 adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 21 avril 2026, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,	président de chambre,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Frédéric Gosselin