

Numéro du rôle : 4802
Arrêt n° 93/2010 du 29 juillet 2010

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 1.2, alinéa 1er, 20°, g), et 3.2.12 du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, introduit par la Fabrique d'église Sint-Clemens de Hoeilaart.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 13 novembre 2009 et parvenue au greffe le 16 novembre 2009, la Fabrique d'église Sint-Clemens de Hoeilaart, dont le siège est établi à 1560 Hoeilaart, Gemeenteplein 12, a introduit un recours en annulation des articles 1.2, alinéa 1er, 20°, g), et 3.2.12 du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière (publié au *Moniteur belge* du 15 mai 2009).

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 17 juin 2010 :

- ont comparu :

. Me N. Nolet de Brauwere van Steeland *loco* Me F. Judo, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me E. Goossenaerts *loco* Me B. Martens, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

En ce qui concerne le premier moyen

A.1.1. Dans le premier moyen, la Fabrique d'église Sint-Clemens de Hoeilaart fait valoir que l'article 1.2, alinéa 1er, 20°, du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 19 et 21 de la Constitution, avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.1.2. Selon le Gouvernement flamand, le moyen serait irrecevable en ce qu'il invoque la violation de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.1.3. La partie requérante répond que, depuis l'arrêt n° 6/97 du 19 février 1997, la Cour reconnaît la possibilité d'exercer, par le biais des articles 10 et 11 de la Constitution, un contrôle au regard des droits et libertés qui découlent des dispositions conventionnelles internationales qui lient la Belgique.

A.1.4. Le Gouvernement flamand estime que ce qui précède n'empêche pas que la Cour ne soit pas en mesure d'exercer un contrôle direct au regard des dispositions conventionnelles précitées.

A.2.1.1. En ce qui concerne le fond de l'affaire, la Fabrique d'église Sint-Clemens de Hoeilaart fait valoir que l'article 1.2, alinéa 1er, 20°, du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière viole les dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées en ce que les fabriques d'église sont assimilées à des administrations flamandes, qui diffèrent fondamentalement des fabriques d'église.

A.2.1.2. Cette partie relève qu'aux termes de l'article 4 du décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, la fabrique d'église est chargée de créer les conditions matérielles nécessaires à l'exercice du culte et à la conservation de la dignité de celui-ci. Toujours selon cette partie, dans son arrêt n° 152/2005 du 5 octobre 2005, la Cour a confirmé que les fabriques d'église jouent un rôle central dans la défense des libertés et droits fondamentaux, en particulier de la liberté de religion. Une ingérence dans la liberté d'organisation des fabriques d'église, poursuit cette partie, doit répondre à un besoin social impérieux.

A.2.2.1. Selon le Gouvernement flamand, la liberté de religion des fabriques d'église ne serait pas restreinte, puisqu'il ne serait pas porté atteinte à la liberté d'organisation interne des fabriques d'église. Le Gouvernement flamand reconnaît que le décret du 27 mars 2009 a une incidence sur la gestion des biens matériels des fabriques d'église, dans la mesure où il entend « activer » les biens immobiliers dormants des administrations flamandes et créer une politique sociale du logement, mais il relève que le décret vise uniquement les biens immobiliers non bâtis des fabriques d'église et ne concerne pas les biens dont les fabriques d'église ont besoin pour l'exercice du culte.

A.2.2.2. Si la Cour devait néanmoins considérer que la liberté de culte est limitée, le Gouvernement flamand estime que cette limitation est en tout état de cause raisonnablement justifiée par un besoin social impérieux, celui de pourvoir à des logements abordables en influençant le marché des biens immobiliers par une politique d'activation. Le Gouvernement flamand renvoie à une proposition de résolution du 16 novembre 2006 concernant la disponibilité de terrains à bâtir abordables (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 1012/1), dans laquelle il a notamment été considéré que les fabriques d'église devaient être encouragées à vendre leurs terrains.

A.2.2.3. Toujours selon cette partie, l'ingérence dans la liberté d'organisation des fabriques d'église serait proportionnée au but poursuivi, étant donné qu'il n'est pas porté atteinte à la durabilité financière des fabriques d'église. Elle relève que les obligations qui découlent du décret n'entraîneront nullement un appauvrissement des fabriques d'église et que celles-ci peuvent réinvestir le produit de la vente de terrains. Cette partie estime que l'exclusion des fabriques d'église constituerait une restriction disproportionnée par rapport à l'objectif du décret (logement), étant donné qu'elle ne pourrait être justifiée par une nécessité religieuse. Selon cette partie, l'avis du Conseil d'Etat, qui a estimé que les restrictions du droit de propriété qui découlent du projet de décret sont compatibles avec l'article 16 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, fait également apparaître que l'ingérence est proportionnée.

A.2.2.4. Le Gouvernement flamand souligne que seuls les biens domaniaux privés des fabriques d'église peuvent être affectés par les dispositions du décret du 27 mars 2009, mais non les bâtiments qui sont destinés au culte, lesquels font partie du domaine public, de par leur affectation, et sont inaliénables.

A.2.3.1.1. La Fabrique d'église Sint-Clemens de Hoeilaart répond que le Gouvernement flamand sème la confusion entre, d'une part, le culte au sens strict du terme et, d'autre part, la liberté d'organisation du culte, c'est-à-dire l'organisation de la communauté religieuse qui adhère à une religion déterminée. Selon la partie requérante, une approche littérale de la thèse du Gouvernement flamand aurait pour conséquence qu'il ne saurait y avoir d'incidence sur les nécessités du culte au sens large du terme, sauf dans l'hypothèse invraisemblable où il existerait une religion dans laquelle des parcelles non bâties pourraient jouer un rôle liturgique central.

A.2.3.1.2. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand répète que les articles du décret du 27 mars 2009 qui sont pertinents pour les administrations flamandes ne sont pas applicables aux biens qui présentent une utilité directe pour l'exercice de la tâche de la personne morale concernée.

A.2.3.2.1. La partie requérante se réfère une fois de plus à l'arrêt n° 152/2005 du 5 octobre 2005. Selon elle, il découle de cet arrêt que si l'imposition d'une limite d'âge pour les membres des fabriques d'église est considérée comme une ingérence dans la liberté d'organisation des cultes, il en va de même pour une mesure qui détermine la manière dont les fabriques d'église doivent gérer leur patrimoine.

A.2.3.2.2. Le Gouvernement flamand répond que le raisonnement de la Cour dans l'affaire précitée ne peut être appliqué à la disposition attaquée. Selon lui, cet arrêt confirme par contre que, pour autant qu'il soit question d'une ingérence dans la liberté de religion – ce qui ne serait pas le cas en l'espèce –, il convient d'examiner si cette ingérence est proportionnée ou non.

A.2.3.3.1. La Fabrique d'église Sint-Clemens de Hoeilaart estime que la justification de l'ingérence dans la liberté d'organisation des cultes invoquée par le Gouvernement flamand ne convainc pas. Cette partie relève que la proposition de résolution invoquée par le Gouvernement flamand n'a jamais été adoptée. Elle ajoute que le but de promouvoir du logement abordable est sans doute honorable, mais que celui-ci ne figure pas parmi les objectifs énumérés à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle estime que la mesure attaquée risque d'avoir une incidence importante sur la durabilité financière des fabriques d'église, qui, de fait, sont obligées de vendre leurs terrains à un moment et à des conditions qui ne correspondent pas aux conditions normales du marché. Selon elle, les fabriques d'église qui ne conservent plus que les bâtiments destinés au culte sont privées de toute autonomie, puisqu'elles dépendent, pour toutes les autres dépenses, du bon vouloir de l'administration locale, qui doit approuver leur budget. Selon la partie requérante, la différence entre les bâtiments destinés au culte et le patrimoine privé est fallacieuse, vu que le patrimoine privé des fabriques d'église a uniquement pour vocation de contribuer directement ou indirectement à l'objectif légal des fabriques d'église.

A.2.3.3.2. Le Gouvernement flamand répond que l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme mentionne notamment, comme exception à l'interdiction de restreindre la liberté de religion, la protection des droits fondamentaux d'autrui. Tel est le cas en l'espèce, selon lui, étant donné que le logement abordable est un droit fondamental consacré par l'article 23 de la Constitution. Pour ce qui est du caractère proportionné, le Gouvernement flamand nie que les fabriques d'église perdront toute autonomie. Il relève que les fabriques d'église peuvent contracter des emprunts pour des investissements et qu'elles disposent d'autres instruments, comme l'expropriation, pour acquérir de nouveaux biens immobiliers. Selon lui, il n'est pas prouvé que les terrains en question devront être vendus à des conditions moins favorables ou qu'il pourrait en résulter des déficits pour les fabriques d'église. Il relève enfin que l'arrêt du Gouvernement flamand du 13 octobre 2006 portant le règlement général de la comptabilité des administrations des cultes reconnus et des administrations centrales des cultes reconnus établit une distinction entre, d'une part, les bâtiments destinés au culte, et, d'autre part, le patrimoine privé.

A.3.1.1. La Fabrique d'église Sint-Clemens de Hoeilaart estime encore qu'une ingérence dans la liberté d'organisation doit répondre aux exigences du principe d'égalité et de non-discrimination. Selon elle, ces exigences impliquent que le législateur décretaal justifie expressément pourquoi des personnes qui se trouvent dans des situations différentes doivent néanmoins être traitées de manière égale. En ce qui concerne les fabriques d'église, toute justification ferait défaut, ajoute cette partie.

A.3.1.2. La partie requérante expose les raisons pour lesquelles les fabriques d'église diffèrent, selon elle, des autres administrations mentionnées dans l'article 1.2, alinéa 1er, 20°, du décret du 27 mars 2009. Elle estime que les ministères, agences et organismes publics flamands doivent être considérés comme des émanations de la Région flamande et de la Communauté flamande et que les communes et provinces sont, dans le cadre de la cogestion, étroitement associées à l'exécution de la politique régionale en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. La mention des districts, des agences autonomes externes communales et provinciales, des associations de provinces et de communes et des organes de coopération intercommunaux est, selon elle, compréhensible, étant donné qu'il s'agit d'émanations des communes et des provinces. Elle relève enfin que la mission du CPAS peut impliquer la mise à disposition de logements et que les Polders et Wateringues ont également une mission qui présente un rapport avec l'aménagement du territoire et le logement. Un lien comparable serait toutefois inexistant, selon la partie requérante, en ce qui concerne les fabriques d'église.

A.3.1.3. La Fabrique d'église Sint-Clemens de Hoeilaart fait encore valoir que les personnes semi-publiques flamandes mentionnées à l'article 1.2, alinéa 1er, 21°, du décret du 27 mars 2009, de même que toutes les personnes morales fédérales, ne figurent pas dans la catégorie des administrations flamandes. Il s'ensuit, selon la partie requérante, que des établissements qui sont fondamentalement comparables aux fabriques d'église, à savoir les établissements chargés de gérer les intérêts matériels et financiers des communautés non confessionnelles reconnues, sont traités fondamentalement d'une autre manière que la catégorie des personnes morales à laquelle elle appartient.

A.3.2.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le fait que les fabriques d'église n'auraient aucune compétence en matière de politique foncière et immobilière ni en matière d'aménagement du territoire n'est pas pertinent. Selon lui, le décret ne part pas du principe que les fabriques d'église et les autres administrations flamandes citées auraient une compétence quelconque en matière d'aménagement du territoire, de planification ou de permis d'urbanisme. Selon lui, le fait est que les administrations flamandes sont toutes des personnes morales publiques qui possèdent un patrimoine considérable, dont une partie est, sous certaines conditions, susceptible d'être « activée ».

A.3.2.2. Le Gouvernement flamand relève que les fabriques d'église, en tant qu'organismes publics, possèdent des biens immobiliers dont elles peuvent disposer de manière autonome. Selon lui, le décret du 27 mars 2009 part du principe que les fabriques d'église gèrent un patrimoine immobilier important et qu'il n'y a aucune raison de considérer qu'une partie de ce patrimoine ne puisse pas être « activée ».

A.3.2.3. Le Gouvernement flamand estime qu'il n'y a pas lieu de justifier pourquoi le décret du 27 mars 2009 traite les fabriques d'église de la même manière que les autres administrations flamandes. Selon lui, c'est plutôt l'inverse qui est vrai : il y aurait violation du principe d'égalité et de non-discrimination si les fabriques d'église n'étaient pas assimilées aux autres administrations flamandes, qui gèrent toutes également des biens domaniaux et font l'objet d'une tutelle administrative.

A.3.2.4. En ce qui concerne la comparaison avec les communautés non confessionnelles reconnues, le Gouvernement flamand relève que la région n'est pas compétente à l'égard de ces communautés, de sorte que le décret ne pouvait leur être appliqué.

A.3.3.1. Dans son mémoire en réponse, la fabrique d'église Sint-Clemens de Hoeilaart souligne que les personnes morales semi-publiques flamandes mentionnées dans l'article 1.2, alinéa 1er, 21°, du décret du 27 mars 2009, tout comme les administrations flamandes mentionnées dans la disposition attaquée, sont des personnes morales qui sont tout autant soumises à une forme de tutelle administrative. Selon cette partie, la question se pose dès lors de savoir pourquoi une catégorie de personnes morales est soumise à un régime plus sévère que l'autre.

A.3.3.2. Le Gouvernement flamand répond que, dans son application, le décret du 27 mars 2009 n'établit absolument aucune distinction entre les administrations flamandes et les personnes morales semi-publiques flamandes. Il n'est dès lors, selon lui, nullement question d'un régime plus sévère et d'un régime moins sévère.

A.3.4.1. La partie requérante souligne que, dans son mémoire, le Gouvernement flamand reconnaît lui-même que les travaux préparatoires du décret du 27 mars 2009 ne contiennent aucun commentaire relatif à l'article 1.2, alinéa 1er, 20°, attaqué, et ce alors que la Cour a déjà considéré à plusieurs reprises que la mention des motifs constituait une condition *sine qua non* pour pouvoir traiter de manière identique, conformément à la Constitution, des catégories différentes de personnes morales.

A.3.4.2. Selon le Gouvernement flamand, une telle justification serait uniquement requise s'il était établi que les fabriques d'église et les autres administrations flamandes sont des établissements fondamentalement différents, ce qui n'est pas le cas. Le Gouvernement flamand souligne aussi que, par le passé, la Cour a reconnu qu'une différence de traitement était compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution malgré l'absence de motifs dans les travaux préparatoires.

A.3.5.1. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante fait valoir que le Gouvernement flamand reconnaît qu'il n'a été tenu compte de la spécificité d'aucune personne morale de droit public et que le fait que les fabriques d'église sont des établissements publics qui possèdent des biens immobiliers suffisait comme facteur de rattachement. Selon cette partie, les considérations invoquées par le Gouvernement flamand concernant le but de la mesure ne sont pas pertinentes, étant donné que le but légitime ne constitue pas un motif suffisant pour l'utilisation de n'importe quel moyen. Elle relève également que la proposition de résolution

concernant la disponibilité de terrains à bâtir abordables, invoquée par le Gouvernement flamand, n'a pas été adoptée par le Parlement flamand, de sorte qu'elle ne saurait justifier la volonté du législateur décrétoal.

A.3.5.2. Le Gouvernement flamand répète que les fabriques d'église doivent effectivement être assimilées aux autres administrations flamandes en ce qui concerne les biens visés par le décret. A propos de la proposition de résolution précitée, le Gouvernement flamand fait valoir que les nombreuses références à cette proposition et les nombreuses citations empruntées à celle-ci dans les travaux préparatoires du décret du 27 mars 2009 montrent que la proposition peut effectivement fournir une indication de l'état d'esprit du législateur décrétoal.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.4.1. La Fabrique d'église Sint-Clemens de Hoeilaart invoque dans un second moyen, subsidiaire, que l'article 3.2.12 du décret du 27 mars 2009 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, parce que cette disposition confère une exonération fiscale générale à l'Etat, aux communautés et aux régions, aux provinces et aux communes, mais non aux fabriques d'église. Selon cette partie, le manque de clarté des travaux préparatoires du décret ne permet pas de discerner les objectifs que le législateur décrétoal poursuivait en adoptant la disposition attaquée. Si cette disposition compense le fait que les autorités sont soumises aux autres dispositions du décret, il est alors étonnant, selon cette partie, que des instances qui ne sont pas soumises au décret, comme l'Etat fédéral, bénéficient de l'exonération dont ne bénéficient pas les fabriques d'église.

A.4.2.1. Selon le Gouvernement flamand, le deuxième moyen est avant tout irrecevable, vu que la disposition attaquée s'applique pour autant seulement que les règlements-taxes communaux n'y dérogent pas. Le Gouvernement flamand fait valoir que l'intérêt de la partie requérante serait par conséquent purement hypothétique, étant donné qu'il ne serait pas établi que la commune de Hoeilaart dérogera ou non à la disposition attaquée dans son règlement-taxe.

A.4.2.2. La Fabrique d'église Sint-Clemens de Hoeilaart répond que la thèse du Gouvernement flamand aurait pour effet qu'il serait impossible d'attaquer valablement la disposition attaquée, tant que l'on ne saura pas avec certitude quelles communes appliqueront ou non la possibilité précitée de prévoir des dérogations. Elle relève également qu'il suffirait, selon la jurisprudence de la Cour, qu'une partie rende admissible qu'elle peut être affectée par une disposition attaquée, ce qui est le cas en l'espèce.

A.4.3.1.1. En ce qui concerne le fond de l'affaire, le Gouvernement flamand fait valoir que la taxe d'activation s'applique à tous les propriétaires de parcelles non bâties, y compris aux particuliers, et pas seulement aux administrations et personnes morales semi-publiques flamandes. Selon cette partie, l'exonération de cette taxe ne saurait compenser le fait d'être soumis au reste du décret.

A.4.3.1.2. Selon le Gouvernement flamand, la disposition attaquée n'instaure pas une exonération fiscale isolée mais ne fait que confirmer l'immunité fiscale de l'Etat. Cette partie renvoie à la jurisprudence de la Cour de cassation, qui a consacré un principe général de droit selon lequel les biens domaniaux de l'Etat qui sont affectés au service public sont exonérés des taxes communales. Selon cette partie, ce principe ne s'applique pas aux biens domaniaux des fabriques d'église : celles-ci ne bénéficient que de certaines exonérations légales explicites, nettement définies, de l'obligation de payer l'impôt (par exemple en matière de précompte immobilier, de droits d'enregistrement et de TVA). Par ailleurs, les exonérations dont elles bénéficient concernent uniquement les biens qui sont affectés à l'exercice du culte, alors que, fait observer le Gouvernement flamand, la taxe d'activation ne saurait s'appliquer à ces biens.

A.4.3.2.1. La Fabrique d'église Sint-Clemens de Hoeilaart répond que le législateur décrétoal ne peut invoquer la jurisprudence précitée de la Cour de cassation, étant donné qu'un principe général de droit ne lui donne pas un blanc-seing pour contourner la Constitution.

A.4.3.2.2. La référence au précompte immobilier et aux droits d'enregistrement n'est, selon cette partie, pas davantage pertinente, étant donné que les dispositions en question ont un autre objet et que rien n'oblige le législateur décrétoal à reprendre la législation fédérale en la matière.

A.4.3.3. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand répond qu'étant donné que le principe général de droit relatif à l'exonération fiscale des biens domaniaux ne s'applique pas aux fabriques d'église, la disposition attaquée ne pouvait dès lors confirmer l'immunité fiscale générale pour les fabriques d'église.

- B -

En ce qui concerne les dispositions attaquées

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 1.2, alinéa 1er, 20°, g), et 3.2.12 du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière.

B.1.2. L'article 1.2, alinéa 1er, 20°, du décret précité dispose :

« Au sens du présent décret et de ses arrêtés d'exécution, il convient d'entendre par :

[...]

20° administrations flamandes :

- a) les ministères, agences et institutions publiques flamands;
- b) les provinces, communes et districts flamands;
- c) les agences autonomisées externes communales et provinciales en Flandre;
- d) les associations flamandes de provinces et de communes, visées dans la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, et les modes de collaboration, visés dans le décret du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale;
- e) les centres publics d'aide sociale flamands et les associations, visés au chapitre 12 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale;
- f) les polders, visés à la loi du 3 juin 1957 relative aux polders et aux wateringues, visés à la loi du 5 juin 1956 relative aux wateringues;
- g) les fabriques d'église flamandes et les institutions chargées de la gestion des biens temporels des cultes reconnus; ».

B.1.3. L'article 3.2.12 du même décret dispose :

« Outre les exemptions accordées par ou en vertu de la présente section, la non-imposabilité générale de l'Etat, des Communautés, des Régions et des Communes s'applique pour ce qui concerne les biens du domaine public et les biens du domaine privé qui sont affectés à un service d'utilité publique ».

En ce qui concerne l'intérêt

B.2.1. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt de la partie requérante à l'annulation de l'article 3.2.12, attaqué, du décret du 27 mars 2009, au motif qu'il découlerait de l'article 3.2.6 du même décret que la disposition attaquée précitée s'appliquerait à cette partie pour autant seulement que le règlement-taxe de la commune de Hoeilaart n'y déroge pas.

B.2.2. Lorsqu'une disposition législative privilégie une catégorie de personnes, les personnes qui demeurent privées de l'avantage de cette disposition peuvent puiser dans cette différence de traitement un intérêt suffisamment direct pour attaquer cette disposition. En l'espèce, la partie requérante dénonce le fait qu'elle ne bénéficierait pas de la même immunité fiscale générale que les personnes mentionnées dans la disposition attaquée. Elle justifie donc d'un intérêt suffisant pour attaquer cette disposition. Le fait qu'un règlement-taxe communal puisse déroger à cette disposition ne porte pas atteinte à l'intérêt de la partie requérante, puisqu'en l'absence d'une telle dérogation, la différence de traitement dénoncée persisterait et pourrait affecter directement et défavorablement la partie requérante.

B.2.3. L'exception est rejetée.

En ce qui concerne le premier moyen

B.3. Le premier moyen est dirigé contre l'article 1.2, alinéa 1er, 20°, g), du décret de la Région flamande du 27 mars 2009. Selon la partie requérante, cette disposition ne serait pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 19 et 21 de la Constitution, avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.4.1. Selon le Gouvernement flamand, le moyen serait irrecevable en ce qu'il invoque la violation des dispositions conventionnelles internationales précitées.

B.4.2. La Cour n'est pas compétente pour contrôler directement des normes législatives au regard de dispositions conventionnelles. Toutefois, parmi les droits et libertés garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution figurent les droits et libertés résultant de dispositions conventionnelles internationales liant la Belgique.

Tel est le cas de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En ce que le moyen invoque la violation de ces dispositions conventionnelles internationales, combinées avec les articles 10 et 11 de la Constitution, il est recevable.

B.4.3. L'exception est rejetée.

I. Quant à la liberté de religion

B.5. La Cour doit d'abord vérifier si la disposition attaquée est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 19 et 21 de la Constitution, avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Cour étant compétente, en vertu de l'article 1er, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi spéciale du 9 mars 2003, pour statuer sur les recours en annulation, notamment, d'un décret, pour cause de violation des articles du titre II de la Constitution, parmi lesquels figurent les articles 19 et 21 de la Constitution, elle peut procéder directement à un contrôle au regard des dispositions constitutionnelles précitées, combinées avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, sans devoir lire ces dispositions en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6. L'article 19 de la Constitution dispose :

« La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ».

L'article 21 de la Constitution dispose :

« L'Etat n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs, et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication.

Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi, s'il y a lieu ».

L'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

L'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.

2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

4. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions ».

B.7. La liberté de religion comprend, entre autres, la liberté d'exprimer sa religion, soit seul, soit avec d'autres.

Les communautés religieuses existent traditionnellement sous la forme de structures organisées. La participation à la vie d'une communauté religieuse est une expression de la conviction religieuse qui bénéficie de la protection de la liberté de religion. Dans la perspective également de la liberté d'association, la liberté de religion implique que la communauté religieuse puisse fonctionner paisiblement, sans ingérence arbitraire de l'autorité. L'autonomie des communautés religieuses est en effet indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur même de la liberté de religion. Elle présente un intérêt direct non seulement pour l'organisation de la communauté religieuse en tant que telle mais aussi pour la jouissance effective de la liberté de religion pour tous les membres de la communauté religieuse. Si l'organisation de la vie de la communauté religieuse n'était pas protégée par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, tous les autres aspects de la liberté de religion de l'individu s'en trouveraient fragilisés (CEDH, 26 octobre 2000, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, § 62).

La liberté de culte garantie par l'article 21, alinéa 1er, de la Constitution reconnaît cette même autonomie d'organisation des communautés religieuses. Chaque religion est libre d'avoir sa propre organisation.

B.8. Lorsque le législateur décréte prend une mesure qui doit être considérée comme une ingérence dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement, il appartient à la Cour de vérifier si cette ingérence se justifie. Pour que l'ingérence soit compatible avec la liberté de religion et avec la liberté de culte, il est requis que la mesure fasse l'objet d'une réglementation suffisamment accessible et précise, qu'elle poursuive un objectif légitime et qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique, ce qui implique que l'ingérence doit répondre à « un besoin social impérieux » et qu'il doit exister un lien raisonnable de proportionnalité entre le but légitime poursuivi, d'une part, et la limitation de ces libertés, d'autre part.

B.9. Aux termes de la disposition attaquée, il faut entendre par administrations flamandes notamment « les fabriques d'église flamandes et les institutions chargées de la gestion des biens temporels des cultes reconnus ». Par voie de conséquence, les dispositions

du décret du 27 mars 2009 qui concernent les administrations flamandes s'appliquent également aux fabriques d'église et aux institutions précitées. Il y a lieu de vérifier si le législateur décrétoal a pris ainsi une mesure impliquant une ingérence dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement et si une telle mesure satisfait aux exigences mentionnées en B.8.

a) Inscription dans le registre des parcelles non bâties

B.10.1. Les parcelles non bâties potentiellement constructibles sont inscrites dans le registre des parcelles non bâties. La constitution du registre doit permettre d'avoir un aperçu des terrains et parcelles non bâtis qui sont la propriété d'administrations flamandes, en précisant s'ils répondent ou non aux caractéristiques particulières mentionnées à l'article 3.2.1, 1^o, du décret du 27 mars 2009 (article 2.2.5 du décret précité).

B.10.2. Le simple fait que les terrains et parcelles non bâtis qui sont la propriété des fabriques d'église flamandes figurent dans le registre des parcelles non bâties ne constitue pas une mesure impliquant une ingérence dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement.

b) Le contrôle en matière d'activation

B.11.1. Si, dans une commune, « l'objectif social contraignant », mentionné à l'article 4.1.2 du décret du 27 mars 2009, n'est pas réalisé dans le délai prévu à cette fin, le Gouvernement flamand peut prendre des mesures de contrôle en matière d'activation à l'égard des administrations flamandes (article 3.2.1 du décret précité). Le Gouvernement flamand somme l'administration flamande de prendre les mesures nécessaires pour que ses terrains ou parcelles non bâtis qui ne répondent pas à une ou plusieurs des caractéristiques particulières mentionnées à l'article 3.2.1, 1^o, du décret précité, puissent être radiés du registre des parcelles non bâties (article 3.2.2, § 1^{er}, du décret du 27 mars 2009). Faute de justification fondée, le Gouvernement flamand impose à l'administration flamande concernée un devoir

d'activation, qui implique l'obligation de prendre les mesures nécessaires précitées à l'égard des terrains et parcelles non bâtis qui ne sont pas couverts par un acte justificatif (article 3.2.2, § 3, du décret précité).

B.11.2.1. En cas de manquement à l'obligation d'activation, l'autorité supérieure peut mettre en œuvre tout moyen prescrit par la réglementation organique relative à l'administration concernée en vue de sanctionner pour la non-exécution des mesures prescrites en droit (article 3.2.3 du décret du 27 mars 2009). Ceci revient à exercer une forme de tutelle coercitive (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/1, p. 111).

B.11.2.2. La tutelle administrative générale sur les fabriques d'église implique qu'une décision du conseil de fabrique d'église qui viole la loi ou lèse l'intérêt général peut être suspendue et annulée (articles 58 et 59 du décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus). Le gouverneur de province peut charger un ou plusieurs commissaires de se rendre sur les lieux à l'effet de mettre à exécution les mesures prescrites par les lois, décrets, ordonnances, règlements généraux et arrêtés de l'Etat, de la communauté, de la région ou des institutions provinciales ou communales (article 63 du décret du 7 mai 2004).

B.11.2.3. Il découle de la combinaison de l'article 3.2.3 du décret du 27 mars 2009 et des dispositions du décret du 7 mai 2004 mentionnées en B.11.2.2 qu'en cas de non-exécution, par une fabrique d'église, des mesures permettant d'aboutir à la radiation du registre des parcelles non bâties les terrains ou parcelles non bâtis qui ne répondent pas à une ou plusieurs des caractéristiques particulières mentionnées à l'article 3.2.1, 1°, du décret du 27 mars 2009, un commissaire désigné par le gouverneur de province peut mettre ces mesures à exécution.

Ceci signifie « que l'autorité flamande *peut se substituer* à l'acteur public » et que « l'autorité flamande [...] exerce dans ce cas directement les compétences propres à cette administration décentralisée » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/1, p. 19).

Il est dit à ce sujet dans les travaux préparatoires :

« Le Gouvernement flamand peut donc, par exemple, vendre un bien, en stipulant clairement dans la convention d'achat que l'acheteur construira le bien (le prix de vente est reversé à l'autorité publique négligente concernée). Un droit de superficie peut, par exemple, aussi être accordé à une société de logement social en vue d'affecter le bien immobilier à la construction de logements (la convention dans laquelle le droit de superficie est stipulé est strictement conclue entre l'administration négligente (pour laquelle agit le Gouvernement flamand) et le titulaire du droit de superficie) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/1, p. 19).

B.11.2.4. Si un commissaire désigné par le gouverneur de province procédait à la vente d'un terrain à bâtir ou d'une parcelle non bâtie d'une fabrique d'église, il serait dérogé à l'article 34 du décret du 7 mai 2004, en vertu duquel le conseil de fabrique statue sur tous les actes de gestion et de disposition des biens et des moyens financiers appartenant à la fabrique d'église ou mis à disposition du culte.

B.11.3. Dans la mesure où le contrôle d'activation implique, pour les fabriques d'église flamandes, l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour que leurs terrains ou parcelles non bâtis qui ne répondent pas à une ou plusieurs caractéristiques particulières mentionnées à l'article 3.2.1, 1°, du décret, puissent être radiés du registre des parcelles non bâties, et dans la mesure où, en cas de manquement à cette obligation, l'autorité supérieure peut utiliser tout moyen prescrit par la réglementation organique relative à l'administration concernée en vue de sanctionner la non-exécution des mesures prescrites en droit, le contrôle d'activation comprend une mesure impliquant une ingérence dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement. Il faut dès lors vérifier si cette mesure répond aux exigences mentionnées en B.8.

B.12.1. Le contrôle d'activation vise « à libérer des terrains supplémentaires en vue de la création d'une offre de logements sociaux » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/1, p. 55).

Il est dit à ce sujet dans les travaux préparatoires :

« Il va évidemment de soi que les terrains qui sont valorisés sur la base de la réglementation relative au contrôle d'activation sont utilisés en vue de réaliser des logements ou des lots sociaux : en effet, la raison de l'exercice du contrôle d'activation est précisément

que le pourcentage minimum imposé en matière d'offre de logement social n'est pas atteint au sein de la commune » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/1, pp. 55 et 111).

B.12.2.1. Le contrôle d'activation concerne uniquement des terrains et des parcelles non bâtis. Il ne s'applique pas à une église ni à aucun autre bâtiment affecté à l'exercice d'un culte.

B.12.2.2. En outre, il ressort de l'article 3.2.1, 1°, du décret du 27 mars 2009 que le contrôle d'activation porte uniquement sur les terrains ou parcelles non bâtis des administrations flamandes qui ne répondent pas à une ou plusieurs des caractéristiques particulières suivantes :

- « a) ils servent manifestent à l'exercice de la mission de la personne morale concernée;
- b) ils sont aménagés comme structures collectives en ce compris leurs dépendances;
- c) ils font l'objet d'un droit d'emphytéose, de superficie, d'usufruit ou d'utilisation;
- d) ils sont loués en vertu de la Loi sur le bail à ferme du 4 novembre 1969, la preuve du bail pouvant être fournie par tous les moyens de droit;
- e) ils sont enregistrés durant l'année calendrier précédant l'année d'imposition dans le Système intégré de gestion et de contrôle;
- f) ils sont soumis à une interdiction de bâtir ou à une quelconque autre servitude d'utilité publique rendant la construction d'habitations impossible;
- g) l'impossibilité d'ériger des habitations découle d'une cause étrangère qui ne peut être imputée à l'administration flamande, telle que la superficie limitée des terrains ou lots à bâtir, ou leur situation, forme ou condition physique;
- h) ils obtiendront en vertu d'au moins un plan d'exécution spatiale ou plan d'aménagement déjà provisoirement fixé ou provisoirement adopté, une destination incompatible avec l'habitat; ».

En vertu de l'article 15, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 10 juillet 2008 fixant les modalités de l'établissement de l'actualisation et du financement du registre des parcelles non bâties, tel qu'il a été inséré par l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 juin 2009, il y a lieu d'appliquer les directives suivantes pour vérifier si les terrains et

parcelles non bâties des administrations flamandes répondent ou non aux caractéristiques particulières précitées :

« 1° un examen sur la base de pièces suffit :

a) si la présence ou l'absence de caractéristiques particulières peuvent être déduites directement de pièces dont dispose la commune, comme c'est le cas, par exemple, de l'inconstructibilité juridique du terrain à bâtir ou du lot découlant d'un plan d'exécution spatial ou d'un plan d'aménagement établis ou adoptés à titre provisoire, conférant au territoire une affectation inconciliable avec l'habitat;

b) si la présence ou l'absence de caractéristiques particulières peuvent être déduites directement de pièces ou de déclarations transmises par l'administration flamande ou consultables auprès de l'administration flamande, comme par exemple le fait que les terrains à bâtir ou lots sont grevés ou non d'un droit d'emphytéose, de superficie, d'usage ou qu'ils font l'objet ou non d'un bail à ferme en vertu de la loi du 4 novembre 1969 sur le bail à ferme;

2° un simple constat par un fonctionnaire communal suffit si la présence ou l'absence de caractéristiques particulières sont apparentes, comme c'est le cas par exemple lorsque l'inconstructibilité du terrain à bâtir ou de la parcelle découle de leur aménagement en tant qu'équipement collectif;

3° dans les cas autres que ceux visés au 1° et 2°, une déclaration motivée de l'administration flamande suffit ».

B.12.2.3. La fabrique d'église est chargée « de créer les conditions matérielles nécessaires à l'exercice du culte et à la conservation de la dignité de celui-ci » (article 4 du décret du 7 mai 2004). Pour autant que des terrains ou parcelles non bâties soient directement utiles à l'exercice du culte, par exemple parce que la fabrique d'église démontre qu'ils sont utilisés pour des célébrations en plein air, les mesures du contrôle d'activation ne peuvent s'appliquer à ces terrains ou parcelles. En outre, il ressort de l'article 15, alinéa 3, 3°, précité, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 10 juillet 2008 que si un examen sur pièces ou un simple constat ne suffisent pas pour démontrer l'existence de « caractéristiques particulières », une déclaration motivée de la fabrique d'église suffit.

B.12.3.1. Si le Gouvernement flamand devait, par application de l'article 3.2.2, § 1er, du décret du 27 mars 2009, sommer une fabrique d'église de prendre les mesures nécessaires pour pouvoir radier du registre des parcelles non bâties les terrains ou parcelles non bâties qui

ne répondent pas à une ou plusieurs des caractéristiques particulières précitées, cette fabrique d'église pourrait transmettre un acte justificatif au Gouvernement flamand.

B.12.3.2. Selon les travaux préparatoires, divers motifs justificatifs peuvent être invoqués (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/1, p. 19) : d'une part, la fabrique d'église peut faire valoir que les terrains ou parcelles non bâtis qui lui appartiennent « ne sont pas réalisables au sens de l'article 3.2.1, 1° » (*ibid.*), ce qui veut dire qu'ils présentent une ou plusieurs des caractéristiques particulières mentionnées dans cette disposition; d'autre part, la fabrique d'église peut, en ce qui concerne des terrains ou parcelles non bâtis qui ne présentent pas les caractéristiques particulières précitées, « avancer des motifs d'excuse justifiant pourquoi il ne peut pas encore être procédé à la réalisation (par exemple, en raison de difficultés financières) et indiquer de manière crédible et motivée comment il sera satisfait, dans un délai raisonnable, aux décisions prises » (*ibid.*).

B.12.3.3. Il ressort de ce qui précède que les motifs justificatifs qu'une administration flamande peut invoquer ne se limitent pas au fait de répondre ou non aux caractéristiques particulières visées à l'article 3.2.1, 1°, du décret du 27 mars 2009. Une fabrique d'église peut invoquer d'autres motifs justifiant qu'elle ne prend pas les mesures nécessaires pour que ses terrains ou parcelles non bâtis puissent être radiés du registre des parcelles non bâties. En outre, lorsqu'il examine si la justification avancée par une fabrique d'église est fondée, le Gouvernement flamand doit respecter l'autonomie des fabriques d'église décrite en B.7.

B.12.4. Le Gouvernement flamand peut, en l'absence de justification, contraindre une fabrique d'église à prendre, dans un délai qu'il fixe, des mesures pour que ses terrains ou parcelles non bâtis qui ne répondent pas à une ou plusieurs des caractéristiques particulières précitées puissent être radiés du registre des parcelles non bâties. Bien que ce délai « soit de cinq ans maximum à partir de la signification de l'ordonnance imposant l'obligation d'activation », il découle de cette exigence que les fabriques d'église disposeront du temps nécessaire pour prendre ces mesures. Le délai fixé par le Gouvernement flamand doit du reste être raisonnable afin de permettre à la fabrique d'église de prendre les mesures en question d'une manière qui lui permette de gérer soigneusement ses biens et de respecter le plan

pluriannuel contenant les accords financiers conclus entre la fabrique d'église et le conseil communal (article 41 du décret du 7 mai 2004).

B.12.5. Il découle de ce qui précède que l'application du contrôle d'activation instauré par les articles 3.2.1 à 3.2.4 du décret du 27 mars 2009 répond aux exigences mentionnées en B.8.

c) La redevance d'activation

B.13.1.1. L'article 3.2.5, § 1er, du décret du 27 mars 2009 autorise les conseils communaux « à lever un impôt annuel, levé sur des terrains à bâtir nus situés en zone d'habitat ou des lots nus ». Sauf dérogation prévue dans les règlements-taxes communaux (article 3.2.6), la redevance d'activation est due par la personne qui, au 1er janvier de l'exercice fiscal, est propriétaire d'un terrain à bâtir ou d'une parcelle (article 3.2.7) et qui n'est pas exemptée de cette redevance.

B.13.1.2. La redevance d'activation « remplace (en grande partie) la réglementation existante en matière de redevance frappant les parcelles et terrains non bâtis mentionnés à l'article 143 actuel du décret relatif à l'aménagement du territoire » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/1, p. 113).

B.13.2.1. La redevance d'activation ne s'applique pas uniquement aux fabriques d'église ou aux administrations flamandes en général, mais à toute personne qui est propriétaire d'un terrain à bâtir ou d'une parcelle et qui n'est pas exemptée de cette redevance. Le fondement de cette taxe est sans rapport avec la mission et les activités des fabriques d'église.

B.13.2.2. Le simple fait que les fabriques d'église flamandes soient soumises à une taxe qui ne les vise pas spécifiquement et qui ne rend pas impossible ou exagérément difficile l'accomplissement de leur mission ne constitue pas une ingérence dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement.

d) Actions concertées

B.14.1.1. En vertu de l'article 4.1.7, alinéa 1er, du décret du 27 mars 2009, chaque commune calcule pour son territoire, lors de chaque révision générale du Schéma de structure d'aménagement de la Flandre, la superficie globale des terrains à bâtir et des parcelles non bâties qui sont la propriété d'administrations flamandes et de personnes morales semi-publiques flamandes, à l'exception des terrains qui répondent à une ou plusieurs des caractéristiques particulières visées à l'article 3.2.1, 1°, du décret et les terrains qui sont la propriété d'organisations de logement social ou du « *Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant* ».

B.14.1.2. L'article 4.1.7, alinéa 2, du décret précité dispose :

« Par le biais de sa fonction de régie, visée à l'article 28 du Code flamand du Logement, la commune veille à ce que les différentes administrations flamandes et personnes morales semi-publiques flamandes entreprennent des actions concertées pour que, dans l'horizon temporel du Schéma de structure d'aménagement de la Flandre, au moins un quart de cette superficie commune soit affecté à la réalisation d'une offre de logements sociaux. Le conseil communal établit un programme d'action en la matière ».

B.14.1.3. L'article 28 du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement porte :

« § 1er. La commune est responsable de l'élaboration de sa politique de logement sur le plan local tout en prêtant attention à l'encouragement des projets de logements sociaux, à l'aide aux personnes seules et aux familles mal logées et de l'élaboration du contrôle de qualité du patrimoine des logements et de leurs environs.

§ 2. La commune encourage la réalisation de projets de logement social sur son territoire; quel que soit le preneur d'initiative. La commune vérifie, suivant la procédure en dans les cas fixés par le Gouvernement flamand, si des projets de logement social peuvent être réalisés sur son territoire par une société de logement social.

Les communes prennent soin que les projets de logement et que les opérations individuelles des organisations de logement social, du C.P.A.S. ou d'elles-mêmes soient harmonisées dans l'intérêt des habitants. A cette fin, les communes veillent à une concertation maximale entre les associations de logement social. Elles peuvent convoquer les associations de logement social et le C.P.A.S. pour une concertation. Les associations de logement social sont tenues de répondre à la demande de concertation de la commune.

Le Gouvernement flamand peut, dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget de la Région flamande, et aux conditions fixées par lui, subventionner les activités communales et intercommunales visant à réaliser les missions définies aux §§ 1er et 2, et l'amélioration des services aux familles et personnes seules nécessitant un logement.

Le Gouvernement flamand fixe les modalités de l'octroi et de la répartition des subventions.

§ 3. Le Gouvernement flamand accompagne et aide les communes lors de l'élaboration de leur politique de logement, particulièrement lors de la surveillance de la coordination avec la politique flamande du logement. L'entité chargée par le Gouvernement flamand de l'aide à la politique locale de logement peut participer aux réunions de concertation convoquées par les communes en application du § 2. Elle peut également convoquer une telle réunion de concertation sur sa propre initiative ».

B.14.2. Bien que les demandes de permis soient refusées lorsqu'elles sont incompatibles avec les accords conclus sur la base de l'article 4.1.7 du décret du 27 mars 2009 et bien que tout manquement à ces accords puisse être sanctionné en recourant au mécanisme juridique du contrôle d'activation (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/1, p. 48), il convient de constater que l'article 4.1.7 précité ne donne pas aux communes le droit de prendre des mesures coercitives en vue d'amener les diverses administrations flamandes et personnes morales semi-publiques flamandes à entreprendre des actions concertées. Par conséquent, cette disposition ne comporte pas de mesure impliquant une ingérence des communes dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement.

e) Construction de logements sociaux et modestes

B.15.1.1. En vertu de l'article 4.1.8, alinéa 2, du décret du 27 mars 2009, dans chacun des projets de lotissement et de construction visés à l'alinéa 1er de cette disposition, une offre de logement social est réalisée, qui doit être égale, lorsque les terrains sont la propriété d'administrations flamandes ou de personnes morales semi-publiques flamandes, à vingt pour cent au moins et à quarante pour cent au plus du nombre d'habitations à réaliser et/ou de parcelles.

En vertu de l'article 4.2.1, alinéa 2, du décret précité, dans chacun des projets de lotissement et de construction visés à l'alinéa 1er de cette disposition, une offre de logement

modeste est réalisée, qui doit être égale, en ce qui concerne les terrains qui sont la propriété d'administrations flamandes ou de personnes morales semi-publiques flamandes, à quarante pour cent du nombre d'habitations à réaliser et/ou de parcelles, diminués du pourcentage fixé par le règlement communal « Logement social » en ce qui concerne la réalisation d'une offre de logement social.

B.15.1.2. Si les terrains sont la propriété de personnes physiques ou morales, cette obligation de construction de logement social s'élève à dix pour cent au moins et à vingt pour cent au plus du nombre d'habitations à réaliser et/ou de parcelles et, pour la construction de logements modestes, à vingt pour cent, diminués du pourcentage fixé par le règlement communal « Logement social » en ce qui concerne la réalisation d'une offre de logement social.

Il est affirmé à ce sujet dans les travaux préparatoires :

« La plus grande responsabilité imposée au secteur (semi-)public peut être justifiée par le fait que le groupe des propriétaires qui conservent plus de dix parcelles est constitué à 65 % d'autorités publiques au sens large et par le principe de la spécialisation administrative qui, appliqué au droit domanial, implique que les services publics (fonctionnels) ne peuvent en principe conserver que les biens qui sont utiles à l'accomplissement de leurs missions » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/1, p. 50).

B.15.1.3. L'obligation d'assurer une offre de logement social et modeste s'applique uniquement aux « grands nouveaux projets de lotissement et de construction » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/1, p. 49), visés aux articles 4.1.8, alinéa 1er, 1° à 4°, et 4.2.1, alinéa 1er, 1° à 4°, du décret du 27 mars 2009.

B.15.1.4. Si un projet de lotissement ou de construction doit réaliser une offre de logement social et/ou modeste, une charge sociale est liée de plein droit au permis de lotissement ou au permis d'urbanisme, au sens de l'article 4.2.20 du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009. Cette charge oblige le lotisseur ou le maître d'ouvrage à poser des actes visant à réaliser une offre de logement social qui corresponde au pourcentage applicable au projet de lotissement ou de construction (articles 4.1.16, § 1er, et 4.2.5, § 1er, du décret du 27 mars 2009).

B.15.1.5. Le Gouvernement flamand établit des prix d'objectif indicatifs pour la vente ou la location d'habitations et pour la vente de parcelles qui font partie de l'offre de logement modeste (article 4.2.9 du décret du 27 mars 2009).

B.15.2. Les dispositions du décret du 27 mars 2009 qui règlent l'offre de logement social et modeste ne contiennent pas en soi d'obligation directe pour les fabriques d'église de réaliser des projets de lotissement ou de construction. Cette obligation peut toutefois découler, le cas échéant, des autres dispositions du décret précité, et en l'occurrence du contrôle d'activation. Le fait qu'une fabrique d'église, qui serait amenée, par le contrôle d'activation, à réaliser un projet de lotissement ou de construction, serait obligée, s'il s'agit d'un grand projet, de réaliser une offre de logement social et modeste, ne constitue pas une ingérence injustifiée dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement.

B.16. Il découle de ce qui précède que, pour autant que le législateur décréte ait pris une mesure impliquant une ingérence dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement, ce qui est le cas en ce qui concerne le contrôle d'activation, cette mesure répond aux exigences mentionnées en B.8.

II. Quant au principe d'égalité et de non-discrimination

B.17. La Cour doit également vérifier si la disposition attaquée est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les fabriques d'église flamandes sont traitées de la même manière que les autres administrations flamandes mentionnées à l'article 1.2, alinéa 1er, 20°, du décret du 27 mars 2009.

B.18.1.1. Le décret du 27 mars 2009 vise « à offrir une réponse intégrée » à un certain nombre de « questions sociales » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/1, p. 9), parmi lesquelles « la réévaluation des instruments de la politique foncière et immobilière [...] à la lumière d'une nouvelle politique » (*ibid.*, p. 6). Pour réaliser l'accord gouvernemental flamand 2004-2009, qui fixe le droit à un logement abordable comme une des principales priorités de la législature, « il est nécessaire de disposer d'un cadre décretaal plus large

comprenant des mesures stimulantes et contraignantes pour l'activation de terrains, de projets de rénovation, etc. » (*ibid.*).

B.18.1.2. Il ressort des travaux préparatoires du décret du 27 mars 2009 que les autorités publiques représentent 65 p.c. des propriétaires qui conservent plus de dix parcelles (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/1, p. 50) et que « l'autorité publique au sens large possède plus de 8 000 ha de parcelles non bâties dans des zones d'habitat » (*ibid.*, p. 18). Toujours selon les travaux préparatoires, « les promoteurs (semi-)publics ont une fonction d'exemple dans le soutien des groupes cibles ayant besoin d'aide sur le marché du logement » et « les terrains dormants des acteurs (semi-)publics doivent être utilisés prioritairement en vue de la réalisation de cet objectif » (*ibid.*).

B.18.2.1. En ce qui concerne l'application du décret aux fabriques d'église, il est dit dans les travaux préparatoires :

« Lors de la préparation du présent projet de décret soumis, la question a été posée de savoir dans quelle mesure cette systématique pouvait également s'appliquer aux fabriques d'église et aux institutions chargées de la gestion des biens temporels des cultes reconnus, eu égard aux possibilités limitées d'aliénation concernant ces administrations. Il convient de souligner, dans ce cadre, que lors de l'élaboration du décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, on est explicitement parti du fait que les fabriques sont entièrement autonomes pour disposer de leur patrimoine [...]; la vente de biens domaniaux privés des administrations d'église peut se faire, depuis le décret de 2004, pour des motifs fondés, comme l'utilisation de moyens nécessaires à l'exécution de travaux de réparation, à la vente de terrains qui rapportent peu *etc.* » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/1, p. 48).

B.18.2.2. La fabrique d'église est un établissement public doté de la personnalité juridique (article 3, alinéa 2, du décret du 7 mai 2004). Elle est soumise au contrôle administratif prévu au chapitre V du titre II du décret du 7 mai 2004.

B.18.2.3. Eu égard à l'objectif du législateur décréteur et au constat que les fabriques d'église sont des établissements publics soumis au contrôle des autorités flamandes, il n'est pas dépourvu de justification raisonnable de les traiter de la même manière que les autres administrations flamandes mentionnées à l'article 1.2, alinéa 1er, 20°, du décret du 27 mars 2009. Le fait que, comme le fait valoir la partie requérante, les fabriques d'église flamandes, contrairement aux autres administrations flamandes mentionnées à l'article 1.2, alinéa 1er,

20°, du décret du 27 mars 2009, n'aient pas de compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ne porte pas atteinte à ce qui précède. En effet, l'hypothèse de départ du législateur décrétoal est le constat que les administrations flamandes sont, dans une importante mesure, propriétaires de terrains à bâtir et de parcelles qui demeurent inutilisés. Le fait que ces administrations aient ou non également des compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme n'est pas pertinent par rapport à ce constat et à l'objectif du législateur décrétoal.

B.19. La Cour doit enfin vérifier si la disposition attaquée est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les fabriques d'église flamandes sont traitées de manière différente que (a) les personnes morales semi-publiques flamandes et les administrations flamandes mentionnées à l'article 1.2, alinéa 1er, 21°, du décret du 27 mars 2009 et (b) les institutions chargées de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés non confessionnelles reconnues.

a) La différence de traitement par rapport aux personnes morales semi-publiques flamandes

B.20.1. Aux termes de l'article 1.2, alinéa 1er, 21°, du décret du 27 mars 2009, il faut entendre par personne morale semi-publique flamande, pour l'application de ce décret et de ses arrêtés d'exécution :

« les personnes morales qui ne font pas partie des administrations publiques, tout en présentant un lien particulier avec une ou plusieurs administrations publiques, du fait qu'elles répondent aux deux conditions suivantes :

a) leurs travaux sont essentiellement financés ou subventionnés par une ou plusieurs administrations flamandes;

b) leur fonctionnement est directement ou indirectement soumis à un quelconque contrôle dans le chef d'une administration flamande par le biais de l'un des régimes suivants :

1) un contrôle administratif;

2) un contrôle sur l'affectation des moyens de fonctionnement;

3) la désignation, par une administration flamande, d'au moins la moitié des membres de la direction, du conseil d'administration, ou du conseil de surveillance; ».

Le Gouvernement flamand peut dresser une liste non limitative de personnes morales semi-publiques flamandes (article 1.2, alinéa 2, du décret du 27 mars 2009).

B.20.2. Les terrains et parcelles non bâtis qui sont la propriété de personnes morales semi-publiques flamandes sont, comme ceux des administrations flamandes, mentionnés dans le registre des parcelles non bâties (article 2.2.5, § 1er, du décret du 27 mars 2009). Par le biais de leur fonction de régie, les communes veillent « à ce que les différentes administrations flamandes et personnes morales semi-publiques flamandes entreprennent des actions concertées pour que, dans l'horizon temporel du Schéma de structure d'aménagement de la Flandre, au moins un quart de la superficie commune soit affectée à la réalisation d'une offre de logement social » (article 4.1.7, alinéa 2, du décret précité). Les normes qui déterminent, pour les projets de lotissement ou les projets de construction, l'offre de logement social et modeste à réaliser obligatoirement sont les mêmes pour les terrains qui sont la propriété de personnes morales semi-publiques flamandes que pour les terrains qui sont la propriété d'administrations flamandes (article 4.1.8, alinéa 2, 1^o, et article 4.2.1, alinéa 2, 1^o, du décret précité). S'agissant des dispositions précitées, la différence de traitement est inexistante.

B.20.3.1. Contrairement aux administrations flamandes, les personnes morales semi-publiques flamandes ne sont toutefois pas soumises au contrôle d'activation. Dans les travaux préparatoires du décret du 27 mars 2009, il est dit au sujet de l'exclusion des personnes morales semi-publiques flamandes du contrôle d'activation :

« En cas de négligence, les acteurs semi-publics pourront le plus souvent être rappelés à l'ordre dans le cadre du contrôle public du financement ou du subventionnement de ces acteurs » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n^o 2012/1, p. 19).

B.20.3.2. Il ressort de la définition des personnes morales semi-publiques flamandes mentionnée en B.20.1 qu'il s'agit de personnes morales qui dépendent financièrement des administrations flamandes ou qui sont soumises à la tutelle de ces dernières. Le législateur décréte a donc raisonnablement pu considérer que ces administrations disposent ainsi d'instruments suffisants pour inciter les personnes morales semi-publiques flamandes à prendre les mesures nécessaires pour pouvoir radier du registre des parcelles non bâties leurs terrains ou parcelles non bâtis.

b) La différence de traitement par rapport aux institutions chargées de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés non confessionnelles reconnues

B.21.1. Il découle de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que les régions, en ce qui concerne les administrations subordonnées, sont compétentes en ce qui concerne « les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes ».

B.21.2. Les régions ne sont, en revanche, pas compétentes en ce qui concerne les communautés non confessionnelles reconnues.

B.21.3. Eu égard à ce qui précède, la différence de traitement, qui découle du fait qu'en vertu de la disposition attaquée, les fabriques d'églises sont comprises parmi les administrations flamandes et non les institutions chargées de la gestion des communautés non confessionnelles reconnues, n'est pas dépourvue de justification raisonnable.

B.22. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le second moyen

B.23. Le second moyen est dirigé contre l'article 3.2.12 du décret du 27 mars 2009. Selon la partie requérante, cette disposition ne serait pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'Etat, les communautés, les régions, les provinces et les communes bénéficient d'une immunité fiscale générale en ce qui concerne les biens du domaine public et les biens du domaine privé qui sont utilisés en vue d'un « service d'utilité publique », alors que les fabriques d'église flamandes ne bénéficieraient pas de la même immunité générale.

B.24. Il découle de la disposition attaquée que les biens du domaine public et les biens du domaine privé utilisés en vue d'« un service d'utilité publique » de l'Etat, des communautés, des régions, des provinces et des communes sont exemptés de la redevance

d'activation. Par conséquent, les terrains et parcelles de l'Etat, des communautés, des régions, des provinces et des communes ne sont pas tous exemptés de cette redevance. Ce n'est le cas que s'ils sont soit affectés sans distinction à l'usage de tous, soit affectés à un service public et sont spécialement aménagés à cet effet.

B.25. Bien que les fabriques d'église flamandes ne bénéficient pas de l'immunité fiscale générale mentionnée dans la disposition attaquée, les biens de ces administrations qui appartiennent au domaine public et les biens de ces administrations qui appartiennent au domaine privé mais qui sont utilisés en vue d'un service d'utilité publique sont exonérés de la redevance d'activation. En effet, ou bien il ne s'agit pas de terrains ou de parcelles non bâtis, ou bien il faut considérer que ces terrains ou parcelles ne peuvent être affectés à la construction, par suite de leur aménagement en qualité d'équipements collectifs (article 3.2.10 du décret du 27 mars 2009).

B.26. Le second moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 29 juillet 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt