



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 63/2022
du 12 mai 2022
Numéro du rôle : 7577**

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 12 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 2017 « effectuant les adaptations législatives en vue de la reprise du service du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale », posées par le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters et S. de Bethune, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par jugement du 22 avril 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 17 mai 2021, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« - L'article 12 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 2017 effectuant les adaptations législatives en vue de la reprise du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale, en tant qu'il prévoit que l'exonération du précompte immobilier susceptible d'être appliqué au revenu cadastral des biens immobiliers ou des parties de biens immobiliers utilisés exclusivement comme lieux où se pratique l'exercice public d'un culte d'une religion reconnue ou de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle ne concerne pas les biens immobiliers ou parties de biens immobiliers utilisés comme habitations, ou équipés pour une telle utilisation - par exemple un presbytère - viole-t-il l'article 143, § 1er, de la Constitution et l'article 1erter, de la loi spéciale du 16 juin [lire : janvier] 1989 relative au financement des communautés et régions, lus en combinaison avec les articles 174, 175, al. 2, 176, al. 2, et 177, al. 2 de la Constitution, en ce qu'il :

. rendrait plus difficile l'exercice par le législateur fédéral de ses compétences en matière de financement des cultes reconnus et

. aurait pour effet, plus que d'imposer une source de revenus (les immeubles servant de presbytère), de grever directement le budget d'une autre subdivision de l'Etat (la commune), lequel est constitué de recettes provenant d'autres impôts, et ainsi de porter atteinte à son autonomie budgétaire ?

- L'article 12 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 2017 effectuant les adaptations législatives en vue de la reprise du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale, en tant qu'il prévoit que l'exonération du précompte immobilier susceptible d'être appliqué au revenu cadastral des biens immobiliers ou des parties de biens immobiliers utilisés exclusivement comme lieux où se pratique l'exercice public d'un culte d'une religion reconnue ou de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle ne concerne pas les biens immobiliers ou parties de biens immobiliers utilisés comme habitations, ou équipés pour une telle utilisation, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant combinés avec l'article 19 de la Constitution, en ce qu'il traite de manière différente, s'agissant des possibilités d'exonération du précompte immobilier du revenu cadastral des immeubles concernés, d'une part les biens immobiliers utilisés exclusivement comme lieux où se pratique l'exercice public d'un culte d'une religion reconnue ou de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle, répondant aux autres conditions définies par la disposition faisant l'objet de la question préjudicielle et, d'autre part, les biens immobiliers ou parties de biens immobiliers utilisés comme habitation ou équipés pour une telle utilisation, et servant ou étant destiné à servir de résidence au ministre du culte exerçant dans l'immeuble exonéré en vertu de cette disposition, alors que ces deux catégories d'immeuble sont nécessaires à l'exercice du culte et sont directement ou indirectement ' subsidiées ' par l'Etat belge ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'ASBL « Uniprobél », assistée et représentée par Me P. Verhaeghe, avocat au barreau de Bruxelles;

- la Région de Bruxelles-Capitale, assistée et représentée par Me C. Molitor, avocat au barreau de Bruxelles.

La Région de Bruxelles-Capitale a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 23 mars 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs M. Pâques et Y. Kherbache, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 20 avril 2022 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 20 avril 2022.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

Le litige devant le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles concerne la cotisation au précompte immobilier mise à charge de l'ASBL « Uniprobél » pour l'exercice d'imposition 2018 en ce qui concerne un immeuble sis à Bruxelles dont elle est propriétaire. L'ASBL « Uniprobél » a pour but statutaire de soutenir l'action de l'Église protestante unie de Belgique. Elle demande à être exonérée du précompte immobilier dès lors que l'immeuble sert de logement (ou presbytère) à un ministre du culte protestant. La Région de Bruxelles-Capitale s'oppose à cette demande d'exonération au motif que l'article 253 du Code des impôts sur les revenus 1992, tel qu'il a été remplacé par l'article 12 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 2017 « effectuant les adaptations législatives en vue de la reprise du service du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale », avec effet à partir de l'exercice d'imposition 2018, exclut du bénéfice de l'exonération les immeubles qui ne sont pas utilisés uniquement comme lieu où se pratique l'exercice public d'un culte d'une religion reconnue ou de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle et qui sont utilisés comme habitation ou équipés pour une telle utilisation. Dans ce contexte, le Tribunal pose les deux questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant à la demande de reformulation des questions préjudicielles

A.1. L'ASBL « Uniprobél » demande à la Cour de reformuler les questions préjudicielles, sur la base de l'article 27, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Tout d'abord, l'ASBL « Uniprobél » demande à la Cour de se prononcer sur le caractère potentiellement discriminatoire de la limitation du bénéfice de l'exonération aux immeubles qui sont gérés par un établissement local chargé de la gestion du temporel d'un culte reconnu. Elle déclare ne pas être un établissement local au sens de la disposition en cause.

Ensuite, l'ASBL « Uniprobél » demande à la Cour de ne pas limiter l'examen des questions préjudicielles à la seule situation des immeubles qui servent de logement au ministre d'un culte reconnu, mais de l'étendre à la situation des immeubles qui sont affectés au fonctionnement d'un culte reconnu sans être toutefois accessibles au public, ou seulement d'une manière limitée, dès lors que ces immeubles sont également exclus du bénéfice de l'exonération.

Enfin, l'ASBL « Uniprobél » demande à la Cour d'inclure dans les normes de référence à l'aune desquelles il convient d'apprécier la constitutionnalité de la disposition en cause les articles 10, 11, 19, 21, alinéa 1er, 142 et 181, § 1er, de la Constitution (première question) et les articles 21, alinéa 1er, 170, 172 et 181, § 1er, de la Constitution (seconde question).

Quant au fond

En ce qui concerne la première question préjudicielle

A.2.1. L'ASBL « Uniprobél » soutient qu'en ce qu'elle exclut du bénéfice de l'exonération les immeubles affectés au logement du ministre d'un culte reconnu, la disposition en cause viole le principe de la loyauté fédérale, tel qu'il est garanti, notamment, par l'article 143, § 1er, de la Constitution. Ce principe oblige les régions à exercer loyalement leurs compétences, en tenant compte des politiques des autres entités. Or, la disposition en cause produit des effets budgétaires qui sont contraires aux buts poursuivis par les articles 19, 21, alinéa 1er, et 181, § 1er, de la Constitution, par les lois qui organisent le temporel des cultes (la loi du 4 mars 1870 « sur le temporel des cultes » et l'article 255, 9°, de la Nouvelle loi communale du 24 juin 1988), ou encore par certains règlements-taxes communaux.

Selon l'ASBL « Uniprobél », l'incidence de la disposition en cause sur les finances des communes est un deuxième effet contraire au principe de la loyauté fédérale. À cet égard, il convient de prendre en compte trois éléments : l'obligation pour la commune d'héberger un officiant de l'établissement local chargé de la gestion du temporel du culte (article 255, 12°, de la Nouvelle loi communale), qui implique que la commune est redevable du précompte immobilier si elle est propriétaire de l'immeuble mis à disposition; l'obligation pour la commune de suppléer à l'insuffisance des revenus de l'établissement local précité (article 255, 9°, de la même loi); le fait que la disposition en cause affecte la politique budgétaire des communes visant à stimuler ces activités d'intérêt général sur leur territoire.

L'ASBL « Uniprobél » soutient que le précompte immobilier qui est dû pour l'immeuble affecté au logement du ministre d'un culte reconnu aura une incidence directe ou indirecte – selon que l'immeuble appartient ou non à l'établissement local reconnu – sur le budget de celui-ci. Cette charge sera nécessairement répercutée sur le budget de la commune, laquelle a l'obligation de suppléer à l'insuffisance des revenus de l'établissement local.

L'ASBL « Uniprobél » soutient enfin que la Région de Bruxelles-Capitale empiète sur les compétences de l'autorité fédérale et qu'elle viole les articles 19, 21 et 181, § 1er, de la Constitution en ce qui concerne les cultes reconnus. La reconnaissance par l'autorité fédérale d'un ministre du culte servant un établissement local implique l'obligation pour les autorités belges d'héberger ce ministre du culte et de lui octroyer un traitement. Mettre en doute, en ce qui concerne l'application d'une norme fiscale, la nécessité, pour le fonctionnement du culte reconnu, d'héberger un ministre du culte sur le territoire de la communauté locale entraverait l'équilibre instauré dans l'exercice des compétences entre les cultes reconnus, l'autorité fédérale et la Région. Selon l'ASBL « Uniprobél », la disposition en cause violerait également les compétences des organes représentatifs.

A.2.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale expose que la compétence du législateur fédéral en matière de financement des cultes se limite à la reconnaissance des cultes et aux traitements et pensions des ministres des cultes reconnus (articles 19 à 21 et 181 de la Constitution; article 6, § 1er, VIII, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). La disposition en cause n'empiète pas sur cette compétence et elle ne rend pas plus difficile voire impossible son exercice par le législateur fédéral. Elle ne viole donc pas le principe de la loyauté fédérale.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que les régions sont compétentes pour l'ensemble de la législation organique relative aux communes et aux provinces et que, dans l'exercice de cette compétence, elles peuvent mettre à charge des communes des obligations, dont celle d'inscrire la dépense correspondante dans leur budget. Cela découle de l'article 255, 12°, de la Nouvelle loi communale, qui prévoit l'obligation pour la commune d'inscrire dans son budget des dépenses l'indemnité de logement des ministres du culte, lorsque le logement n'est pas fourni en nature. Même à supposer que la disposition en cause ait pour effet d'obliger les communes à porter à leur budget une dépense nouvelle, ce qui n'est nullement établi, elle ne saurait porter atteinte aux articles 174 et 177, alinéa 2, de la Constitution.

A.2.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale allègue que la disposition en cause ne viole pas l'article 181, § 1er, de la Constitution, dès lors que celui-ci n'implique pour l'autorité fédérale aucune obligation de prévoir un logement pour les ministres du culte. La mise à disposition d'un hébergement au bénéfice des ministres du culte ou, à défaut, d'une indemnité correspondante (article 255, 12°, de la Nouvelle loi communale et article 92, 2°, du décret impérial du 30 décembre 1809 « concernant les fabriques des églises ») relève de la compétence régionale en matière de temporel du culte. La Région de Bruxelles-Capitale est par ailleurs compétente pour modifier la loi du 4 mars 1870 « sur le temporel des cultes ». C'est donc à tort que l'ASBL « Uniprobél » soutient que la disposition en cause viole cette législation « fédérale ».

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle

A.3.1. L'ASBL « Uniprobél » fait valoir que la limitation de libertés protégées par les articles 19, 21, alinéa 1er, et 181, § 1er, de la Constitution, et en particulier les ingérences dans le fonctionnement d'un culte reconnu, doivent être soumises à un contrôle particulièrement strict, tant sur le plan de leur justification que sur celui de leur proportionnalité.

L'ASBL « Uniprobél » soutient que la disposition en cause viole les articles 21, alinéa 1er, et 181, § 1er, de la Constitution. En soumettant à l'impôt le logement du ministre du culte d'un établissement reconnu par la Région, alors que cette affectation est le résultat combiné de l'acceptation préalable de l'établissement local par la Région, du libre choix de l'organe représentatif du culte reconnu de pourvoir dans cette fonction pour servir cet établissement local et de l'acceptation de ce libre choix par l'autorité fédérale, la disposition en cause porte atteinte à la liberté des cultes reconnus de s'organiser. La disposition en cause n'est par ailleurs pas justifiée au regard des articles 19, 21, alinéa 1er, et 181, § 1er, de la Constitution, des lois qui organisent le temporel des cultes (loi du 4 mars 1870 « sur le temporel des cultes »; article 255, 9°, de la Nouvelle loi communale), ainsi que de plusieurs autres normes qui organisent l'hébergement des ministres du culte des établissements reconnus (article 255, 12°, de la Nouvelle loi communale).

L'ASBL « Uniprobél » soutient qu'en excluant de l'exonération du précompte immobilier la fonction de logement, la disposition en cause, d'une part, traite de la même manière les personnes qui affectent un immeuble au logement dans le cadre du fonctionnement d'un culte reconnu et celles qui affectent un immeuble au logement dans le cadre du fonctionnement de cultes non reconnus ou fictifs et, d'autre part, qu'elle traite différemment les personnes qui affectent un immeuble au fonctionnement d'un culte reconnu, selon que l'immeuble sert ou non au logement du ministre du culte, alors que l'immeuble est nécessaire au fonctionnement du culte reconnu dans les deux cas et que les deux personnes se trouvent dans des situations comparables en ce qui concerne l'application de la loi du 4 mars 1870 « sur le temporel des cultes » et de l'article 255, 9°, de la Nouvelle loi communale.

Selon l'ASBL « Uniprobél », ces discriminations ne sont pas raisonnablement justifiées. En ce qui concerne les immeubles affectés au fonctionnement d'un culte reconnu par l'autorité fédérale, l'exclusion litigieuse ne peut pas être justifiée par le but du législateur ordonnancier d'éviter les abus par des cultes fictifs ou non reconnus. En effet, il n'y a pas de danger d'abus lorsqu'un propriétaire affecte son bien à l'exercice d'un culte reconnu au niveau fédéral.

L'ASBL « Uniprobél » soutient qu'en affectant un immeuble au logement du ministre du culte, le contribuable ne poursuit pas un but de lucre, il sert un but d'intérêt général. D'autres dispositions législatives présument expressément la fonction de logement nécessaire à l'exercice d'un culte public. L'imposition de cet hébergement équivaut à dire qu'il est sans utilité pour le fonctionnement du culte reconnu, ce qui n'est pas exact. Cela revient aussi, pour le législateur, à s'ingérer de manière excessive dans l'organisation des cultes reconnus.

L'ASBL « Uniprobél » allègue enfin que la disposition en cause est contraire à la politique fiscale de l'État et d'autres entités. Le législateur fédéral a toujours considéré que les immeubles qui servent de presbytère n'ont pas un rendement économique normal et qu'ils doivent dès lors être exonérés de la taxe foncière et de l'impôt sur les revenus (voy. l'article 12, § 1er, du CIR 1992).

A.3.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale affirme que l'objectif du législateur ordonnancier ne se limite pas à la lutte contre certains abus qui avaient été constatés dans le cadre de l'application

du régime précédent. Il ressort des travaux préparatoires que la disposition en cause tend à une optimisation des ressources, notamment en simplifiant certaines conditions liées à l'octroi de réductions avec le moins d'impacts financiers. Il s'agit donc de simplifier la perception de l'impôt. Le législateur ordonnancier entendait également éviter que l'exonération recouvre une portée trop large, qui serait incompatible avec la bonne marche des finances publiques.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rappelle que le législateur est libre de décider quand un changement de politique s'impose et qu'un tel changement ne saurait être discriminatoire en soi. Selon lui, la différence de traitement en cause poursuit un but légitime et elle ne produit pas des effets disproportionnés. Elle n'a pas pour effet de compromettre l'équilibre de la construction globale en lien avec l'intervention des différentes autorités publiques compétentes en matière de cultes. Il n'est nullement établi que le précompte immobilier perçu sur les immeubles qui servent au logement des ministres du culte serait disproportionné aux ressources des cultes concernés, ni qu'il menacerait leur pérennité ou entraverait sérieusement leur organisation interne, leur fonctionnement ou les activités qu'ils mènent sur le plan religieux.

En ce qui concerne le libellé de la question préjudicielle, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale précise enfin qu'il est inexact d'affirmer que les immeubles visés par la juridiction de renvoi sont directement ou indirectement « subsidiés » par l'État belge.

- B -

B.1. L'article 253, § 2, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : le CIR 1992), tel qu'il a été remplacé par l'article 12 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 2017 « effectuant les adaptations législatives en vue de la reprise du service du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale », avec effet à partir de l'exercice d'imposition 2018, dispose :

« Sur demande du contribuable, est exonéré du précompte immobilier, le revenu cadastral des biens immobiliers ou des parties de biens immobiliers qui remplissent les conditions cumulatives suivantes:

a) être utilisés exclusivement comme lieu où se pratique l'exercice public d'un culte d'une religion reconnue ou de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle;

b) être accessibles au public;

c) être utilisés fréquemment pour des événements de culte ou d'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle;

d) être gérés par un établissement local, reconnu par l'autorité compétente, chargée de la gestion du temporel du culte, ou par un établissement d'assistance morale du Conseil central laïque.

Ne sont pas visés par l'exonération mentionnée à l'alinéa précédent :

a) les biens immobiliers ou parties de biens immobiliers utilisés comme habitation, ou équipés pour une telle utilisation;

b) les salles de fête ou de réunion, à moins que ne soit apportée la preuve qu'il s'agit là du lieu principal d'exercice public du culte ou de l'assistance morale et que des événements de culte ou d'assistance morale s'y tiennent en moyenne au moins trois fois par semaine ».

B.2. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de cette disposition, en ce qu'elle prévoit que l'exonération du précompte immobilier du revenu cadastral des immeubles utilisés exclusivement comme lieu où se pratique l'exercice du culte d'une religion reconnue ou de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle ne concerne pas les immeubles utilisés comme habitation ou équipés pour une telle utilisation, avec le principe de la loyauté fédérale (première question préjudicielle) et avec le principe d'égalité et de non-discrimination, lu en combinaison avec la liberté des cultes (seconde question préjudicielle).

B.3. L'ASBL « Uniprobél » demande à la Cour de reformuler les questions préjudicielles afin d'en étendre l'objet à des aspects non visés par le juge *a quo* et d'inclure dans l'examen des questions plusieurs dispositions de la Constitution non visées par le juge *a quo*.

À cet égard, l'ASBL « Uniprobél » expose notamment que l'immeuble dont elle est propriétaire n'est pas géré par un établissement local, reconnu par l'autorité compétente, chargé de la gestion du temporel du culte, au sens de l'article 253, § 2, alinéa 1er, *d*), du CIR 1992. Elle demande à la Cour de se prononcer sur la constitutionnalité de cette condition.

B.4. Les parties ne peuvent modifier ou faire modifier la portée des questions préjudicielles posées par le juge *a quo*. Dès lors que la demande de reformulation des questions préjudicielles aboutit à en modifier la portée, la Cour ne peut y donner suite.

B.5.1. Il apparaît que la demande de reformulation faite par l'ASBL « Uniprobél » est en partie liée au point de savoir si les questions préjudicielles sont utiles à la solution du litige.

B.5.2. C'est en règle à la juridiction *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.5.3. Pour pouvoir faire l'objet d'une exonération du précompte immobilier, l'immeuble concerné doit remplir plusieurs conditions cumulatives énoncées à l'article 253, § 2, alinéa 1er, du CIR 1992. Parmi ces conditions figure l'exigence selon laquelle l'immeuble doit être géré par un établissement local, reconnu par l'autorité compétente, chargé de la gestion du temporel du culte, ou par un établissement d'assistance morale du Conseil central laïque (article 253, § 2, alinéa 1er, *d*)).

Les questions préjudicielles posées par le juge *a quo* ne portent pas sur cette exigence.

Dès lors que la condition, prévue à l'article 253, § 2, alinéa 1er, *d*), du CIR 1992, selon laquelle l'immeuble doit être géré par un établissement local, reconnu par l'autorité compétente, chargé de la gestion du temporel du culte, ou par un établissement d'assistance morale du Conseil central laïque, n'est pas remplie dans le litige soumis au juge *a quo*, d'après les déclarations de l'ASBL « Uniprobél » elle-même, cette dernière ne pourrait en tout état de cause pas bénéficier de l'exonération du précompte immobilier, indépendamment des réponses que la Cour pourrait apporter aux questions préjudicielles posées par le juge *a quo* sur la constitutionnalité de l'exclusion de l'exonération du précompte immobilier pour les immeubles qui sont utilisés comme habitation ou qui sont équipés pour une telle utilisation.

Les réponses aux questions préjudicielles sont donc manifestement inutiles à la solution du litige soumis au juge *a quo*.

B.6. Les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 12 mai 2022.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul