



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 154/2025
du 27 novembre 2025
Numéro du rôle : 8374**

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 Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par jugement du 24 octobre 2024, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 2 décembre 2024, 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 1°) ne concerne que les biens immobiliers ou parties de biens immobiliers qui sont 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 et 2°) doit-être accessible au public et 3°) ne s'applique pas aux biens immobiliers ou parties de biens immobiliers utilisés comme habitations, ou équipés pour une telle utilisation, viole-t-il l'article 143, § 1er, de la Constitution et l'article 1er, *ter*, de la loi spéciale du 16 juin [lire :

janvier] 1989 relative au financement des communautés et régions, lus en combinaison avec les articles 10, 11, 19, 21, 142, 174, 175 alinéa 2, 176 alinéa 2, 177 alinéa 2 et 181 de la Constitution en ce qu'il :

. rendrait impossible, ou exagérément difficile, l'exercice par le législateur fédéral de ses compétences en matière de reconnaissance des cultes, ou de financement des cultes reconnus ?

. aurait pour effet de grever directement le budget d'une autre subdivision de l'État (la commune), lequel est constitué de recettes provenant d'autres impôts et ainsi 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 1°) ne concerne que les biens immobiliers ou parties de biens immobiliers qui sont 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 et 2°) doit être accessible au public et 3°) ne s'applique pas aux 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 les articles 19, 21, 170, 172 et 181 de la Constitution, lus ensemble avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme, 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 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 ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

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

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

Par ordonnance du 24 septembre 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Magali Plovie et Willem Verrijdt, 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 à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, 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. *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 dont elle est propriétaire, sis à Bruxelles. 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 (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 » (ci-après : l'ordonnance du 23 novembre 2017), 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 des lieux d'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.

Par un jugement du 22 avril 2021, le Tribunal a posé à la Cour deux questions préjudicielles sur la constitutionnalité de l'article 12 de l'ordonnance du 23 novembre 2017.

Par son arrêt n° 63/2022 du 12 mai 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.063), la Cour relève que, 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, dont 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*). La Cour relève également que les questions préjudicielles posées par le juge *a quo* ne portent pas sur cette exigence. La Cour juge que, 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 équipés pour une telle utilisation. En conclusion, la Cour dit pour droit que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse, dès lors que les réponses à ces questions sont manifestement inutiles à la solution du litige soumis au juge *a quo*.

Par un jugement du 24 octobre 2024, le Tribunal considère que la réponse aux questions préjudicielles suggérées par les parties présente un intérêt pour la solution du litige et il pose les deux questions préjudicielles, adaptées, telles qu'elles sont reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. L'ASBL « Uniprobél » soutient que la juridiction de renvoi interroge la Cour sur la constitutionnalité de trois discriminations dont elle est la victime et qui portent sur : (1) la limitation de l'exonération aux immeubles « gérés » par des établissements locaux reconnus par la Région; (2) la limitation de l'exonération aux parties des immeubles accessibles au public, à l'exclusion des salles de réunion; (3) l'exclusion de la fonction d'habitation.

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, l'ASBL « Uniprobél » estime que celle-ci est entachée d'une erreur matérielle. Il y a lieu de lire « résidence du ministre exerçant dans l'immeuble exclu en vertu de cette disposition » au lieu de « résidence du ministre exerçant dans l'immeuble exonéré en vertu de cette disposition ».

A.1.2. En ce qui concerne la condition selon laquelle l'immeuble doit être géré par un établissement local reconnu par la Région, l'ASBL « Uniprobél » relève que l'article 255, 12°, de la Nouvelle loi communale obligeait les villes et les communes à fournir un logement aux officiants des cultes reconnus et qu'il n'était pas requis que ce logement fût géré par une communauté locale ou qu'il appartînt à une telle communauté. Lorsqu'un propriétaire affecte son bien à l'exercice d'un culte reconnu au niveau fédéral, il n'y a pas de risque d'abus. Eu égard au but poursuivi, il n'est pas justifié de traiter différemment les propriétaires ou gestionnaires d'un immeuble affecté à un culte reconnu selon que ceux-ci sont un établissement local ou non. Dans les deux situations, le bien est retiré du marché immobilier normal pour promouvoir un but d'intérêt général reconnu par l'État fédéral. Par conséquent, un propriétaire privé qui affecte son bien à l'hébergement du ministre d'un culte reconnu, soit un but que la loi fédérale de 2018 a qualifié de nécessaire pour l'exercice d'un culte public, devrait dès lors être toujours exonéré. Dès lors qu'elle poursuit un but contraire au but que poursuit l'autorité fédérale, la disposition en cause viole la loyauté fédérale.

A.1.3. En ce qui concerne la condition d'accessibilité pour le public, l'ASBL « Uniprobél » relève que des fonctions non publiques sont présumées nécessaires à l'exercice d'un culte par d'autres dispositions légales ainsi que par des règlements communaux. La loi du 4 mars 1870 « sur le temporel des cultes » et l'article 255, 9°, de la Nouvelle loi communale obligeaient en 2018 les villes et communes à pallier l'insuffisance des revenus des établissements locaux reconnus sur leur territoire. Or, ces dispositions ne font pas de distinction entre les immeubles qui sont accessibles au public et ceux qui ne le sont pas. Par conséquent, si un immeuble appartenant à un établissement local est affecté à l'exercice d'un culte mais qu'il n'est pas accessible au public, la taxe qui le grève sera mise à charge de l'établissement local et, en cas de budget déficitaire, de la commune concernée. Il en ira de même si l'immeuble concerné n'appartient pas à un établissement local, puisque le propriétaire demandera à l'établissement local de payer la taxe. Dans le culte protestant, la lecture et la discussion en groupe de la Bible sont importantes et fréquentes, ce qui nécessite des espaces de réflexion non accessibles au public.

A.1.4. En ce qui concerne l'exclusion de la fonction d'habitation, l'ASBL « Uniprobél » fait valoir que d'autres dispositions légales présument expressément cette fonction comme étant nécessaire à l'exercice d'un culte public, comme celle qui impose de mettre un logement à la disposition du ministre du culte. L'hébergement et les émoluments sont pour les autorités belges deux conséquences directes de la reconnaissance par l'État fédéral de l'officiant d'un culte servant un établissement local. L'exclusion du bénéfice de l'exonération du précompte immobilier des locaux qui servent de logement est contraire aux buts poursuivis par des normes d'autres autorités et elle viole donc la loyauté fédérale. Si l'occupant du logement est l'officiant d'un culte reconnu, il n'y a aucun risque de fraude. La disposition en cause empiète donc sur les compétences de l'autorité fédérale et viole les articles 19, 21 et 181, § 1er, de la Constitution.

A.1.5. L'ASBL « Uniprobél » soutient que la Région de Bruxelles-Capitale taxe un revenu immobilier qui est exonéré par le législateur fédéral en vertu de l'article 12, § 1er, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : le CIR 1992). Cette exonération a pour effet d'annuler la présomption de revenu immobilier instaurée par le revenu cadastral. Dès lors que le propriétaire affecte son bien à un but d'intérêt général, il ne peut y avoir de

revenu moyen net normal et l'immeuble doit être exonéré. Non seulement la disposition en cause est contraire à la politique fiscale de l'État fédéral, qui a pour but de stimuler des activités désintéressées qui sont d'intérêt général et qui considère le logement de l'officiant du culte comme étant nécessaire à l'organisation d'un culte public reconnu, mais elle est aussi une intervention excessive dans la libre organisation des cultes reconnus. Elle est donc contraire aux buts poursuivis par les articles 19 et 21, alinéa 1er, de la Constitution.

Selon l'ASBL « Unipobel », dès lors que la disposition en cause produit des effets budgétaires contraires aux buts poursuivis par d'autres normes qui restent en vigueur, elle viole la loyauté fédérale. Enfin, la proportionnalité de la disposition en cause pose question.

A.2.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que, depuis la régionalisation partielle de la compétence relative au temporel des cultes, l'autorité fédérale est compétente pour la reconnaissance de nouveaux cultes, pour le paiement des traitements et pensions des ministres des cultes reconnus et pour la législation relative à la laïcité organisée, tandis que les régions sont compétentes pour les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus.

Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, la disposition en cause ne rend pas impossible ou exagérément difficile l'exercice par le législateur fédéral de ses compétences en matière de reconnaissance des cultes ou de financement des cultes reconnus. En matière de financement des cultes reconnus, l'autorité fédérale n'intervient que pour prendre en charge les traitements et pensions des ministres du culte et pour fixer les règles applicables. La disposition en cause n'est en rien liée à cette compétence.

A.2.2. Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, la seconde partie de la question préjudicielle appelle également une réponse négative. Dans l'exercice de leurs compétences relatives aux communes et aux provinces, les régions peuvent prévoir l'obligation pour les communes d'inscrire une dépense à leur budget. C'est d'ailleurs l'objet de l'article 255, 12°, de la Nouvelle loi communale, qui a été abrogé, à tout le moins implicitement, par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 2021 « organique de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales reconnues » (ci-après : l'ordonnance du 10 décembre 2021). Cette ordonnance transfère à la Région la charge liée au financement des communautés culturelles locales reconnues. Il est d'ailleurs dit dans les travaux préparatoires de cette ordonnance que, dans la mesure où la Région est compétente pour le financement des communes et qu'elle déleste les communes d'une charge et d'une dépense, au regard des dépenses publiques globales, l'impact est nul. Ensuite, il n'est pas établi que le législateur ordonnancier, par la disposition en cause, a grevé directement le budget de la commune et qu'il a ainsi porté atteinte à l'autonomie budgétaire de cette dernière. À cet égard, il apparaît que la question préjudicielle entraîne une confusion entre l'autonomie budgétaire des communes, dont le principe peut être contesté, et l'autonomie fiscale des communes.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient qu'à supposer que la disposition en cause ait pour effet d'obliger les communes à porter à leur budget une dépense nouvelle, ceci ne porte nullement atteinte à l'article 174 de la Constitution. Par ailleurs, la disposition en cause ne viole pas l'article 177, alinéa 2, de la Constitution. Dès lors que les régions sont compétentes à l'égard des pouvoirs subordonnés, elles peuvent, par voie législative, confier une mission déterminée aux communes et les obliger à inscrire dans leur budget les dépenses nécessaires à la réalisation de cette mission, sans que cela soit critiquable au regard de la loyauté fédérale. En effet, une telle opération est entièrement circonscrite au sein de la compétence régionale en matière de pouvoirs subordonnés.

Enfin, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne voit pas en quoi la disposition en cause violerait les articles 10, 11 et 19 de la Constitution.

A.2.3. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que le législateur ordonnancier n'a pas pour seul objectif la lutte contre certains abus. Le but est également l'optimisation des ressources, notamment en simplifiant certaines conditions liées à l'octroi de réductions avec le moins d'impacts financiers, étant entendu que l'impact budgétaire de toutes ces modifications est considéré comme marginal. Le but de l'ordonnance n'est en effet pas d'élargir ni de rétrécir l'assiette fiscale, mais de simplifier la perception de l'impôt là où cela s'avère possible.

Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, la différence de traitement en cause repose sur un critère objectif et elle poursuit un but légitime. Par ailleurs, rien ne permet de considérer que la disposition en cause aurait des effets disproportionnés. En particulier, il n'est pas établi que le précompte immobilier enrôlé pour les immeubles qui servent de résidence au ministre d'un culte serait disproportionné aux ressources des cultes concernés ni qu'il menacerait leur pérennité et entraverait sérieusement leur organisation interne, leur fonctionnement ou leurs activités religieuses. Enfin, il ne résulte pas des normes de contrôle mentionnées dans la question préjudicielle que tous les immeubles nécessaires à l'exercice d'un culte, quelle que soit leur affectation, devraient faire l'objet d'un seul et même traitement, notamment sur le plan fiscal.

A.3.1. L'ASBL « Uniprobél » répond que l'objectif budgétaire ne peut justifier à lui seul les différences de traitement en cause lorsque le propriétaire d'un bien affecte celui-ci à l'exercice d'un culte reconnu. En outre, l'annulation du revenu cadastral des immeubles concernés par l'article 12, § 1er, du CIR 1992 vaut également pour le précompte immobilier.

A.3.2. En ce qui concerne en particulier la première question préjudicielle, l'ASBL « Uniprobél » observe que l'ordonnance du 10 décembre 2021 n'est pas utile à la solution du litige fiscal en cause, qui concerne l'année 2018. Cette année-là, il n'y avait pas de prise en charge par la Région du logement du ministre du culte. En outre, l'historique de l'évolution de la répartition des compétences en matière de cultes reconnus n'apporte rien aux débats qui concernent les effets, sur les autres autorités, de l'exercice des compétences. Il faut distinguer la titularité d'une compétence de son exercice.

A.4.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que la mise à disposition d'un hébergement ou d'une indemnité au bénéfice des ministres du culte ne ressortit pas à la compétence de l'autorité fédérale visée à l'article 181, § 1er, de la Constitution. Cette obligation, qui était prévue à l'article 255, 12°, de la Nouvelle loi communale et à l'article 92, 2°, du décret impérial du 30 décembre 1809 « concernant les fabriques d'église » et qui est désormais réglée dans l'ordonnance du 10 décembre 2021, relève de la compétence des régions en matière de temporel des cultes. C'est donc à tort que l'ASBL « Uniprobél » soutient que la disposition en cause perturberait les effets de la législation fédérale qui prévoit cette obligation.

A.4.2. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relève que le souci du législateur ordonnancier était également d'éviter que l'exonération recouvre une portée trop large qui serait incompatible avec la bonne marche des finances publiques. La différence de traitement en cause dans la seconde question préjudicielle est justifiée au regard de cet objectif.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale renvoie à un arrêt de la Cour de cassation du 22 février 2024 (ECLI:BE:CASS:2024:ARR.20240222.1N.2) dont il ressort que le logement du ministre du culte n'est pas nécessaire à l'exercice du culte en question.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1.1. Avant son remplacement par l'article 12, en cause, 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 » (ci-après : l'ordonnance du 23 novembre 2017), l'article 253, 1°, du Code des impôts sur les revenus 1992

(ci-après : le CIR 1992) exonérait du précompte immobilier le revenu cadastral des biens immobiliers ou des parties de biens immobiliers visés à l'article 12, § 1er, du même Code, dont les biens immobiliers ou des parties de biens immobiliers qu'un contribuable ou un occupant avait affectés sans but de lucre à l'exercice public d'un culte.

B.1.2. Tel qu'il a été remplacé par l'article 12 de l'ordonnance du 23 novembre 2017, l'article 253 du CIR 1992 dispose, en son paragraphe 2 :

« 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, [chargé] 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 ».

Il résulte de cette modification qu'en Région de Bruxelles-Capitale, depuis l'exercice d'imposition 2018, le champ d'application de l'exonération du précompte immobilier du revenu cadastral d'un immeuble lié à l'exercice d'un culte est réduit. Désormais, pour bénéficier de cette exonération, il faut que l'immeuble soit utilisé exclusivement comme lieu où se pratique l'exercice du culte, qu'il soit accessible au public, qu'il soit utilisé fréquemment pour des événements du culte et qu'il soit géré par un établissement local, reconnu par l'autorité

compétente, chargé de la gestion du temporel du culte. Les immeubles qui sont utilisés comme habitation ou équipés pour une telle utilisation sont expressément exclus de l'exonération. Des contribuables qui pouvaient jusqu'alors bénéficier de l'exonération du précompte immobilier sur la base de l'ancien article 253 du CIR 1992, lu en combinaison avec l'article 12, § 1er, du même Code, en sont désormais exclus.

B.1.3. Les travaux préparatoires de la disposition en cause indiquent :

« § 2 : Exonération liée aux lieux de culte

Ce nouveau paragraphe 2 concerne l'exonération du précompte immobilier pour les cultes reconnus et l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle.

Des abus de cette exonération, par les propriétaires d'immeubles qui les destinaient à des cultes fictifs, ont été constatés dans la pratique. Pourtant, cette exonération ne visait que les cultes et l'assistance morale ' authentiques '.

Un contrôle de l'authenticité du culte, qui était pratiqué dans un immeuble en question, afin de détecter les abus potentiels, est toutefois difficile, vu la liberté de culte constitutionnelle et l'interdiction d'ingérence en découlant (articles 19 à 21 de la Constitution).

Comme solution, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a entendu limiter l'accès à l'exonération aux bâtiments et parties de bâtiments où sont exercés les seuls cultes d'une religion reconnue ou de l'assistance morale et qui sont gérés par une instance reconnue.

Dans ce cas, ce n'est pas à l'autorité de contrôler l'authenticité du culte ou de l'assistance morale pratiqués dans le bâtiment, mais à l'instance reconnue de la religion et de l'assistance morale concernées. Ces concepts sont déjà contenus dans les articles 24, § 1er, et 187 [lire : 181], § 1er, de la Constitution, et sont également appliqués par d'autres législations, comme par exemple l'enseignement de la religion.

Le caractère constitutionnel de la distinction entre cultes reconnus et non reconnus avait déjà été consacré par la Cour constitutionnelle. Dans son arrêt du 4 mars 1993, la Cour a confirmé qu'un tel avantage ' peut être lié à l'intervention d'une instance indépendante des pouvoirs publics qui en garantit l'authenticité. ' (C.C., 4 mars 1993, n° 18/1993).

Pour éviter les aménagements mineurs de certaines pièces pour tenter de bénéficier de l'exonération, ce paragraphe précise également que l'immeuble concerné (ou certaines parties) doit exclusivement et régulièrement être utilisé pour des événements de culte ou d'assistance morale » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, A-554/1, pp. 9-10).

En commission, le ministre des Finances, du Budget et des Relations extérieures a indiqué :

« Le projet d'ordonnance qui vous est soumis aujourd'hui vise à clarifier et moderniser certaines notions et règles de base du précompte immobilier.

Dans cette optique de modernisation, on a résolument opté pour :

[...]

2. une optimalisation des ressources :

- en amendant les textes fédéraux de manière à viser une plus grande automatisation, [fût-ce] à un stade ultérieur;

- en simplifiant certaines conditions liées à l'octroi de réductions avec le moins d'impacts financiers.

3. une adaptation aux nouvelles réalités sociales :

[...]

- en interdisant explicitement certaines pratiques considérées comme abusives, plus précisément dans le cadre d'un contournement de la condition d'absence de but de lucre en vue d'obtenir une exonération.

L'impact budgétaire de toutes ces modifications est, de manière générale, considéré comme marginal. Le but de ce texte n'est en effet pas d'élargir ou de rétrécir l'assiette fiscale, mais, là où cela s'avère possible, de simplifier la perception de l'impôt » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2017-2018, A-554/2, pp. 2-3).

Quant à la première question préjudicielle

B.2. Par la première question préjudicielle, la juridiction *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de la disposition en cause, en ce qu'elle soumet l'exonération du précompte immobilier du revenu cadastral des immeubles liés à l'exercice d'un culte à plusieurs conditions et limitations, avec l'article 143, § 1er, de la Constitution et avec l'article 1erter de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (ci-après :

la loi spéciale du 16 janvier 1989), lus en combinaison avec les articles 10, 11, 19, 21, 142, 174, 175, alinéa 2, 176, alinéa 2, 177, alinéa 2, et 181 de la Constitution.

Selon la juridiction *a quo*, la disposition en cause « rendrait impossible, ou exagérément difficile, l'exercice par le législateur fédéral de ses compétences en matière de reconnaissance des cultes, ou de financement des cultes reconnus » et elle « aurait pour effet de grever directement le budget d'une autre subdivision de l'État (la commune), lequel est constitué de recettes provenant d'autres impôts et ainsi porter atteinte à son autonomie budgétaire ».

B.3.1. L'article 143, § 1er, de la Constitution dispose :

« Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts ».

Le respect de la loyauté fédérale suppose que, lorsqu'elles exercent leurs compétences, l'autorité fédérale et les entités fédérées ne perturbent pas l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble. La loyauté fédérale concerne plus que le simple exercice des compétences : elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu.

Le principe de la loyauté fédérale oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs.

B.3.2. L'article 1erter de la loi spéciale du 16 janvier 1989 impose aux régions d'exercer leurs compétences fiscales dans le respect de la loyauté fédérale.

B.4.1. L'article 174 de la Constitution dispose :

« Chaque année, la Chambre des représentants arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutefois, la Chambre des représentants et le Sénat fixent annuellement, chacun en ce qui le concerne, leur dotation de fonctionnement.

Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes ».

Les articles 175, alinéa 2, 176, alinéa 2, et 177, alinéa 2, de la Constitution prévoient la compétence des Parlements de communauté et de région pour régler, chacun en ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes, par décret ou par une règle visée à l'article 134.

Contrairement à ce que la juridiction *a quo* considère, aucune des dispositions précitées ne concerne la compétence des conseils communaux et provinciaux pour adopter leur budget.

B.4.2. L'article 181 de la Constitution dispose :

« § 1. Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'Etat; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget.

§ 2. Les traitements et pensions des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle sont à la charge de l'Etat; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget ».

B.5. Il ne ressort ni de la première question préjudicielle ni de la motivation du jugement de renvoi en quoi la disposition en cause devrait être contrôlée au regard des articles 10, 11, 19, 21 et 142 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la loyauté fédérale.

Dès lors, la Cour ne tient pas compte de ces dispositions dans son examen.

B.6. En vertu de l'article 3, alinéa 1er, 5°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, le précompte immobilier est un impôt régional. Les régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations de cet impôt. Elles ne peuvent toutefois modifier le revenu cadastral fédéral (article 4, § 2, de la même loi spéciale).

B.7. En ce qu'elle règle les conditions auxquelles le revenu cadastral d'un immeuble lié à l'exercice d'un culte peut être exonéré du précompte immobilier, la disposition en cause relève de la compétence du législateur ordonnancier en matière de précompte immobilier.

La Cour doit examiner si la disposition en cause a une incidence disproportionnée sur l'exercice par le législateur fédéral de ses propres compétences, ce qui implique d'identifier dans un premier temps les compétences fédérales concernées.

B.8.1. L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été inséré par l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, dispose :

« VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

[...]

6° 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.8.2. En vertu de cette disposition, les régions sont compétentes depuis le 1er janvier 2002 pour régler ce qui concerne les fabriques d'église et les autres établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, dans le cadre de leurs compétences en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés. La même disposition réserve à l'autorité fédérale la compétence de reconnaître les cultes et celle d'allouer des traitements et des pensions aux ministres des cultes, qui sont également visés à l'article 181, § 1er, de la Constitution.

B.8.3. En vertu de leur compétence en matière de fabriques d'église et d'établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, les régions sont compétentes pour tout ce qui concerne le temporel des cultes reconnus, c'est-à-dire la gestion des biens et des revenus des cultes reconnus. Elles sont également compétentes pour reconnaître les communautés

cultuelles locales des cultes reconnus et leur circonscription territoriale, afin de déterminer le ressort territorial des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus.

La compétence réservée à l'autorité fédérale de reconnaître les cultes implique celle de reconnaître les cultes en tant que tels, ainsi que les organes représentatifs de ceux-ci. La reconnaissance d'un culte par l'autorité fédérale entraîne un financement public de la part de l'État.

B.8.4. La compétence des régions en matière de gestion du temporel des cultes reconnus est limitée aux établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus par l'autorité fédérale. Dans le cadre de l'exercice de cette compétence, la reconnaissance, par une région, d'une communauté cultuelle locale entraîne en principe la création d'un établissement public qui est chargé de la gestion des biens et des revenus de cette communauté.

B.9. La compétence des régions relative au temporel des cultes reconnus s'étend aux dispositions légales qui prévoient l'obligation pour les pouvoirs publics de pallier l'insuffisance des revenus des établissements chargés de la gestion du temporel du culte reconnu par l'autorité compétente pour faire face à leurs obligations et d'inscrire à leur budget les sommes nécessaires à cet effet, ainsi qu'aux dispositions légales qui règlent la mise à disposition d'un logement pour le ministre d'un culte reconnu ou l'octroi d'une indemnité à cet effet.

B.10. La première question préjudicielle repose sur la prémisse selon laquelle le législateur fédéral serait compétent pour le financement des cultes reconnus et pour la prise en charge, par les communes, de la mise à disposition d'un logement pour le ministre du culte.

Dès lors que, comme il est dit en B.9, les régions sont compétentes en ce qui concerne la mise à disposition, par les pouvoirs publics, d'un logement pour les ministres des cultes reconnus, la disposition en cause, en ce qu'elle exclut du bénéfice de l'exonération du précompte immobilier les immeubles affectés au logement du ministre d'un culte reconnu, ne

rend pas impossible ou exagérément difficile l'exercice par le législateur fédéral de ses compétences en matière de reconnaissance des cultes et de traitements et pensions des ministres des cultes.

La circonstance que, dans l'exercice de ses compétences, la Région de Bruxelles-Capitale peut poursuivre des objectifs différents de ceux poursuivis par l'autorité fédérale dans l'exercice de ses propres compétences est une conséquence inhérente au fédéralisme et à l'autonomie dont l'autorité fédérale et les entités fédérées jouissent dans l'exercice de leurs compétences respectives; elle ne saurait emporter en soi une violation du principe de la loyauté fédérale, garanti par l'article 143, § 1er, de la Constitution.

Contrairement à ce que soutient l'ASBL « Uniprobél », l'exonération des revenus de biens immobiliers ou des parties de biens immobiliers sis dans un État membre de l'Espace économique européen qu'un contribuable ou un occupant a affectés sans but de lucre à l'exercice public d'un culte, telle qu'elle est prévue à l'article 12, § 1er, du CIR 1992, n'a pas pour effet « d'annuler la présomption de revenu immobilier instaurée par le revenu cadastral » ni « d'annuler le revenu cadastral » des immeubles concernés. Cette exonération concerne l'impôt des personnes physiques, qui est un impôt fédéral, et elle ne s'impose pas au législateur régional, qui est libre de définir les exonérations applicables en matière de précompte immobilier, lequel est un impôt régional, comme il est dit en B.6.

B.11. À supposer que la disposition en cause puisse, indirectement, avoir une incidence négative sur le budget des communes bruxelloises, compte tenu de l'obligation qui leur incombait, avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 2021 « organique de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales reconnues » (ci-après : l'ordonnance du 10 décembre 2021), de suppléer à l'insuffisance des revenus des établissements chargés de la gestion du temporel du culte pour faire face à leurs obligations (voy. notamment l'article 92, 1^o, du décret impérial du 30 décembre 1809 « concernant les fabriques des églises », tel qu'il était applicable avant son abrogation par l'ordonnance du 10 décembre 2021, et l'article 255, 9^o, de la Nouvelle loi communale), le principe de la loyauté fédérale ne fait pas obstacle à ce qu'une région impose aux communes qui relèvent de sa compétence d'inscrire une dépense déterminée à leur budget en ce qui

concerne une matière pour laquelle cette région est compétente, ni à ce que cette région adopte une disposition décrétole ou ordonnancière ayant un tel effet.

B.12. Enfin, la disposition en cause ne porte pas atteinte à la compétence des assemblées législatives visées aux articles 174, 175, alinéa 2, 176, alinéa 2, et 177, alinéa 2, de la Constitution de régler l'affectation de leurs recettes par loi, décret ou ordonnance.

B.13. L'article 12 de l'ordonnance du 23 novembre 2017 est conforme à l'article 143, § 1er, de la Constitution et à l'article 1erter de la loi spéciale du 16 janvier 1989, lus en combinaison avec les articles 174, 175, alinéa 2, 176, alinéa 2, 177, alinéa 2, et 181 de la Constitution.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.14. Par la seconde question préjudicielle, la juridiction *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de la disposition en cause, en ce qu'elle soumet à plusieurs conditions et limitations l'exonération du précompte immobilier du revenu cadastral des immeubles liés à l'exercice d'un culte, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant lus en combinaison avec les articles 19, 21, 170, 172 et 181 de la Constitution et avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'elle traite différemment « 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 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 ».

B.15.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.15.2. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.15.3. L'article 172 de la Constitution est une application particulière du principe d'égalité et de non-discrimination en matière fiscale.

B.16.1. L'article 19 de la Constitution garantit la liberté des cultes et celle de leur exercice public. En vertu de l'article 21, alinéa 1er, de la Constitution, l'État ne peut intervenir dans la nomination et l'installation des ministres d'un culte, ni leur interdire de correspondre avec leur supérieur ou de publier leurs actes. Ces deux dispositions garantissent l'autonomie d'organisation des communautés religieuses. Chaque religion est libre d'avoir sa propre organisation dans laquelle l'État ne peut, en principe, intervenir.

B.16.2. 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 ».

En ce qu'il reconnaît à toute personne le droit de manifester sa religion, individuellement ou collectivement, l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme a une portée analogue à celle de l'article 19 de la Constitution. Dès lors, les garanties offertes par ces dispositions forment, dans cette mesure, un ensemble indissociable.

B.16.3. La liberté de religion n'implique pas que les Églises ou leurs fidèles doivent se voir accorder un statut fiscal différent de celui des autres contribuables (CEDH, décision, 14 juin 2001, *Alujer Fernandez et Caballero Garcia c. Espagne*, ECLI:CE:ECHR:2001:0614DEC005307299, p. 8). L'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme n'implique pas non plus le droit pour une association religieuse d'être exonérée de tout impôt (CEDH, décision, 16 avril 1998, *Association « Sivananda de Yoga Vedanta »*, ECLI:CE:ECHR:1998:0416DEC003026096). Toutefois, une mesure de taxation d'une association religieuse constitue une ingérence dans l'exercice des droits garantis par l'article 9 précité lorsqu'elle a pour effet de couper les ressources vitales de l'association, de sorte que cette dernière n'est plus en mesure de garantir concrètement à ses fidèles le libre exercice de leur culte, et qu'elle menace la pérennité, sinon entrave sérieusement l'organisation interne, le fonctionnement de l'association et ses activités religieuses (CEDH, 30 juin 2011, *Association Les Témoins de Jéhovah c. France*, ECLI:CE:ECHR:2011:0630JUD000891605, § 53). En outre, lorsque le législateur prévoit un régime fiscal spécifique pour les cultes, il doit le faire dans le respect du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

B.17. Ni la question préjudicielle ni la motivation de la décision de renvoi ne permettent de comprendre en quoi la disposition en cause serait incompatible avec l'article 170 de la Constitution. Partant, la Cour ne tient pas compte de cette disposition dans son examen.

B.18. Lorsqu'il détermine sa politique en matière fiscale, le législateur ordonnancier dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu. Tel est notamment le cas lorsqu'il détermine le fait générateur et les redevables des impôts qu'il prévoit. La Cour ne peut censurer les choix politiques du législateur ordonnancier et les motifs qui les fondent que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou ne sont pas raisonnablement justifiés. Le législateur ordonnancier dispose ainsi d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer les cas dans lesquels un contribuable peut bénéficier d'une exonération d'impôt.

Toutefois, lorsque l'exonération fiscale est liée au droit d'exprimer sa religion, soit seul, soit avec d'autres, le législateur est tenu par le devoir de neutralité et d'impartialité qui lui incombe en vertu des articles 19 et 21, alinéa 1er, de la Constitution.

B.19. La différence de traitement en cause repose sur la fonction de l'immeuble concerné, selon que celui-ci est ou non utilisé 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 et que, dans la négative, l'immeuble est utilisé comme habitation ou équipé pour une telle utilisation, et sert de logement au ministre d'un culte reconnu.

Il s'agit d'un critère objectif.

B.20. Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le législateur ordonnancier a modifié les conditions d'exonération du précompte immobilier applicable pour les biens immobiliers affectés à l'exercice public d'un culte ou de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle dans le but d'éviter que cette exonération recouvre une portée trop large qui serait incompatible avec la bonne marche des finances publiques.

Il s'agit d'un objectif légitime qui peut raisonnablement justifier que le bénéfice de l'exonération du précompte immobilier soit réservé aux immeubles qui sont directement affectés à l'exercice public du culte reconnu concerné, de sorte qu'en sont exclus les immeubles

qui, bien qu'étant utiles à ce culte, ne sont pas directement affectés à son exercice public, tels que l'immeuble qui sert de logement au ministre du culte.

B.21. Conformément à l'article 255 du CIR 1992, tel qu'il est applicable dans la Région de Bruxelles-Capitale, le précompte immobilier s'élève à 1,25 % du revenu cadastral tel que celui-ci est établi au 1er janvier de l'exercice d'imposition.

Il n'est pas établi qu'un précompte immobilier calculé sur une telle base, même majoré des centimes additionnels communaux et des centimes additionnels au profit de l'agglomération bruxelloise, est disproportionné aux ressources des cultes concernés ni qu'il menacerait leur pérennité ou entraverait sérieusement leur organisation interne, leur fonctionnement et leurs activités religieuses.

B.22. Pour le reste, la différence de traitement en cause ne produit pas des effets disproportionnés pour les contribuables concernés, compte tenu de l'obligation pour les pouvoirs publics d'accorder une indemnité de logement au ministre du culte (lorsqu'un logement n'est pas fourni) (voy. notamment l'article 4 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 juin 2006 « portant diverses dispositions relatives aux cultes reconnus », tel qu'il était applicable avant son abrogation par l'ordonnance du 10 décembre 2021, l'article 255, 12°, de la Nouvelle loi communale, et l'article 92, 2°, du décret impérial du 30 décembre 1809 « concernant les fabriques des églises », tel qu'il était applicable avant son abrogation par l'ordonnance du 10 décembre 2021), indemnité qui peut servir à couvrir au moins en partie les coûts liés à la mise à disposition d'un logement par les contribuables.

Enfin, en excluant les immeubles qui servent de logement au ministre du culte reconnu d'une exonération du précompte immobilier, le législateur ordonnancier n'a pas limité la libre organisation des cultes concernés, et il n'a pas davantage porté atteinte aux traitements et aux pensions des ministres des cultes, visés à l'article 181 de la Constitution.

B.23. L'article 12 de l'ordonnance du 23 novembre 2017 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 19, 21, 172 et 181 de la Constitution et avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

1. 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 » ne viole ni l'article 143, § 1er, de la Constitution ni l'article 1erter de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, lus en combinaison avec les articles 174, 175, alinéa 2, 176, alinéa 2, 177, alinéa 2, et 181 de la Constitution.

2. L'article 12 de la même ordonnance ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 19, 21, 172 et 181 de la Constitution et avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

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 27 novembre 2025.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul