

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 141.851 du 10 mars 2005

A.160.512/VIII-4917

En cause : **BEN MOUSSA** Abdelghani,
ayant élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

**1. la Commission chargée du renouvellement
des organes du culte musulman,**

2. l'Etat belge, représenté par le
Ministre de la Justice,

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 4 mars 2005 par Abdelghani BEN MOUSSA,
tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la
décision de la Commission chargée de l'organisation du renouvellement des organes du
culte musulman du 23 février 2005 par laquelle est déclarée irrecevable sa candidature
aux élections générales du 20 mars 2005;

Vu la demande de mesures provisoires introduite simultanément par le
même requérant;

Vu la note d'observations des parties adverses;

Vu l'ordonnance du 4 mars 2005, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 9 mars 2005 à 11.15 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me SAMBON, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis contraire, M. AMELYNCK, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. Selon l'article 19 de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, les églises protestante, anglicane et israélite "sont, pour la gestion de leurs intérêts temporels et pour leurs rapports avec l'autorité civile, représentées et organisées de la manière qui sera déterminée par le gouvernement. Cette organisation comprendra :
1° la composition du personnel;
2° la circonscription;
3° la régie des biens".

L'article 19*bis* de la même loi dispose comme suit :

“ Les administrations propres aux cultes islamique et orthodoxe sont organisées de la manière prévue par l'article 19 sur les territoires des provinces et de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.
Les rapports avec l'autorité civile sont assurés par l'organe représentatif du culte islamique et l'organe représentatif du culte orthodoxe.
(...)”.

2. La religion islamique ne connaissant pas de structure hiérarchique, des difficultés ont surgi pour la mise en oeuvre de la loi précitée sur le temporel des cultes.

Un arrêté royal du 3 juillet 1996 relatif à l'Exécutif des musulmans de Belgique a conféré à celui-ci la représentation de l'ensemble de la communauté

islamique en Belgique. Il s'est cependant avéré que cette structure de représentation présentait des lacunes.

Un rapport sur les “Modalités relatives à la formation d'un organe chef de culte musulman” a été établi par l'Exécutif des musulmans de Belgique le 25 mai 1998. Après avoir décrit la situation existante, les difficultés juridiques qui avaient surgi et les particularités du culte islamique, ce rapport propose des principes pour la mise sur pied d'un organe chef de culte; ces principes concernent les électeurs - notamment les conditions d'inscription sur la liste des électeurs -, les opérations de vote et les candidats; à propos de ceux-ci, il est précisé qu'ils “devront correspondre au profil de la fonction qu'ils se proposent d'exercer et remplir les conditions suivantes :

- “
1. être musulman observant;
 2. être âgé de 25 ans minimum au moment des élections;
 3. jouir des droits civils;
 4. résider à titre principal en Belgique depuis plus de 5 ans au moment des inscriptions et bénéficier d'un droit d'établissement;
 5. parler couramment une des langues du pays;
 6. ne pas exercer de mandat diplomatique ou politique;
 7. adresser son dossier de candidature au plus tard 3 mois avant les élections, contenant un curriculum vitae et une lettre de motivation”.

Le rapport prévoit que l'Exécutif veillera au respect des conditions de candidature, qu'il pourra refuser des candidatures en motivant sa décision et que le candidat refusé pourra introduire un recours devant un conseil d'arbitrage qui sera mis en place par l'Exécutif pour veiller à la régularité du processus électoral.

Il est également prévu que 51 candidats seront élus, et que 17 autres seront cooptés, la cooptation visant à “garantir la participation des minorités et de personnes spécialement compétentes mais qui n'ont pas voulu participer au processus électoral”.

Selon le rapport, l'organe chef de culte sera composé de 17 membres, “dont 7 ‘marocains’, 4 ‘Turcs’, 3 ‘Belges’ et 3 ‘autres nationalités’ ”.

Un addendum au rapport prévoit le renouvellement d'un tiers de l'assemblée constituante après cinq ans de fonctionnement et qu'ensuite, après une nouvelle période de cinq ans, “une nouvelle élection générale à l'échelle du pays sera organisée pour aboutir à la désignation d'un nouveau O.C.C. Il n'y aura plus de distinction des candidats et des électeurs en différents collèges électoraux correspondant à des référents linguistiques différents” .

3. Un arrêté royal du 24 juin 1998 modifiant l'arrêté royal du 3 juin 1996 relatif à l'Exécutif des musulmans de Belgique insère dans ce dernier un article 3bis rédigé comme suit : "L'Exécutif prend les mesures nécessaires pour l'organisation d'élections au sein des communautés islamiques de Belgique afin de proposer la reconnaissance d'un organe représentatif du culte islamique".

Une commission d'accompagnement "relative à l'organisation des élections d'un organe représentatif du culte islamique", créée par arrêté royal du 24 septembre 1998, est chargée des missions suivantes (article 3) :

- " 1° veiller à la régularité des élections;
- 2° rendre avis et organiser la médiation concernant les litiges qui pourraient survenir dans le cadre des élections et portant notamment :
 - a) sur les déclarations à effectuer par les électeurs et les candidats;
 - b) sur la preuve d'inscription;
 - c) sur les conditions à respecter par les candidats;
- 3° approuver la désignation des présidents et assesseurs des bureaux de vote;
- 4° composer une délégation d'observateurs des élections".

4. Les élections ont eu lieu le 13 décembre 1998. Il ressort des débats que le requérant y a participé.

A la suite de ces élections, un arrêté royal du 3 mai 1999 a reconnu l'Exécutif des musulmans de Belgique, dénommé l'Exécutif, comme organe représentatif du culte islamique et les membres de l'Exécutif ont été reconnus par arrêté royal du 4 mai 1999.

5. Au mois de février 2003, les membres de l'Exécutif des musulmans de Belgique ont démissionné. Un nouvel Exécutif des musulmans de Belgique a été reconnu à titre provisoire par arrêté royal du 18 mai 2003. Le mandat de ses membres venait à échéance le 31 mai 2004 mais ceux-ci ont poursuivi leur mission.

6. La question de l'élection d'un nouvel organe s'est alors posée. Elle a fait l'objet, entre le mois de septembre 2003 et le mois de juin 2004, de réunions et de contacts entre les représentants de la Ministre de la Justice et de l'exécutif des musulmans de Belgique (Doc. chambre, sess. 2003-2004, n° 1275/001, pp. 4 et 5). Il n'y a apparemment pas eu de consensus au sein de la communauté musulmane.

7. Un avant-projet d'arrêté royal "portant création d'une Commission chargée de l'organisation du renouvellement des organes du Culte musulman" a été élaboré et soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. Dans son avis 37.484/2 du 2 juillet 2004, la section de législation s'est exprimée en ces termes à propos de la base légale de l'arrêté en projet :

“ (...)

En son alinéa 2, l'article 19bis {de la loi du 4 mars 1870 relative au temporel des cultes} précise que les rapports avec l'autorité civile sont assurés par l'organe représentatif du culte islamique. Cet alinéa fonde le pouvoir du Roi de reconnaître l'organe du culte islamique.

Toutefois, cet article 19bis, pas plus que l'article 19, ne confère au Roi une habilitation pour régler une question aussi spécifique, à savoir instituer, comme le fait le projet, une commission chargée de l'organisation du renouvellement des organes du culte musulman et ce, d'autant que la matière concernée a trait à une liberté fondamentale consacrée tant par les articles 19 à 21 et 181, § 1^{er}, de la Constitution que par l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En l'état actuel du droit interne, le Conseil d'Etat ne peut donc que conclure, sur la base de l'article 105 de la Constitution, à l'absence de toute base légale pouvant fonder l'arrêté royal en projet”.

La conclusion de l'avis est la suivante :

“ Les mesures en projet, par leur spécificité, manquent de fondement légal en droit interne. Pour pouvoir être introduites, une intervention préalable du législateur est requise. Le système globalement mis en place devra en outre être compatible avec les articles 9, 11 et 14 de la C.E.D.H. et avec les articles 10, 11, 19 à 22 et 181 de la Constitution”.

8. La loi portant création d'une Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman, promulguée le 20 juillet 2004, reproduit le texte de l'avant-projet d'arrêté royal; elle est publiée au Moniteur belge du 30 juillet 2004. Elle fait l'objet d'un recours en annulation auprès de la Cour d'arbitrage; le requérant, qui insiste sur le fait qu'il ne conteste pas le principe de l'élection générale, n'est pas requérant devant la Cour d'arbitrage.

L'article 5 de la loi du 20 juillet 2004 définit comme suit les missions de la commission qu'elle crée :

- “ 1° prendre toutes les mesures nécessaires pour l'organisation des élections générales;
2° veiller à la régularité des opérations électorales;
3° organiser une médiation en ce qui concerne les litiges qui pourraient se présenter au cours des opérations électorales et en particulier :
a) sur les déclarations à effectuer par les électeurs et les candidats;
b) sur la preuve de l'inscription sur la liste soit des candidats soit celle des électeurs;
c) sur les conditions à respecter par les candidats;
4° approuver la désignation des présidents et des assesseurs des bureaux de vote;
5° prendre les mesures nécessaires afin de composer une délégation d'observateurs le jour des élections”.

9. Le 3 novembre 2004, la commission créée par la loi du 20 juillet 2004, ci-après dénommée la commission, rédige “une note d'information à l'intention de la communauté musulmane de Belgique”. Cette note indique que les élections auront lieu

“dans un délai aussi rapproché que possible”. Le calendrier est fixé ultérieurement, à une date qui n’est pas connue.

A une date qui n’est pas plus connue, la commission établit un règlement qui porte notamment sur l’inscription en qualité de candidat et sur l’enregistrement des candidatures. Son article 2 porte notamment ce qui suit :

“ (...) Pour s’inscrire en qualité de candidat, il faut remplir les conditions suivantes :
S être musulman (déclaration sur l’honneur);
S être âgé de vingt-cinq ans accomplis le jour de l’élection (c’est-à-dire le 20 mars 2005);
S jouir de ses droits civils et politiques;
S avoir sa résidence principale et légale en Belgique depuis au moins cinq ans à la date de l’introduction de la candidature et bénéficier d’un droit d’établissement;
S parler couramment la langue de la région dans laquelle on réside et pour les candidats choisissant de se présenter à Bruxelles (catégorie M ou T) ou dans une circonscription bi-régionale (catégorie C ou AAC), indiquer la langue de leur choix (le français ou le néerlandais);
S ne pas exercer un mandat politique ou une fonction diplomatique;
S joindre à son dossier un curriculum vitae ainsi qu’une lettre de motivation;
S indiquer la catégorie électorale (M, T, C ou AAC) et la circonscription électorale dans lesquelles il choisit de se présenter.
(...)
La Commission se prononce sur la recevabilité des candidatures, au plus tard le 28 janvier 2005.
Chaque candidat sera informé de la décision le concernant, soit par lettre simple si la candidature est déclarée recevable, soit par courrier recommandé si sa candidature est refusée; dans ce dernier cas, une possibilité de recours est ouverte auprès de la Commission dans un délai de quinze jours calendrier à compter de l’envoi de la lettre recommandée.
La Commission statue sur les recours au plus tard le 17 février 2005. Elle arrête définitivement à cette date la liste des candidats. (...).”

Ce règlement a été publié au Moniteur belge du 14 février 2005, mais son contenu a apparemment été porté à la connaissance des intéressés - à tout le moins du requérant - par une autre voie. En effet, les candidats ont été mis en possession des documents leur permettant de poser leur candidature dans le délai imparti par la commission. A ce jour, le dit règlement n’a pas fait l’objet d’un recours en annulation devant le Conseil d’Etat.

10. Par exploit du 4 janvier 2005, le requérant et une autre personne citent les parties adverses devant le président du tribunal de première instance de Bruxelles siégeant en référé pour obtenir que celles-ci soient condamnées “à suspendre le processus électoral entamé sur la base de la loi du 20 juillet 2004 au moins pendant une période de trois mois afin de permettre au moins :

- Que soient données les garanties sur le sort et le traitement des données privées

- Que soit votée la loi dite du screening
- Que soient supprimées les catégories arbitraires et absurdes d'électeurs
- Qu'un règlement soit publié et largement diffusé
- Qu'une information puisse être donnée sur tout ce processus électoral,

demande formulée évidemment sous réserve des recours introduits à la Cour d'Arbitrage et au Conseil d'Etat", le tout sous peine d'astreinte.

Par ordonnance du 13 janvier 2005, le président du tribunal de première instance de Bruxelles se déclare sans juridiction pour connaître de la demande.

11. Par lettre recommandée du 22 janvier 2005, le requérant pose sa candidature aux élections en vue du renouvellement des organes représentatifs du culte musulman. Il remplit le formulaire prévu à cet effet, à l'exception de la rubrique "catégorie électorale" qui prévoit les mentions "Marocain", "Turc", "Autre appartenance" et "Converti"; il explique qu'il n'a "pu choisir l'une des quatre catégories dans lesquelles {il ne se} retrouve pas en tant que Belge et musulman de naissance".

12. Par lettre du 27 janvier 2005, le président de la commission invite le requérant à réparer cette omission; il précise, en ce qui concerne l'inscription dans une catégorie, qu' "il s'agit d'une appartenance choisie et non d'une appartenance préexistante". Le 9 février 2005 le requérant est informé de ce que son refus de s'inscrire dans une catégorie entraîne l'irrecevabilité de sa candidature.

13. Le 14 février 2005, le requérant introduit auprès de la commission un recours contre la décision d'irrecevabilité de sa candidature. Il conteste l'obligation de s'inscrire dans une catégorie et fait notamment valoir qu'aucune disposition de la loi du 20 juillet 2004 n'habilite la commission à procéder à une catégorisation des candidats musulmans.

14. Après avoir entendu le requérant, la commission décide de rejeter son recours. L'intéressé en est informé par lettre du 23 février 2005 rédigée en ces termes :

" La Commission, sur le vu de votre recours du 14 février 2005 et après vous avoir entendu en sa séance du 17 février, ne peut que rejeter votre recours, pour les motifs suivants :

Votre refus de vous inscrire dans une des catégories électorales prévues par le règlement (...) rend votre candidature irrecevable.

Les considérations exposées dans votre lettre précitée ne contestent pas que vous ne remplissez pas une des conditions mais se bornent à une critique de la règle que vous ne respectez pas.

Je réponds néanmoins à vos observations, dans l'ordre où elles sont présentées.

1. Il est excessif de parler d'impossibilité pour qualifier ce qui est en réalité un refus, d'autant que la quatrième catégorie (autres appartenances culturelles) peut être considérée comme contenant tout ce qui n'est pas dans les trois premières, y compris le cas du «belge de confession musulmane et d'origine marocaine» qui ne désire pas s'inscrire dans la catégorie de l'appartenance culturelle marocaine.

La Commission ne prétend nullement que le culte musulman se réfère à des appartenances. Celles-ci n'en sont pas moins, en fait, prises en considération par une grande partie de la communauté musulmane, ce qui est de nature à avoir des incidences pratiques.

2. Le singulier des mots «la liste» qu'utilise la loi n'exclut pas que la liste totale se compose de plusieurs catégories.

La création de catégories électorales (ou plutôt leur maintien) n'a rien d'une «immixtion ... dans le culte musulman» car le processus électoral décidé par le législateur n'en est lui-même pas une : il s'agit seulement d'une opération qui se meut dans le sein du droit étatique, plus précisément du droit public belge, à savoir l'institution d'un interlocuteur des autorités belges afin que celles-ci puissent apporter au culte l'aide prévue par la Constitution.

3. La Commission s'est jugée invitée, par les travaux préparatoires et par le mot «renouvellement» employé par la loi, à se référer à ce qui s'est fait en 1998 et non à ce qui aurait été, en 1998, envisagé pour l'avenir.

Si vraiment il apparaissait un consensus dans la communauté musulmane pour supprimer toute distinction en dépit de la diversité des cultures et des langues, les organes issus de l'élection en cours pourront le décider pour l'avenir : ils seront mieux placés que la Commission pour trancher ce débat".

Il s'agit de l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée;

Considérant que les parties adverses déclinent la compétence du Conseil d'Etat pour connaître de la demande; qu'elles s'appuient sur les termes de la demande de mesures provisoires pour soutenir que l'objet réel du recours est de sanctionner la violation prétendue du droit subjectif que le requérant aurait à être candidat;

Considérant qu'il ne ressort pas des termes de la demande de suspension que le requérant invoquerait un droit subjectif à l'éligibilité; qu'il critique la légitimité du motif invoqué pour déclarer sa candidature irrecevable; qu'à première vue cette contestation de la légalité d'une décision d'une autorité administrative relève du contentieux objectif; que le Conseil d'Etat est compétent pour en connaître;

Considérant que les parties adverses contestent également l'intérêt du requérant; que cette exception est liée au fond;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant qu'en ce qui concerne le préjudice grave difficilement réparable lié à l'exécution immédiate de l'acte entrepris, le requérant expose qu'il est un membre actif de la vie culturelle et religieuse musulmane et donne des exemples de son activité dans ce domaine; qu'il fait valoir qu'il est intervenu très tôt dans le processus des élections générales, notamment en adressant le 13 juillet 2004 un courrier aux signataires de la proposition de loi devenue la loi du 20 juillet 2004, en s'adressant à la presse et aux parlementaires fédéraux, en interpellant la Commission de la vie privée, en intentant une procédure en référé et surtout en posant sa candidature le 22 janvier 2005; qu'il explique que l'acte entrepris le prive de la possibilité de participer, en tant que candidat, aux élections du 20 mars 2005 et "ne lui permet donc plus de se présenter devant la communauté religieuse musulmane pour être, s'il est élu, investi des missions de l'assemblée générale et le cas échéant, de l'organe chef de culte"; qu'il ajoute que "Cette situation est renforcée par le fait que l'assemblée et l'organe chef de culte ont vocation à perdurer pour cinq années au moins"; qu'il estime que l'absence d'inscription sur la liste des candidats constitue un préjudice grave difficilement réparable, d'autant plus que "le processus électoral se coule dans le cadre d'autres droits et libertés, telle que la liberté de religion et de culte"; qu'il poursuit en ces termes : "A tout le moins, l'exigence de proportionnalité dans l'immixtion des autorités publiques en la matière requiert que toute personne concernée puisse participer au processus électoral pour briguer les fonctions représentatives auxquelles conduit celui-ci. L'acte attaqué constitue une entrave dirimante et donc une immixtion causant un préjudice grave dans les droits et prérogatives du requérant en la matière. Il s'ensuit que la condition relative au préjudice grave et difficilement réparable est remplie dans le cas d'espèce";

Considérant que le risque de préjudice grave difficilement réparable au sens de l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat doit résulter de l'exécution immédiate de l'acte mis en cause; qu'il incombe à celui qui demande la suspension de cette exécution de démontrer concrètement non seulement en quoi consiste le risque de préjudice allégué, mais aussi l'imputabilité de ce risque à l'exécution immédiate de l'acte critiqué;

Considérant qu'en l'espèce, le requérant démontre clairement son opposition de principe à la classification en catégories des électeurs et des candidats en vue des élections des organes du culte musulman; qu'il y a cependant lieu d'observer, d'une part, qu'il a admis en tant qu'électeur cette classification pour les élections qui ont eu lieu en 1998, qu'il ne conteste pas qu'elle a été adoptée par l'Exécutif des musulmans pour protéger les droits des minorités au sein de la communauté religieuse musulmane et ne soutient pas concrètement que cette préoccupation ne serait plus d'actualité, et, d'autre part, que, connaissant la classification adoptée par la commission, il n'a pas saisi le Conseil d'Etat de recours contre la décision de base imposant cette classification; que, même si le règlement adopté par la commission a été publié tardivement, c'est en connaissance de cause que le requérant a refusé de s'inscrire dans une catégorie, fût-ce celle à première vue tout à fait neutre, désignée par les termes "autre catégorie"; que l'impossibilité de se présenter devant la communauté musulmane pour être élu résulte en premier ordre de ce refus de principe et non de la décision qui le constate et en déduit l'irrecevabilité de la candidature; que le risque d'un préjudice grave difficilement réparable imputable à l'exécution immédiate de l'acte entrepris n'est pas établi;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie;

Considérant que le rejet de la demande de suspension entraîne le rejet de la demande de mesures provisoires qui en constitue l'accessoire,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence de l'exécution de l'acte critiqué et la demande de mesures provisoires sont rejetées.

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix mars deux mille cinq par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	LEJEUNE,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

L. LEJEUNE.

J.-Cl. GEUS.