

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 177.348 du 29 novembre 2007

A. 183.439/XI-16.382

En cause :

1. MOULAI Nourdine,
2. SAGLAM HALIL Ibrahim,
3. MICHENAUD Hugues,
ayant élu domicile chez
Me Fr. VAN DE GEJUCHTE, avocat,
Place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

contre :

- 1. l'Etat belge**, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG, & Fr. BELLEFLAMME, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,
- 2. L'Exécutif des Musulmans de Belgique**,
ayant élu domicile chez
Me J. SOHIER, avocat,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 21 mai 2007 par Nourdine MOULAI, Ibrahim SAGLAM HALIL et Hugues MICHENAUD, qui tend à la suspension de l'exécution "de l'acte par lequel la partie adverse a désigné les conseillers islamiques francophones auprès des prisons";

Vu la requête introduite simultanément par les mêmes requérants, qui demande l'annulation des mêmes décisions;

Vu les notes d'observations et les dossiers administratifs;

Vu le rapport de M. HENSENNE, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 18 octobre 2007 fixant l'affaire à l'audience du 9 novembre 2007;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

Entendu, en son rapport, M. VANHAEVERBEEK, conseiller d'Etat, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me Fr. VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, Me Fr. BELLEFLAMME, avocat, comparaisant pour la première partie adverse et Me A. DAOUT, loco Me J. SOHIER, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HENSENNE, premier auditeur;

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

Considérant qu'au courant de l'année 2000, l'Exécutif des Musulmans de Belgique a organisé une formation en vue de recruter 12 conseillers musulmans appelés à exercer leur ministère dans les institutions pénitentiaires; qu'à cet effet, elle a demandé à la Direction générale des établissements pénitentiaires dépendant du Ministère de la Justice, la délivrance de diverses autorisations de visite au profit des candidats-conseillers musulmans; que le troisième requérant a été informé du refus de délivrance de l'autorisation de visite sollicitée; que le 24 juin 2004, l'Exécutif des Musulmans de Belgique a transmis à la ministre de la Justice "la liste des conseillers musulmans qui se sont vu refuser leur demande de permis d'accès aux établissements pénitentiaires", celle-ci comprenant le nom du troisième requérant; que le cadre des conseillers islamiques a été fixé par un arrêté royal du 25 octobre 2005, établissant le cadre des aumôniers et conseillers islamiques appartenant à un des cultes reconnus ainsi que des conseillers moraux de philosophie non confessionnelle du Conseil central laïc auprès des établissements pénitentiaires et fixant leurs échelles de traitement; que le 28 mars 2006, l'Exécutif des Musulmans de Belgique a adressé un courrier à l'administration générale des établissements pénitentiaires, pour porter à sa connaissance que Brahim Bouhna était désigné pour la mission de conseiller en chef, chargé de superviser le service de l'aumônerie musulmane pour les établissements pénitentiaires, et pour lui faire savoir par ailleurs que la liste des autres conseillers islamiques lui serait communiquée prochainement; qu'ayant souhaité prendre en considération, dans

le cadre de la sélection des différents intéressés, les candidats lauréats des formations données par l'ancien exécutif en 1995 et 2000, l'Exécutif des Musulmans de Belgique a adressé un courrier, le 27 avril 2006, à l'ensemble des personnes intéressées par les postes à pourvoir, en vue de fournir des informations complémentaires; qu'un courrier de rappel a été envoyé le 19 mai 2006; que le 26 juin 2006, l'Exécutif des Musulmans de Belgique a transmis à la ministre de la Justice "la liste des candidats sélectionnés par l'Exécutif des Musulmans de Belgique pour occuper les postes de conseiller musulman dans les établissements pénitentiaires francophones belges"; qu'une liste plus complète a été transmise le 5 octobre 2006; que le 12 janvier 2007, la directrice de cabinet de la ministre de la Justice a fait savoir au président de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, que les contrôles de sécurité seraient terminés sous peu, et lui demandait dès lors de préparer les différentes décisions de nomination, en manière telle qu'elles puissent intervenir au plus vite; que dans ce cadre, elle transmettait une nouvelle liste de candidats; que le 13 février 2007, l'Exécutif des Musulmans de Belgique a alors transmis au Service public fédéral Justice la liste des conseillers islamiques néerlandophones, avec les établissements pénitentiaires pour lesquels ils étaient compétents et, le 14 février 2007, la liste des conseillers islamiques francophones; que le 1^{er} mars 2007, la ministre de la Justice a adopté, pour chacune des personnes désignées, un arrêté qui l'agréait, pour un horaire déterminé, dans les services extérieurs de la Direction générale des établissements pénitentiaires, en indiquant les établissements desservis, la résidence administrative et le traitement annuel; que le 5 avril 2007, l'Exécutif des Musulmans de Belgique a communiqué au SPF Justice "la liste définitive de nos conseillers islamiques désignés dans les établissements pénitentiaires du Royaume"; que ce document indique, en outre, que "des changements ont été apportés à l'ancienne liste, principalement suite à des désistements et pour des raisons linguistiques"; que par des arrêtés du 27 avril 2007 et du 7 mai 2007, la ministre de la Justice agréait définitivement les conseillers islamiques désignés dans les établissements pénitentiaires; qu'il s'agit des décisions attaquées;

Considérant que l'Etat belge demande que l'Exécutif des Musulmans de Belgique soit mis hors cause; qu'il soutient que ce dernier est un organe représentatif d'un des cultes pratiqués en Belgique et qu'il ne s'agit pas d'une autorité administrative, sauf à remettre en cause la séparation de l'Eglise et de l'Etat; qu'il fait valoir, au nom du même principe, qu'il n'incombe ni aux juridictions ni au pouvoir exécutif de s'immiscer dans le fonctionnement interne de l'Exécutif des Musulmans; qu'il considère enfin que les seules décisions qui peuvent être soumises à la censure du Conseil d'Etat, dans l'ensemble de la procédure ayant mené à la désignation des

nouveaux conseillers islamiques, sont les décisions qu'elle a prises elle-même, à l'exclusion des décisions qui auraient été prises par l'Exécutif des Musulmans;

Considérant que bien que l'Exécutif des Musulmans de Belgique ait participé activement à l'élaboration des décisions attaquées, notamment en ce qui concerne la formation des conseillers musulmans ainsi que par les informations recueillies en vue de la sélection des candidats, cet organe n'est pas une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que c'est en outre la ministre de la Justice qui a pris la décision attaquée; que l'exception d'irrecevabilité doit être accueillie et l'Exécutif des Musulmans de Belgique mis hors de cause; qu'il n'y a dès lors pas lieu de répondre aux exceptions qu'il soulève;

Considérant que les premier et troisième requérants font valoir, quant au risque de préjudice grave difficilement réparable qui résulterait de l'exécution immédiate des actes attaqués, qu'ils ont, pendant deux mois et demi, suivi une formation spécifique organisée par l'Exécutif des Musulmans de Belgique dans la perspective d'une désignation en qualité de conseiller musulman/islamique dans les prisons du Royaume et qu'ils ont, de surcroît, satisfait aux épreuves écrites et orales qui ont clôturé cette formation; qu'ils relèvent que la liste des conseillers islamiques désignés à laquelle ils ont pu avoir accès révèle cependant qu'un seul de ces conseillers a suivi la formation et a satisfait aux épreuves écrites et orales; qu'ils en déduisent qu'ils ont subi un préjudice moral grave; qu'ils font, en effet, constater que l'acte attaqué entérine une proposition de désignation établie par l'Exécutif des Musulmans de Belgique qui reprend une liste de candidats dont la très grande majorité a été dispensée de satisfaire à la condition de réussite préalable d'une formation pour laquelle ils se sont investis en pure perte; que le troisième requérant ajoute, en ce qui le concerne, que le préjudice moral est renforcé par le caractère discriminatoire du traitement qui lui a été appliqué puisqu'à l'inverse des autres candidats ayant obtenu un certificat de réussite de la formation des conseillers musulmans pour les visites des établissements pénitentiaires, il n'a pas été invité par la deuxième partie adverse à compléter son dossier de candidature et a donc été empêché arbitrairement de concourir pour une désignation en qualité de conseiller islamique; que les requérants font également valoir que l'accompagnement réalisé au cours des nombreuses visites de détenus leur a permis de nouer des liens et de favoriser leur réinsertion, que, par l'exécution de l'acte attaqué, ils se voient dans l'impossibilité de poursuivre leur travail auprès des détenus à défaut d'être autorisés à se rendre dans les établissements pénitentiaires, que le lien de confiance qu'ils étaient parvenus à créer est rompu et que leur crédibilité s'en trouve fortement altérée à l'égard de la population carcérale de

religion musulmane; qu'ils ajoutent que cette éviction porte atteinte à leur image et à leur réputation dans la communauté musulmane, leur non-désignation à la fonction de conseiller islamique suggérant un manque d'aptitude et de compétence dans leur chef; que les requérants admettent que celui qui pose sa candidature à un emploi s'expose au risque de ne pas être nommé à cet emploi et ne peut, en règle, se prévaloir d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable, mais soutiennent qu'il en va autrement lorsque les circonstances de la cause font apparaître, comme en l'espèce, que la procédure de nomination/désignation s'est déroulée dans des conditions qui méconnaissent les exigences élémentaires d'objectivité, de transparence et d'égalité de traitement;

Considérant qu'un préjudice moral ne constitue en principe pas un préjudice grave et difficilement réparable, un arrêt d'annulation procurant une réparation morale suffisante au justiciable; qu'en l'espèce, les requérants estiment toutefois que l'exécution immédiate des arrêtés attaqués provoquera une atteinte à leur honneur et à leur crédibilité quant à leurs capacités professionnelles du fait qu'ils subiront une perte de confiance à l'égard des détenus avec lesquels ils ont noué des liens pendant leur période de formation en vue de la désignation en qualité de conseiller islamique en milieu pénitentiaire; que lorsqu'ils ont participé à la formation organisée par l'Exécutif musulman en vue d'obtenir une désignation à l'une des fonctions en compétition, les requérants étaient toutefois conscients, comme ils le concèdent, que, faute d'une agréation en tant que conseiller islamique, ils devraient cesser la fonction qu'ils n'ont exercée que de façon temporaire et, de ce fait, rompre les liens avec les détenus qu'ils ont accompagnés; qu'ainsi, l'exécution immédiate des décisions attaquées n'est pas à l'origine de l'interruption soudaine de l'exercice de ces fonctions, ni d'une prétendue perte de crédibilité au sein du milieu carcéral; que, quant à une éventuelle atteinte à leur image et à leur réputation dans la communauté musulmane, si un préjudice moral peut éventuellement en résulter, il ne revêt pas, en raison de son caractère limité, la gravité requise pour justifier la suspension de l'exécution des actes attaqués et pareil préjudice serait, en outre, le cas échéant, adéquatement réparé par un arrêt d'annulation; que, quant aux irrégularités alléguées dans la procédure de désignation, outre le fait que le préjudice qui en résulterait se confond avec les moyens invoqués, les requérants n'apportent pas d'éléments suffisants permettant d'en déduire un préjudice moral particulier, alors que, par ailleurs, les désignations contestées sont entièrement réalisées depuis de nombreux mois; que le risque de préjudice grave et difficilement réparable n'est dès lors pas établi;

Considérant que l'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,

D E C I D E :

Article 1er.

L'Exécutif des Musulmans de Belgique est mis hors de cause.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre des référés, le vingt-neuf novembre deux mille sept par :

M. VANHAEVERBEEK, président de chambre f.f.,
Mme VANDERPERE, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. VANDERPERE.

J. VANHAEVERBEEK.