

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 200.014 du 26 janvier 2010

A.160.512/VIII-4917
A.160.894/VIII-4934
A.168.592/VIII-5313
A.188.568/VIII-6403

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**

avenue de la Porte de Halle 5-7
1060 Bruxelles,

2. l'État 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'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 mars 2005 par Abdelghani BEN MOUSSA qui demande "l'annulation 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 requête introduite le même jour par le même requérant qui demande "l'annulation du règlement électoral de l'élection des organes représentatifs du culte musulman auprès des autorités belges adopté par la Commission chargée de l'organisation du renouvellement des organes du culte musulman publié au Moniteur

belge des 14 février 2005 (règlement) et 16 mars 2005 (règlement complété sous forme d'erratum)";

Vu la requête introduite le 13 décembre 2005 par le même requérant qui demande "l'annulation de l'arrêté royal du 7 octobre 2005 portant reconnaissance des membres, titulaires d'un mandat au sein de l'Exécutif des Musulmans de Belgique publié au Moniteur belge du 14 octobre 2005";

Vu la requête introduite le 16 juin 2008 par le même requérant qui demande "l'annulation de l'arrêté royal du 9 mai 2008 portant reconnaissance des membres, titulaires d'un mandat au sein de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, publié au Moniteur belge du 19 mai 2008";

Vu l'arrêt n/ 141.851 du 10 mars 2005 rejetant la demande de suspension d'extrême urgence du premier acte critiqué et la demande de mesures provisoires dans l'affaire A.160.512/VIII-4917;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu les ordonnances du 25 novembre 2009 notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience publique du 15 janvier 2010;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

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

Entendu, en son avis, M. AMELYNCK, premier auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen des recours se présentent comme suit :

1. La reconnaissance officielle du culte islamique en Belgique - intervenue par la loi du 19 juillet 1974 (Mon. b., 23 août 1974) qui a modifié la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes - a rendu nécessaire l'existence d'interlocuteurs représentant ce culte auprès de l'État.

2. Par un arrêté royal du 3 juillet 1996 (Mon. b., 9 juillet 1996) est institué un organe dénommé "Exécutif des Musulmans de Belgique" chargé de donner des avis au Ministre de la Justice.

Au mois de mars 1998, cet organe rédige un rapport sur les modalités relatives à la formation d'un organe chef de culte pour les musulmans de Belgique. Ce rapport préconise ce qui suit :

" Pour refléter au mieux la composition de la communauté islamique de Belgique, quatre collèges électoraux seront créés, en tenant compte du référent linguistique d'origine. Ces quatre collèges seront «Marocains», «Turcs», «Belges», «autres nationalités»".

Un arrêté royal du 24 juin 1998 (Mon. b., 23 juillet 1998), insère dans l'arrêté royal du 3 juillet 1996 précité un article 3bis, qui donne à l'Exécutif la mission de "prendre 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".

Ces élections se tiennent à la fin de l'année 1998 selon les modalités préconisées par l'Exécutif des Musulmans. À la suite de celles-ci, une assemblée est constituée et une proposition relative à la composition de l'organe précité est transmise au Ministre de la Justice.

3. Le 3 mai 1999 est pris un arrêté royal portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique (Mon. b., 20 mai 1999).

Cet arrêté se donne pour fondement légal l'article 19bis de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes (Mon. b., 9 mars 1870), tel que remplacé par la loi du 10 mars 1999 (Mon. b., 23 avril 1999).

En son article 1^{er}, cet arrêté royal reconnaît l'Exécutif des Musulmans de Belgique comme organe représentatif du culte islamique.

En son article 2, il dispose que "le Roi reconnaît les membres de l'Exécutif proposés au Ministre de la Justice suite à la procédure électorale" qui sont par ailleurs identifiés dans un arrêté royal du 4 mai 1999.

En son article 3, il dispose que "l'Exécutif établit son règlement d'ordre intérieur et le transmet au Ministre de la Justice".

Ses articles 4 à 10 constituent des dispositions relatives aux subsides qui lui sont alloués, à la manière dont ils sont octroyés et à leurs destinations.

En son article 11, alinéa 1^{er}, il abroge l'arrêté royal du 3 juillet 1996 précité.

4. Le 6 février 2003, les membres de cet exécutif donnent leur démission, à la suite de dissensions internes et d'un vote de méfiance émis par l'assemblée générale au mois de janvier 2001.

5. Le 18 juillet 2003 est promulgué l'arrêté royal portant reconnaissance des membres de l'Exécutif des Musulmans de Belgique (Mon. b., 25 juillet 2003, Ed. 2). Cet arrêté royal abroge l'arrêté royal du 4 mai 1999 précité.

La reconnaissance à laquelle il procède n'est toutefois effectuée qu'à titre transitoire. Au terme de son article 3, cet arrêté prévoit en effet qu'il "cessera d'être en vigueur le 31 mai 2004".

Dans le courant des années 2003 et 2004, des concertations sont menées avec l'État belge en vue d'établir les modalités de renouvellement de cet Exécutif.

Le 25 février 2004, l'Exécutif des Musulmans de Belgique fait savoir au Ministre de la Justice que la "commission renouvellement" constituée au sein de l'assemblée constituante insiste "sur le respect du texte ayant prévalu à l'organisation des élections de 1998 pour ce qui concerne les conditions générales et le processus électoral moyennant quelques recommandations (représentation des femmes, de certaines minorités, ...)".

6. Le 28 juin 2004, l'État belge demande à la section de législation du Conseil d'État de se prononcer sur un projet d'arrêté royal "portant création d'une Commission chargée de l'organisation du renouvellement des organes du Culte musulman".

Dans son avis n/ 37.484/2, donné le 2 juillet 2004, la section de législation considère que la réglementation envisagée doit faire l'objet d'une loi qui devrait tenir compte de certaines exigences essentielles.

7. À la suite de cet avis, une proposition de loi est déposée le 8 juillet 2004. Elle deviendra la loi du 20 juillet 2004 portant création d'une Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman (Mon. b., 30 juillet 2004, Ed. 3).

Cette loi dispose en son article 5, 1/, que cette commission est chargée de "prendre toutes les mesures nécessaires pour l'organisation des élections générales".

8. Le 3 novembre 2004, la Commission établit une "note d'information à l'intention de la communauté musulmane de Belgique", qui comporte diverses explications, notamment sur la nature de sa mission.

9. Le 5 novembre 2004, un recours en annulation de la loi du 20 juillet 2004 est introduit devant la Cour d'arbitrage par l'A.S.B.L. Conseil fédéral des Musulmans de Belgique et d'autres requérants.

Ce recours sera rejeté le 28 septembre 2005, par l'arrêt n/ 148/2005 par laquelle la Cour a jugé que la loi ne violait ni les articles 10, 11 et 19 à 21 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec son article 181, ni les articles 9, 11 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

10. Par un communiqué de presse du 2 décembre 2004, la Commission annonce la date prévue pour les élections, étant celle du 20 mars 2005. Elle y précise que l'inscription des électeurs débutera le 13 décembre 2004 pour se clôturer le 31 janvier 2005 et que la période durant laquelle les candidats pourront déposer leur candidature et s'enregistrer s'étendra du 13 décembre 2004 au 14 janvier 2005.

11. Le 4 janvier 2005, la partie requérante et une autre personne déposent une citation en référé devant le tribunal de première instance de Bruxelles contre l'État belge et la Commission. Leur demande a pour objet "de suspendre le processus

électoral entamé sur base de la loi du 20 juillet 2004 au moins pendant une période de trois mois afin de permettre "notamment" que soient supprimées les catégories arbitraires et absurdes d'électeurs", et "qu'un règlement soit publié et largement diffusé".

Le 13 janvier 2005, le tribunal de première instance de Bruxelles se déclarera sans juridiction pour connaître de ce recours.

12. La Commission établit le 12 janvier 2005 un "règlement électoral", qui est publié au Moniteur belge du 14 février 2005.

Ce règlement établit notamment les conditions qui doivent être remplies pour s'inscrire sur la liste des électeurs et pour s'inscrire en qualité de candidat.

Parmi ces conditions figure celle de choisir une "catégorie électorale" parmi les quatre suivantes : "Marocains", "Turcs", "Convertis" et "Autres appartenances culturelles".

13. Le 22 janvier 2005, la partie requérante sollicite auprès de cette Commission l'autorisation de déposer sa candidature aux élections.

Elle remplit le "formulaire d'enregistrement" prévu à cet effet.

Elle fait toutefois état de ce qu'elle "n'a pu choisir l'une des quatre catégories proposées dans lesquelles [elle ne se] retrouve pas en tant que belge et musulman de naissance".

14. Le 27 janvier 2005, le président de la Commission répond que "l'inscription dans une catégorie est une condition sine qua non de validité de la candidature", qu'"il s'agit d'une appartenance choisie et non d'une appartenance préexistante" et que "du reste, la plupart des candidats sont belges". Elle demande à la partie requérante de réparer son omission.

Par un courrier recommandé du 9 février 2005, la Commission notifie à la partie requérante que "le refus de [s'] inscrire dans une catégorie entraîne l'irrecevabilité de [sa] candidature" et qu'elle peut introduire un recours contre cette décision dans un délai de 15 jours.

15. Par un courrier recommandé du 10 février 2005, une copie du règlement électoral précité est communiquée, à sa demande, à la partie requérante.

16. Par un courrier recommandé du 14 février 2005, la partie requérante introduit un recours contre la décision du 9 février 2005. Celui-ci contient l'argumentation suivante :

- " 1. Je suis belge de confession musulmane et d'origine marocaine. Ce faisant, je me trouve dans l'impossibilité de choisir l'une des catégories proposées, à savoir soit «marocain», soit «turc», soit «converti», soit «une autre appartenance culturelle».

Le fait qu'«il s'agit d'une appartenance choisie et non d'une appartenance préexistante» ne modifie en rien l'analyse. Le caractère absurde d'un principe de libre choix en la matière renforce d'autant plus l'inopportunité de cette catégorisation que le culte musulman ne se réfère, sur le plan conceptuel et confessionnel, à aucune de ces appartenances.

2. Aucune disposition de la loi du 20 juillet 2004 n'habilite la Commission à procéder à une catégorisation des électeurs musulmans. La mission légale assignée à la Commission de procéder à l'organisation des élections générales, n'appelle nullement de telles catégories. Bien le contraire, puisque la loi elle-même fait explicitement état d'une - et une seule - liste des candidats et d'une - et d'une seule - liste des électeurs [...].

Une telle manière de procéder, développée dans les «modalités» publiées sur le site de la Commission, entraîne dès lors des discriminations, c'est-à-dire des différences de traitement non justifiées à la lumière des principes les plus fondamentaux de notre État de droit. Elle constitue également une immixtion injustifiée dans le culte musulman, dont ni l'organisation interne, ni ses contours conceptuel et confessionnel, n'impliquent une telle catégorisation.

3. Par ailleurs, l'une des dispositions relatives à l'organisation d'élections générales, du rapport de 1998, auquel tous, y compris la Commission, se réfèrent dans ce dossier - a, manifestement et à tort, été écartée par la Commission, à savoir «au terme de cette période de cinq années, une nouvelle élection générale à l'échelle du pays sera organisée pour aboutir à la désignation du nouveau O.C.C.. Il n'y aura plus de distinction des candidats et des électeurs en divers collèges électoraux correspondant à des référents linguistiques différents» [...]. La disposition est très claire. Je rappelle que ce rapport a fait l'objet d'un consensus au sein de la communauté musulmane.

Pour toutes ces raisons, je vous demande de bien vouloir revoir votre décision quant à la recevabilité de ma candidature".

17. Par une décision du 23 février 2005, après avoir entendu la partie requérante, la Commission a déclaré sa candidature irrecevable. Elle répond comme suit aux arguments de la partie requérante :

- " 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 ces 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 se compose de plusieurs catégories.

La création de catégories électorales [...] 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 [...] 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 querellé dans l'affaire n/ G/A.160.512/VIII-4917.

18. Le 16 mars 2005 est publié au Moniteur belge, Ed. 2, un erratum au règlement électoral précité.

Ce règlement électoral constitue l'acte querellé dans l'affaire n/ G/A. 160.894/VIII- 4934.

19. Les élections se tiennent le dimanche 20 mars 2005. Elles donnent lieu à la constitution d'une assemblée qui procède à l'élection des membres du nouvel exécutif le 2 octobre 2005. Le résultat de cette élection est communiqué à l'État belge le 5 octobre 2005.

20. Le 7 octobre 2005 est promulgué un arrêté royal portant reconnaissance des membres, titulaires d'un mandat au sein de l'Exécutif des Musulmans de Belgique (Mon. b., 14 octobre 2005).

Cet arrêté royal constitue l'acte querellé dans l'affaire n/ G/A.168.592/VIII-5313.

21. À la suite d'une nouvelle crise qui a affecté le fonctionnement de l'Exécutif des Musulmans de Belgique est promulgué, le 27 mars 2008, un arrêté royal portant suspension des articles 4 à 9 de l'arrêté royal du 3 mai 1999 précité (Mon. b., 11 avril 2008).

22. Le 9 mai 2008 est promulgué un arrêté royal portant reconnaissance des membres, titulaires d'un mandat au sein de l'Exécutif des Musulmans de Belgique (Mon. b., 19 mai 2008, Ed. 2).

Cet arrêté royal constitue l'acte querellé dans l'affaire n/ G/A.188.568/VIII-6403.

Il abroge en son article 2 l'arrêté royal du 7 octobre 2005 précité et il dispose en son article 3 qu'il "produit ses effets le 31 mars 2008 et cesse de les produire le 31 mars 2009".

Il a été modifié par l'arrêté royal du 30 mars 2009 (Mon. b., 21 avril 2009), qui prévoit, notamment, de reporter au 31 décembre 2009 la date à laquelle il cesse de produire ses effets.

23. Des subsides ont été attribués à l'Exécutif des Musulmans de Belgique par des arrêtés royaux du 18 juillet 2008 (Mon. b., 28 août 2008, Ed. 2), du 7 février 2009 (Mon. b., 17 mars 2009) et du 7 juin 2009 (Mon. b., 19 juin 2009, Ed. 3);

Considérant que les causes sont connexes; qu'il y a lieu de les joindre;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 10, 11, 19, 21, 22, 27, 33, 105, 108, 159, 181 et 190 de la Constitution, des articles 8, 9 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 1^{er}, 4 et 6 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, de l'article 5 de la loi du 20 juillet 2004 portant création d'une Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman, du principe du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'en une première branche, il soutient que la Commission créée par l'article 2 de la loi du 20 juillet 2004 n'avait pas le pouvoir d'édicter un règlement électoral; qu'il se fonde sur certains extraits des travaux préparatoires de la loi et sur le mémoire déposé par le Conseil des ministres dans le cadre du recours en annulation de cette loi introduit

devant la Cour d'arbitrage pour conclure que la compétence de la Commission se limite à organiser techniquement et matériellement les élections, ce qui ne lui permet pas d'édicter des conditions d'éligibilité, celles-ci étant toujours définies dans des normes législatives, et des critères juridiques procédant à une catégorisation des candidats et des électeurs; qu'en outre, il conteste que la Commission aurait eu le pouvoir de faire de l'inscription dans une catégorie une condition de recevabilité de l'inscription sur la liste des électeurs et des candidats; qu'il fait également valoir que le texte de la loi fait clairement référence à une, et une seule, liste des candidats et des électeurs; qu'enfin, il expose que le droit public belge se caractérise par le principe de l'indisponibilité des attributions dévolues aux pouvoirs publics, principe dont il résulte que, selon un avis de la section de législation du Conseil d'État, "les missions de ceux-ci ne peuvent être déléguées à des personnes dont les activités échappent au contrôle des autorités publiques"; qu'il en conclut que l'habilitation conférée à la Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman par l'article 5 de la loi doit être interprétée comme lui conférant la compétence d'organiser techniquement et matériellement les élections générales et non pas d'adopter un règlement procédant à une catégorisation des électeurs et des candidats;

Considérant que les avis de la section de législation du Conseil d'État n'ont aucune valeur contraignante; que le législateur était libre d'attribuer un large pouvoir réglementaire à la Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman, comme il l'avait fait antérieurement à de nombreuses reprises au profit, notamment, d'organismes d'intérêt public; que l'article 5, 1^o, de la loi du 20 juillet 2004 ne peut être interprété en faisant abstraction de son contexte; qu'il suffit de constater que cette loi ne porte aucune disposition de fond relative aux opérations électorales pour en conclure que la Commission disposait d'un très large pouvoir d'appréciation pour organiser celles-ci, en ce compris pour édicter les règles relatives aux conditions requises pour pouvoir être électeur et candidat, de même que les conditions de recevabilité des candidatures et cela en s'inspirant "des solutions retenues par la communauté musulmane" (Cour constitutionnelle, arrêt 148/2005, B.5.9.); qu'en outre, afin de limiter l'ingérence de l'État dans la liberté des cultes, l'intention du législateur était de conférer à la Commission "la plus grande autonomie dans l'accomplissement de l'ensemble de ses missions", ce que justifie la composition paritaire de celle-ci; qu'en sa première branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin que le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général examine les autres branches du moyen,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires portant les numéros A.160.512/VIII-4917, A.160.894/VIII-4934, A.168.592/VIII-5313 et A.188.568/VIII-6403 sont jointes.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Articles 3.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de procéder à une instruction complémentaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-six janvier deux mille dix par :

M. GEUS,	président de chambre,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me} DRAPIER,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

B. DRAPIER.

J.-Cl. GEUS.