**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**LE PRÉSIDENT DE LA VI^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ**

**A R R ÊT**

n^o^ 242.326 du 13 septembre 2018

A.225.452/VI-21.267

En cause : **l'association internationale sans but lucratif CENTRE ISLAMIQUE ET CULTUREL DE BELGIQUE**,

ayant élu domicile chez
M^e^ Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

**l'État belge**, représenté par le Vice-Premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments,

ayant élu domicile chez
M^e^ Stijn BUTENAERTS, avocat,
boulevard Léopold II 180
1080 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 12 juin 2018, l'association internationale sans but lucratif CENTRE ISLAMIQUE ET CULTUREL DE BELGIQUE demande, d'une part, la suspension de l'exécution et, d'autre part, l'annulation de "la décision, datée du 29 mars 2018, de mettre fin à la concession accordée à la requérante pour l'occupation du «pavillon du Panorama du Caire» dans le Parc du Cinquantenaire à Bruxelles".

*II. Procédure*

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66,6°, et à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M^me^ Elisabeth WILLEMART, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 3 août 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 septembre 2018 à 10 heures.

Le rapport et l'ordonnance ont été notifiés aux parties.

M. Imre KOVALOVSZKY, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Margot CELLI, *loco* M^e^ Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e^ Stijn BUTENAERTS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Elisabeth WILLEMART, auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

*III. Exposé des faits*

La partie requérante est une association internationale sans but lucratif, dont les buts sont définis comme suit par les statuts :

" Article 2. L'association réunit dans un esprit fraternel l'ensemble des musulmans. Ses buts sont les suivants.
Article 3. Renforcer la vie spirituelle des musulmans résidant en Belgique ainsi que leurs familles, leur permettre de parfaire leur connaissance de l'Islam et de suivre ses préceptes.
Article 4. Eclairer l'opinion publique belge sur la philosophie de l'Islam, sa culture; la documenter sur les pays et peuples musulmans, tout en favorisant les relations amicales entre la Belgique et le monde musulman.
Article 5. Collaborer avec des groupements d'autres confessions animés du même esprit de fraternité, d'amitié et de connaissance mutuelle.
Article 6. Se maintenir au dessus de toute considération ethnique et territoriale et ne pas se livrer à des controverses de nature politique ou dogmatique.
Article 7. Etablir dès que possible une ou plusieurs mosquées pouvant servir à l'offrande de prière et autres cérémonies religieuses.
Article 8. Créer et entretenir un cimetière pour les musulmans résidant en Belgique.
Article 9. Ouvrir une ou plusieurs écoles pour enfants musulmans, où ceux-ci auront la possibilité d'apprendre le Coran et les principales notions islamiques.
Article 10. Promouvoir, au besoin en liaison avec les autorités locales et tous groupements poursuivant le même but humanitaire, toutes œuvres sociales et charitables.

Article 11. Créer une bibliothèque comprenant des livres et publications sur l'Islam et sa civilisation et pouvant servir de centre de recherche en matière islamique.
Article 12. Organiser des conférences, séminaires, colloques, cycles d'études, congrès, sur divers sujets intéressant l'Islam et les musulmans, ses rapports avec d'autres disciplines, et diffuser la pensée et la philosophie de l'Islam.
Article 13. Ouvrir des sections du Centre dans tout lieu autre que Bruxelles, suivant les nécessités."

Le 13 juin 1969, le ministre des travaux publics adopte un "arrêté de concession" dont le dispositif se lit comme suit:

" Article 1.-
Le «Centre Islamique et Culturel», association internationale sans but lucratif, à Bruxelles est autorisé à occuper le pavillon du Panorama du Caire, sis dans le parc du Cinquantenaire à Bruxelles aux clauses et conditions stipulées dans la convention ci-annexée.
Article 2.-
Le Directeur Général des Bâtiments du Ministère des Travaux publics est chargé de l'exécution du présent arrêté".

À cet arrêté est annexée une convention du même jour portant "clauses et conditions relatives à la concession du pavillon du Panorama du Caire", signée par le Ministre des Travaux publics, d'une part, et l'A.I.S.B.L. Centre Islamique et Culturel, représentée par l'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire d'Arabie Saoudite et par l'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire du Maroc (respectivement Président et Trésorier de l'A.I.S.B.L.), d'autre part.

Les dispositions de la convention, utiles pour la présente affaire, se lisent comme suit:

" Article 1.-
Le pavillon du panorama du Caire bien connu de l'Association qui n'en désire pas plus ample description, est concédé à l'Association afin de permettre d'y poursuivre son but philantropique, religieux, scientifique ou pédagogique pour les besoins de la Communauté musulmane résidant en Belgique et ses visiteurs. Sauf accord préalable du Ministre des Travaux publics, cette destination ne peut être modifiée au cours de la concession et se limite au pavillon exclusivement.
Article 2.-
La présente concession est accordée pour un terme de nonante neuf années consécutives, qui prendra cours le premier du mois suivant la date de la notification de l'arrêté de concession.
[…]
Article 14.-
L'Etat se réserve le droit de mettre fin à la concession avant son échéance contractuelle pour cause d'utilité publique et de racheter les constructions et installations autorisées par lui et effectuées par l'Association.
La valeur de rachat de celles-ci établie sur base de tous documents probants, est fixée de commun accord par le concédant et le concessionnaire. A défaut d'accord, elle est fixée par le tribunal sur demande de la partie la plus diligente.
L'Etat notifie la résiliation à l'Association par lettre recommandée au moins une année à l'avance.
Article 15.-

La concession peut être résiliée par l'Association après un préavis signifié à Monsieur le Ministre des Travaux publics par lettre recommandée à la poste au moins une année à l'avance.
Au cas où l'Association viendrait à être dissoute anticipativement ou si ses activités, définies ci-avant, venaient à prendre fin conformément à ses statuts, la concession pourra être cédée, après notification par lettre recommandée, sauf opposition motivée du Ministre des Travaux publics dans les six mois à dater de la notification, à une institution dont l'objet s'apparente en tout ou en partie, à celui du Centre islamique et culturel.
[…]".

Le 23 octobre 2017, la Commission d'enquête parlementaire "chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste" dépose un "quatrième rapport intermédiaire sur le volet radicalisme»". Ce rapport de 205 pages comporte notamment un chapitre II, intitulé "Le cas de la Grande Mosquée de Bruxelles" (pages 56 à 73).

Le 29 mars 2018, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, signe le courrier suivant :

" Messieurs,
En date du 13 juin 1969, l'Etat belge a donné le pavillon du panorama du Caire, sis au sein d'une partie du site du Cinquantenaire à Bruxelles, en concession à l'association internationale sans but lucratif «Centre islamique et culturel de Belgique» pour une période de 99 ans avec comme destination: «... afin de permettre d'y poursuivre son but philanthropique, religieux, scientifique ou pédagogique pour les besoins de la Communauté musulmane résidant en Belgique et ses visiteurs».
Dans cette convention de concession, il est explicitement prévu à l'article 14 que «l'État se réserve le droit de mettre fin à la concession avant son échéance contractuelle pour cause d'utilité publique (...)».
Par la présente, il me revient de confirmer que le Gouvernement fédéral belge a décidé de mettre fin à la concession à l'association internationale sans but lucratif «Centre islamique et culturel de Belgique», pour cause d'utilité publique, en référence à l'article 14 de ladite convention.
La durée de préavis d'un an débutera le 1er avril 2018 et prendra fin le 31 mars 2019.
Cette décision de résiliation, et du préavis y lié, fait légitimement suite à la recommandation formulée par la Commission d'enquête parlementaire «attentats terroristes» mise en place suite aux attentats du 22 mars 2016 en région bruxelloise.
Cette dernière a en effet présenté dans son rapport final la recommandation 69 qui développe ce qui suit : «S'il n'appartient pas à l'État belge de s'immiscer dans des choix philosophiques ou religieux, la Commission recommande, en revanche, que l'Etat belge, en application de l'article 14 de la convention du 13 juin 1969, mette fin à celle-ci pour cause d'utilité publique, au motif que l'ensemble des constats, fondamentaux, repris aux points #55 à #68 qui précèdent».
Je vous prie d'agréer, Messieurs, l'assurance de ma très haute considération".

Le 13 avril 2018, le courrier précité est signifié, par voie d'huissier, à l'A.I.S.B.L. requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué.

*IV. Compétence du Conseil d'État*

*IV.1. Rapport de l'auditeur*

Dans son rapport, madame l'auditeur propose au Conseil d'État de décliner d'office sa compétence. Elle soutient que la décision attaquée procède de la mise en œuvre, par la partie adverse, des droits et obligations découlant de la convention de concession et que le recours s'analyse comme une contestation portant sur un droit subjectif découlant dudit contrat.

*IV.2. Plaidoiries*

À l'audience, la partie requérante a fait valoir que la notification de la décision attaquée n'indique pas la juridiction compétente.

*IV.3. Appréciation du Conseil d'État*

L'article 14 de la convention de concession conclue le 13 juin 1969 entre le ministre des Travaux publics et l'association internationale sans but lucratif "Centre Islamique et Culturel" permet à l'État belge d'y mettre fin et de racheter les constructions et installations autorisées par lui moyennant le respect de deux conditions: d'une part la résiliation ne peut se faire que pour cause d'utilité publique; d'autre part, la résiliation doit être notifiée au moins une année à l'avance. Il est également précisé que la valeur de rachat doit être établie sur la base de tous documents probants et fixée de commun accord par le concédant et le concessionnaire, à défaut de quoi elle est fixée par le tribunal sur demande de la partie la plus diligente.

L'acte attaqué se réfère expressément, à deux reprises, à l'article 14 de la convention et fait application du préavis d'un an prévu par cette disposition, qui "débutera le 1er avril 2018 et prendra fin le 31 mars 2019". Il s'ensuit que la partie adverse a entendu mettre en œuvre la faculté de résiliation prévue à l'article 14 de la convention de concession. La décision attaquée ne se fonde donc pas sur le pouvoir d'action unilatérale de l'autorité concédante, lequel est justifié par le principe de mutabilité et par des motifs d'intérêt général, mais elle est adoptée sur la base des droits et obligations des parties, découlant de la convention de concession, laquelle permet à la partie adverse de la résilier pour des motifs d'utilité publique, notion qui ne se confond pas exactement avec celle, plus large, d'"intérêt général", selon les

modalités qu'elle précise.

Le recours introduit par la requérante, cocontractante de la partie adverse, contre une décision qui procède de la mise en œuvre, par cette dernière, de ses droits et obligations découlant de la convention, s'analyse comme une contestation portant sur un droit subjectif et qui, en vertu des articles 144 et 145 de la Constitution, relève des attributions des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, sans qu'il soit besoin d'avoir égard, pour aboutir à cette conclusion, aux moyens invoqués.

La circonstance, alléguée par la requérante en termes de plaidoiries, que la notification de la décision n'indique pas la juridiction pouvant être saisie d'un recours contre celle-ci est sans incidence sur la compétence du Conseil d'État.

En conséquence, le Conseil d'État ne peut se déclarer compétent pour statuer sur la demande de suspension, laquelle doit dès lors être rejetée.

**PAR CES MOTIFS,**
**LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

**Article 1er**.

La demande de suspension est rejetée.

**Article 2**.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e^ chambre siégeant en référé, le treize septembre deux mille dix-huit par :

| | | |
|---|---|---|
| M. | Imre KOVALOVSZKY, | président de chambre, |
| M^me^ | Katty LAUVAU, | greffier. |

Le Greffier, Le Président,

Katty LAUVAU. Imre KOVALOVSZKY.