

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.137 du 17 mars 2021

A. 229.372/VIII-11.287

En cause : **l'association sans but lucratif
JUSTICE AND DEMOCRACY,**
ayant élu domicile chez
M^e François BELLEFLAMME, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 octobre 2019, l'ASBL *Justice and Democracy* demande l'annulation de « l'arrêté royal du 12 juillet 2019 modifiant l'arrêté royal du 1^{er} mai 2006 relatif aux places de secrétaire général, de secrétaire et de secrétaire adjoint auprès de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, modifié par l'arrêté royal du 26 janvier 2017 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 mars 2021.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e François Belleflamme, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Philippe Schaffner, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu 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. Rétroactes

1. La liberté de culte en Belgique est garantie par les articles 19 à 21 de la Constitution, ainsi que par son article 181 qui dispose comme suit :

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

2. 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 ».

3. La reconnaissance officielle du culte islamique en Belgique est intervenue par une loi du 19 juillet 1974 qui a modifié la loi précitée ‘sur le temporel des cultes’. Elle y a introduit un article 19*bis* qui, au terme de plusieurs modifications législatives, dispose actuellement comme suit :

« Les administrations propres aux cultes islamique et orthodoxe sont organisées de la manière prévue par l’article 19 sur le territoire 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 de l’église orthodoxe.

La tutelle de ces administrations est exercée par le Ministre de la Justice de la manière prévue par les dispositions du chapitre II*bis*. Cependant, leur création ainsi que les opérations civiles qu’elles effectuent et l’acceptation des libéralités qui leur sont faites, sont soumises à l’autorisation du Roi après avis des députations permanentes des conseils provinciaux intéressés.

À cet effet, les demandes de création d’une administration sont transmises au Ministre de la Justice par l’organe représentatif du culte. Les délibérations relatives aux opérations civiles et aux libéralités sont communiquées aux députations permanentes du conseil provincial qui donnent leur avis dans le mois de cette communication. Copie de ces délibérations est communiquée au Ministre de la Justice. Les avis sont réputés favorables s’ils n’ont pas été donnés dans ce délai.

Toutefois, les opérations civiles et l’acceptation des libéralités dont le montant ne dépasse pas 10.000 EUR sont soumises à la tutelle générale. La liste de ces actes est transmise au Ministre de la Justice par les administrations propres au culte à l’issue de chaque trimestre civil.

Le Roi peut adapter à l’évolution monétaire le montant fixé à l’alinéa précédent.

Les interventions financières incombant aux communes en faveur des ministres et des administrations des cultes visés aux articles précédents incombent, en ce qui concerne les cultes islamique et orthodoxe, aux provinces et à la Région de Bruxelles-Capitale ».

4. Les parties requérante et adverse s’accordent pour souligner que cette reconnaissance du culte islamique a rendu nécessaire l’existence d’interlocuteurs représentant ce culte auprès de l’État. Elles soulignent également que la religion islamique ne connaissant pas de structure hiérarchique, des difficultés ont surgi pour la mise en œuvre de l’article 19*bis* précité.

5. Trois arrêtés sont successivement adoptés sur la base de cette disposition, aux fins de reconnaître l’Exécutif des Musulmans de Belgique. Il s’agit des arrêtés du 3 juillet 1996, du 3 mai 1999 et du 15 février 2016, ce dernier disposant notamment comme suit, après avoir fait l’objet de modifications par un arrêté royal du 18 avril 2017 :

« Article 1^{er}. L'Exécutif des Musulmans de Belgique est reconnu comme organe représentatif du temporel du culte islamique.

[...]

Art. 2. L'Exécutif des Musulmans de Belgique est l'interlocuteur des communautés islamiques qui en relèvent dans leurs rapports avec l'autorité civile.

[...]

Art. 3. L'Exécutif des Musulmans de Belgique a notamment comme missions : la supervision de la gestion du temporel du culte islamique, la désignation des ministres du culte ainsi que la supervision des communautés islamiques qui relèvent de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, l'organisation de formation et de séminaires pour les ministres du culte, la formation pour les enseignants de religion islamique ainsi que leur désignation; la supervision, la formation des conseillers islamiques et leur désignation dans les forces armées, les établissements pénitentiaires, les hôpitaux, les maisons de repos et de soin, l'organisation d'émissions religieuses à la radio et à la télévision, les parcelles islamiques dans les cimetières publics.

[...] ».

6. Parallèlement à cette problématique de la reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel des cultes, les traitements des ministres des cultes sont régis par une loi du 2 août 1974 'relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques, des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque'.

Cette loi comporte un article 29bis qui a été inséré par une loi du 23 janvier 1981 et qui, après son remplacement par l'article 294 de la loi-programme du 27 décembre 2004, disposait comme suit :

« Les traitements annuels des ministres du culte islamique, payés par l'Etat, sont fixés comme suit :

- a) Secrétaire général de l'Exécutif des Musulmans de Belgique : 43.228,00 euros;
- b) Secrétaire de l'Exécutif des Musulmans de Belgique : 20.500,33 euros;
- c) Secrétaire adjoint de l'Exécutif des Musulmans de Belgique : 16.994,30 euros;
- d) Imam premier en rang : 18.652,70 euros;
- e) Imam deuxième en rang : 15.840,77 euros;
- f) Imam troisième en rang : 13.409,11 euros ».

Selon l'exposé des motifs de cette loi-programme, cette disposition :

« [...] complète la gradation des fonctions des ministres du culte islamique, les montants inscrits dans cet article respectent les barèmes des traitements des ministres des cultes reconnus et des délégués du Conseil central laïque.

Le budget des traitements des fonctions supplémentaires de secrétaire général, de secrétaire et de secrétaire-adjoint sera transféré du budget subside actuel de l'Exécutif des Musulmans de Belgique vers le budget traitement des ministres du

culte islamique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 51-1437-1438/001, p. 170).

7. En application de l'article 29bis ainsi modifié, est adopté un arrêté royal du 1^{er} mai 2006 'portant reconnaissance de deux places de secrétaire général et de deux places de secrétaire auprès de l'Exécutif des Musulmans de Belgique'. En son article 1^{er}, cet arrêté royal dispose que :

« Un traitement annuel à charge du Trésor public est attaché à deux places de secrétaire général et à deux places de secrétaire auprès de l'Exécutif des Musulmans de Belgique ».

En ses articles 2 et 3, il définit les conditions que les membres de l'Exécutif musulman doivent remplir pour être désignés en leurs qualités respectives. Les parties s'accordent pour considérer que cet arrêté royal, modifié à plusieurs reprises, a permis le fonctionnement de l'organe représentatif du culte islamique en Belgique.

8. Le 15 novembre 2017, le président de l'Exécutif des Musulmans de Belgique adresse un courrier au ministre de la Justice rédigé en ces termes :

« Monsieur le Ministre,

Objet: Ouverture de postes de théologiennes, de prédicatrices et de conseillers

Par la présente, l'Exécutif des Musulmans de Belgique entend porter à votre connaissance son souhait de voir inscrire trois nouveaux postes dans la nomenclature dévolue au culte islamique : celui de théologienne, de prédicatrice et de conseiller-ère.

Soucieux de renforcer notre instance représentative et d'élargir l'offre théologique auprès de la communauté musulmane, en y intégrant un volet féminin, nous pensons en effet qu'il est important de modifier la présente nomenclature inscrite dans la Loi du 2 août 1974, afin de donner une réelle portée à ces nouvelles fonctions.

Le rôle respectif des théologiennes et prédicatrices serait équivalent au rang qu'elles occuperaient, conformément à la charte du ministre du culte islamique, à savoir :

- Théologienne : veiller aux aspects culturels, spirituels et intellectuels des lieux de culte et de leur personnel religieux; organiser, superviser et participer à des causeries religieuses, des veillées spirituelles, des colloques, des réunions et des séminaires théologiques instructifs et informatifs; célébrer les grandes cérémonies religieuses, (funérailles, naissances, circoncisions, conversions, fiançailles, mariages etc.); rendre visite aux malades, apporter un soutien moral et psychologique aux familles des malades, des victimes et des défunts; enseigner les cours coraniques et la lecture du Coran; avoir un rôle de conseillère et de médiatrice au sein de la communauté musulmane et de la société civile; participer à l'enseignement général religieux et à la formation des ministres du culte; représenter sa communauté dans les cercles de discussion, des réunions et des conférences, traitant de sujets religieux.

- Prédicatrice : encadrer les activités féminines dans les mosquées, et apporter son assistance aux théologiennes; Suppléer au rôle de la théologienne en cas d'absence de cette dernière.

Nous souhaitons que le salaire des théologiennes corresponde à celui d'un imam premier en rang et celui des prédicatrices, à celui d'imam deuxième en rang. Cependant, contrairement aux imams, ces dernières ne seraient pas liées à une communauté locale reconnue, mais directement à l'Exécutif des Musulmans de Belgique.

Nous envisageons de désigner 9 théologiennes et 9 prédicatrices et de les répartir équitablement entre les trois régions du pays.

En outre, comme vous l'évoquiez dans votre courrier du 24 octobre 2017, il serait utile à l'EMB de faire appel à de nouveaux collaborateurs, titulaires d'un diplôme de master pour assurer le suivi et l'exécution des trois grands chantiers : Institut supérieur pour l'Islam, le renouvellement de l'EMB et la réforme du Conseil des Théologiens et de l'enseignement coranique. Il conviendrait également de désigner un.e porte-parole bilingue à qui l'EMB pourrait faire appel à tout moment.

Nous proposons dès lors d'ajouter le poste de conseiller-ère dans la nomenclature actuelle et de prévoir un barème intermédiaire entre celui de secrétaire du culte et secrétaire général. Nous affecterions quatre personnes à ces postes.

Nous restons à votre disposition pour tout complément d'information.

En vous remerciant de l'attention portée à ce courrier, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre très haute considération ».

9. L'article 114 de la loi du 5 mai 2019 'portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social' modifie l'article 29bis de la loi précitée du 2 août 1974, en y intégrant les fonctions de conseiller, théologien et prédicateur, comme demandé dans le courrier précité, et en y associant un traitement annuel. Cet article se lit à présent comme suit :

« Les traitements annuels des ministres du culte islamique, payés par l'Etat, sont fixés comme suit :

- a) Secrétaire général
43 228,00 EUR
- b) Conseiller
20 500,33EUR
- c) Secrétaire
20 500,33 EUR
- d) Secrétaire adjoint
16 994,30 EUR
- e) Théologien
18 652,70 EUR
- f) Imam premier en rang
18 652,70 EUR
- g) Prédicateur

15 840,77 EUR
h) Imam deuxième en rang
15 840,77 EUR
i) Imam troisième en rang
13 409,11 EUR ».

Le commentaire de l'article à l'origine de cette modification législative expose ce qui suit :

« Article 115

Le présent article tend à reconnaître la fonction de conseiller de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et les fonctions de théologien et de prédicateur.

Cet article fixe les traitements relatifs aux fonctions de conseiller de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, de théologien et de prédicateur et remplace l'article 29bis de la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques, des ministres des cultes reconnus et des délégués du Conseil Central Laïque.

L'Exécutif des Musulmans de Belgique a indiqué par courrier du 15 novembre 2017 son souhait de voir inscrire trois nouvelles fonctions dans la nomenclature des ministres du culte islamique: celles de conseiller(ère), de théologienne et de prédicatrice.

L'Exécutif des Musulmans de Belgique se dit soucieux de renforcer son instance représentative et d'élargir l'offre théologique auprès de la communauté musulmane, en y intégrant un volet féminin. Ceci implique de modifier la nomenclature des ministres du culte islamique fixée par la loi du 2 août 1974, afin de donner une réelle portée à ces nouvelles fonctions.

Au niveau du rôle respectif des théologiennes et des prédicatrices, ils seraient équivalents au rang qu'elles occuperaient, conformément à la charte du ministre du culte islamique, à savoir:

– théologienne: veiller aux aspects culturels, spirituels et intellectuels des lieux de culte et de leur personnel religieux; organiser, superviser et participer à des causeries religieuses, des veillées spirituelles, des colloques, des réunions et des séminaires théologiques instructifs et formatifs; célébrer les grandes cérémonies religieuses (funérailles, naissances, circoncisions, conversions, fiançailles, mariages, *etc.*); rendre visite aux malades, apporter un soutien moral et psychologique aux familles des malades, des victimes et des défunts; enseigner les cours coraniques et la lecture du Coran; avoir un rôle de conseillère et de médiatrice au sein de la communauté musulmane et de la société civile; participer à l'enseignement général religieux et à la formation des ministres du culte; représenter sa communauté dans les cercles de discussion, des réunions et des conférences, traitant de sujets religieux.

– prédicatrice: encadrer les activités féminines dans les mosquées et apporter son assistance aux théologiennes; suppléer au rôle de la théologienne en cas d'absence de cette dernière.

Le traitement des théologiennes correspond à celui d'un imam premier en rang et celui des prédicatrices, à celui d'un imam deuxième en rang.

L'Exécutif des Musulmans de Belgique estime utile de faire appel à de nouveaux collaborateurs, titulaires d'un diplôme de master pour assurer le suivi et

l'exécution des trois grands chantiers: l'Institut supérieur pour l'islam, le renouvellement de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et la réforme du Conseil des Théologiens et de l'enseignement coranique. Il conviendrait également de désigner un (une) porte-parole bilingue à qui l'Exécutif des Musulmans de Belgique pourrait faire appel à tout moment.

La proposition est d'ajouter la fonction de conseiller(ère) dans la nomenclature actuelle des ministres du culte islamique et de prévoir un barème équivalent à celui de secrétaire.

L'avis du 3 octobre 2018 n° 62 229/1-2-3-4 [lire : avis du 14 novembre 2018 n° 64.229/1-2-3-4] du Conseil d'État prévoit que "Selon le commentaire de l'article 116, la fonction de 'théologienne' et de 'prédicatrice', visée à l'article 29bis, en projet, de la loi du 2 août 1974, est introduite à la demande de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, afin 'd'élargir l'offre théologique auprès de la communauté musulmane, en y intégrant un volet féminin'. Il y a toutefois lieu de prendre en compte la neutralité de l'État, qui requiert notamment que celui-ci, dans la législation qu'il adopte, respecte [l]e principe de l'égalité des femmes et hommes, consacré par les articles 10, alinéa 3, et 11bis, de la Constitution. Interrogé sur la question de savoir pourquoi utiliser expressément les mots 'théologienne' et 'prédicatrice', le délégué du ministre a déclaré: 'Concernant les mots 'théologienne' et 'prédicatrice', suite au rappel fait de la volonté de l'Exécutif des Musulmans de Belgique de permettre à des femmes à être nommées dans une fonction propre réservant la fonction d'Imam premier en rang et deuxième en rang à des hommes, et après un échange sur le principe constitutionnel de l'article 21 alinéa premier de la Constitution garantissant le principe de l'indépendance des cultes et de l'État, la proposition est de prendre le terme 'théologien' et par analogie 'prédicateur' à inscrire à la suite des fonctions respectives 'Imam premier en rang' et 'Imam deuxième en rang'. Ceci suit la même réflexion tenue en 2008 (Voir à ce propos l'avis n° 44 351/1 2 3 4 donné le 21 avril 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 24 juillet 2008 'portant des dispositions diverses (1)', *Doc. parl.*, Chambre, 2007 2008, n° 1200/1, pp. 23 311, <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/44351.pdf>.) lors de l'inscription de la fonction d'assistant paroissial pour laquelle des hommes et des femmes peuvent être nommés. Ceci garantit la neutralité de l'État'. Dès lors, à l'article 29bis, e) et g), en projet, de la loi du 2 août 1974, les mots 'théologienne' et 'prédicatrice' seront remplacés par leur équivalent épïcène à savoir 'théologien' et 'prédicateur'.".

Ces fonctions viennent en complément des fonctions de secrétaire général, secrétaire, secrétaire adjoint, imam premier en rang, imam deuxième en rang et imam troisième en rang.

Pour la fonction de conseiller de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, est fixée une échelle de traitement de 20 500,33 euros (traitement annuel non indexé). Ceci correspond au traitement d'un secrétaire.

À ce moment, pour la détermination des échelles de traitements des imams, des théologiens et des prédicateurs, il a été tenu compte des responsabilités de ces fonctions et du fait que les imams, les théologiens et les prédicateurs peuvent se marier et avoir une famille à charge.

Pour une fonction d'imam premier en rang et de théologien, est fixée une échelle de traitement de 18 652,70 euros (traitement annuel non indexé).

Pour une fonction d'imam deuxième en rang et de prédicateur, est fixée une échelle de traitement de 15 840,77 euros (traitement annuel non indexé) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3515/001, pp. 137 à 139) ».

10. L'arrêté royal précité du 1^{er} mai 2006, fondé sur l'article 29bis de la loi du 2 août 1974 susmentionnée, subit plusieurs modifications depuis son adoption.

Dans sa version précédant l'adoption de l'acte attaqué, cet arrêté royal, alors intitulé « arrêté royal 'relatif aux places de secrétaire général, de secrétaire et de secrétaire adjoint auprès de l'Exécutif des Musulmans de Belgique' », prévoit, en son article 1^{er}, ce qui suit :

« Un traitement annuel à charge du Trésor public est attaché à deux places de secrétaire général, à neuf places de secrétaire et à trois places de secrétaire adjoint auprès de l'Exécutif des Musulmans de Belgique ».

11. Le 12 juillet 2019, est adopté un arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 1^{er} mai 2006 relatif aux places de secrétaire général, de secrétaire et de secrétaire adjoint auprès de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, modifié par l'arrêté royal du 26 janvier 2017'. Il s'agit de l'acte attaqué qui est libellé comme suit :

« PHILIPPE, Roi des Belges,

À tous, présents et à venir, Salut.

Vu l'article 181, § 1 de la Constitution;

Vu la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques, des ministres des cultes reconnus et des délégués du Conseil central laïque modifiée par la loi du 5 mai 2019, notamment l'article 29bis;

Vu la lettre du 15 novembre 2017 du Président de l'Exécutif des Musulmans de Belgique;

Vu l'arrêté royal du 1^{er} mai 2006 portant reconnaissance de places de secrétaire général, de places de secrétaire et de places de secrétaire adjoint auprès de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, modifié par l'arrêté royal du 26 janvier 2017;

Considérant la nécessité de l'élargissement de nouvelles fonctions (conseiller, théologien et prédicateur) au personnel de l'Exécutif des Musulmans de Belgique;

Vu les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment l'article 3, § 1^{er}, remplacé par la loi du 4 juillet 1989 et modifié par la loi du 4 août 1996;

Vu l'urgence;

Considérant qu'il est nécessaire d'apporter des solutions rapides au règlement de divers problèmes relatifs au culte islamique, notamment la nomination des imams, des professeurs de religion et des aumôniers et que cela n'est possible qu'en collaboration avec le secrétariat de l'organe représentatif qui doit, à ces fins, disposer des moyens nécessaires en personnel;

Vu l'avis de l'Inspection des Finances, donné le 29 mai 2019;

Sur la proposition du ministre de la Justice,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}. L'intitulé de l'arrêté royal du 1^{er} mai 2006 relatif aux places de secrétaire général, de secrétaire et de secrétaire adjoint auprès de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, est remplacé par l'intitulé suivant :

“Arrêté royal relatif aux places de secrétaire général, de conseiller, de secrétaire, de secrétaire adjoint, de théologien et de prédicateur auprès de l'Exécutif des Musulmans de Belgique”.

Art. 2. L'article 1^{er} du même arrêté est remplacé par la disposition suivante :

“Article 1^{er}. Un traitement annuel à charge du Trésor public est attaché à deux places de secrétaire général, à quatre places de conseiller, à neuf places de théologien, à neuf places de prédicateur, à neuf places de secrétaire et à trois places de secrétaire adjoint auprès de l'Exécutif des Musulmans de Belgique”

Art. 3. Le ministre qui a la Justice dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

IV. Troisième moyen

IV.1. Thèses des parties

La requérante prend un moyen, le troisième de sa requête, de la violation de l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, de la méconnaissance du principe de motivation matérielle, de l'erreur ou de l'incohérence dans les motifs, de la méconnaissance des principes généraux du raisonnable et de la proportionnalité, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir. Elle reproche à l'acte attaqué d'avoir été adopté sans que son projet n'ait été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État. Elle rappelle que l'article 3, § 1^{er}, précité impose, hors les cas d'urgence spécialement motivés, aux ministres, entre autres, de soumettre leurs projets d'arrêtés réglementaires à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'État. Elle relève, par ailleurs, qu'aucun acte administratif ne saurait être admis s'il ne repose sur des motifs adéquats, c'est-à-dire réels, pertinents et admissibles. Elle ajoute que la motivation de l'urgence doit, en exécution de l'article 3, § 1^{er}, précité, être expressément énoncée dans le préambule de l'arrêté réglementaire qui n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation et qu'aucune autre motivation que celle qui est formellement énoncée dans le préambule ne saurait donc être prise en considération. Elle considère qu'en l'espèce, la motivation de l'urgence telle qu'elle est libellée dans le préambule de l'acte attaqué est tautologique et ne permet pas d'apprécier si cette urgence est véritablement justifiée. Elle dit ainsi ignorer pour quelle raison il serait nécessaire

d'apporter des solutions rapides à « divers problèmes », en particulier « la nomination des imams, des professeurs de religion et des aumôniers », et estime qu'il s'agit d'une pure clause de style. Elle fait en outre valoir que la motivation semble indiquer que l'Exécutif des Musulmans de Belgique a besoin de personnel pour collaborer à ces nominations, tandis que l'acte attaqué lui permet de désigner directement des imams. Le préambule et le dispositif sont donc, à ses yeux, contradictoires. Elle souligne enfin que l'acte attaqué est pris, notamment, en considération d'une lettre du président de l'Exécutif des Musulmans de Belgique du 15 novembre 2017. Elle en déduit que, même si une urgence avait existé, elle n'aurait été que la conséquence du comportement de la partie adverse elle-même.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse observe que le Roi a motivé expressément l'urgence dans le préambule de l'acte attaqué, afin de justifier l'absence de consultation préalable de la section de législation du Conseil d'État. Elle estime que l'appréciation de l'urgence ainsi invoquée ne peut être considérée indépendamment du contexte dans le cadre duquel l'arrêté réglementaire est adopté et des fondements juridiques sur lesquels il repose. Elle fait valoir que cette urgence doit être comprise à l'aune non seulement de l'origine de la modification de l'article 29bis de la loi du 2 août 1974 précitée mais aussi de l'adoption de l'acte attaqué. Elle rappelle qu'il s'agit, au départ, d'une requête formulée par l'Exécutif des Musulmans de Belgique à travers le courrier de son président adressé au ministre de la Justice le 15 novembre 2017, courrier qui est expressément visé dans le préambule de l'acte attaqué. Elle relève que, parmi les demandes formulées, outre l'élargissement de l'offre théologique auprès de la communauté musulmane par les fonctions de théologien et de prédicateur, figure la nécessité de renforcer son instance représentative. Elle indique que ledit courrier précisait à cet égard :

« En outre, comme vous l'évoquiez dans votre courrier du 24 octobre 2017, il serait utile à l'EMB de faire appel à de nouveaux collaborateurs, titulaires d'un diplôme de master pour assurer le suivi et l'exécution des trois grands chantiers : Institut supérieur pour l'Islam, le renouvellement de l'EMB et la réforme du Conseil des Théologiens et de l'enseignement coranique. Il conviendrait également de désigner un.e porte-parole bilingue à qui l'EMB pourrait faire appel à tout moment.

Nous proposons dès lors d'ajouter le poste de conseiller-ère dans la nomenclature actuelle et de prévoir un barème intermédiaire entre celui de secrétaire du culte et secrétaire général. Nous affecterions quatre personnes à ces postes ».

Elle indique que cette demande de renforcement de l'Exécutif des Musulmans de Belgique se traduisait notamment par l'octroi d'un traitement à charge du Trésor public pour une nouvelle fonction, soit celle de conseiller, avec en vue l'intention d'affecter quatre personnes au sein de l'Exécutif des Musulmans de Belgique à ce poste. La satisfaction de cette demande, afin de faire face aux divers

chantiers rappelés dans le courrier du 15 novembre 2017, nécessitait en outre, à ses yeux, de passer, préalablement à l'adoption de l'arrêté royal attaqué, par une modification de la nomenclature des ministres du culte islamique inscrite à l'article 29bis de la loi du 2 août 1974 précitée. Elle rappelle que celle-ci est intervenue à l'issue du processus parlementaire par l'adoption de la loi du 5 mai 2019 'portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social', publiée au *Moniteur belge* du 24 mai 2019. Pour l'exécution de ce nouvel article 29bis de la loi du 2 août 1974, le Roi a, selon elle, mis tout en œuvre pour que l'acte attaqué soit adopté en « un temps record », qu'il l'a été adopté le 12 juillet 2019, soit deux mois après l'adoption de la loi du 5 mai 2019 précitée, que sa publication est intervenue rapidement, soit le 19 août 2019, et que par conséquent, l'urgence n'est pas démentie par le comportement du pouvoir réglementaire ici mis en cause par la requérante. Elle relève encore que la requérante ne peut pas être suivie lorsqu'elle prétend que la motivation de l'urgence s'apparenterait à une simple clause de style et que, de surcroît, le préambule et le dispositif seraient contradictoires. Tout d'abord, elle souligne que l'acte attaqué ne permet nullement de désigner des imams mais, tout au plus, de mettre en place une procédure de désignation de théologiens, de prédicateurs et de conseillers, fonctions nouvellement reprises dans la nomenclature des ministres du culte islamique, ce en prévoyant qu'un traitement annuel à charge du Trésor public leur sera alloué. Ensuite, il n'y a, selon elle, aucune contradiction entre le préambule et le dispositif de l'arrêté royal attaqué dès lors que l'urgence est spécialement motivée par la nécessité de répondre rapidement à un besoin en personnel de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, notamment pour la nomination des imams, des professeurs de religion et des aumôniers. Or, relève-t-elle, l'acte attaqué prévoit justement qu'un traitement annuel à charge du Trésor public est attaché à quatre places de conseiller, ces derniers ayant vocation, conformément au souhait exprimé par l'Exécutif des Musulmans de Belgique, à renforcer ce dernier en personnel. Elle considère que le fait, pour l'acte attaqué, d'attacher un traitement annuel à charge du Trésor public à neuf places de théologien et neuf places de prédicateur, qui sont les autres fonctions reprises à l'article 29bis de la loi du 2 août 1974 précitée, modifiée par la loi du 5 mai 2019 et que la partie adverse est chargée d'exécuter, ne dément en rien l'urgence qui tient à l'obligation de répondre aux besoins en personnel de l'Exécutif des Musulmans de Belgique. Elle en déduit que l'urgence spécialement motivée dans le préambule de l'acte attaqué est véritable et de nature à justifier que le projet d'arrêté réglementaire litigieux n'ait pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Dans son dernier mémoire, elle affirme que les circonstances invoquées au titre de l'urgence existent matériellement et renvoie à cet égard au quatrième

rapport intermédiaire du 23 octobre 2017 sur le volet « radicalisme » de 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. Elle souligne que ce rapport a recommandé « que les moyens alloués à l'Exécutif des Musulmans de Belgique soient sensiblement accrus et qu'ils soient adaptés à la réalité actuelle du culte musulman, aux missions qui incombent à cette autorité et à l'importance de celles-ci (ce qui inclut la prévention du radicalisme/radicalisme violent) ». Elle en déduit que les besoins étaient décrits dans des termes à ce point urgents, en 2017, qu'ils ne pouvaient souffrir du retard engendré par une consultation de la section de législation en cinq jours. Elle ajoute que la demande de renforcement de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, formulée le 15 novembre 2017, se serait traduite notamment par l'octroi d'un traitement à charge du Trésor public pour une nouvelle fonction de conseiller, avec en vue l'intention d'affecter quatre personnes au sein de l'Exécutif des Musulmans de Belgique à ce poste. Elle réitère son argument selon lequel une telle demande nécessitait de passer préalablement par une modification de la nomenclature des ministres du culte islamique inscrite à l'article 29bis de la loi du 2 août 1974 précitée qui est intervenue lors de l'adoption de la loi du 5 mai 2019. Elle maintient que le Roi a ensuite mis tout en œuvre pour faire adopter l'arrêté royal attaqué en un « temps record », deux mois après l'adoption de la loi du 5 mai 2019.

IV.2. Appréciation

Lorsque des projets d'arrêtés réglementaires doivent en principe être soumis à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'État en application de l'article 3, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, cette même disposition ne permet de se soustraire à cette obligation que dans « les cas d'urgence spécialement motivés ». Aux termes de l'article 84, § 1^{er}, 3^o, des mêmes lois coordonnées, l'autorité dispose, en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, de la faculté de réclamer communication de l'avis dans un délai de cinq jours ouvrables. Il en résulte que lorsque l'urgence empêche l'autorité de soumettre un projet d'arrêté réglementaire à la section de législation, la motivation de cette urgence, qui doit figurer dans le préambule, doit être spéciale et doit notamment faire apparaître en quoi l'urgence était d'une nature telle que la consultation ne pouvait se faire dans les cinq jours. Le contrôle exercé par la section du contentieux administratif du Conseil d'État sur la motivation spéciale de l'urgence porte non seulement sur l'existence formelle de cette motivation, mais aussi sur l'existence des circonstances invoquées au titre de l'urgence et sur la

pertinence de la motivation par rapport au contenu et à l'objectif de l'arrêté. Le contrôle de l'existence des circonstances invoquées dans la motivation porte également sur celles qui ont entouré l'adoption et la publication de l'arrêté en cause ou même son entrée en vigueur.

En l'espèce, l'on rappelle que l'acte attaqué modifie l'arrêté royal du 1^{er} mai 2006 'relatif aux places de secrétaire général, de secrétaire et de secrétaire adjoint auprès de l'Exécutif des Musulmans de Belgique'. Outre son article 1^{er} qui remplace son intitulé, son article 2 remplace l'article 1^{er} de cet arrêté royal de telle manière qu'un traitement annuel à charge du Trésor public est dorénavant aussi attaché « à quatre places de conseiller, à neuf places de théologien, à neuf places de prédicateur », en plus des autres fonctions existantes « auprès de l'Exécutif des Musulmans de Belgique ». Avec l'article 3 qui charge le ministre ayant la Justice dans ses attributions de son exécution, ces trois articles forment l'acte attaqué auquel la requérante reproche en substance, en dehors de toute habilitation légale (2^e moyen), une immixtion de la partie adverse dans l'organisation du culte islamique en permettant que des « ministres du culte », en la personne des théologiens et prédicateurs, soient directement attachés à l'Exécutif des Musulmans de Belgique ce alors que cette instance a été créée par les pouvoirs publics et ne peut en principe être chargée que des seuls « intérêts temporels » de ce culte (1^{er} moyen). Il convient de souligner que la portée réglementaire de cet acte n'est ni contestée, ni contestable, étant précisé que les dispositions précitées ne peuvent être assimilées à un simple cadre organique pour lequel la consultation de la section de législation du Conseil d'État ne serait pas requise.

L'urgence invoquée dans le préambule de cet arrêté royal est motivée par la nécessité « d'apporter des solutions rapides au règlement de divers problèmes relatifs au culte islamique, notamment la nomination des imams, des professeurs de religion et des aumôniers et que cela n'est possible qu'en collaboration avec le secrétariat de l'organe représentatif qui doit, à ces fins, disposer des moyens nécessaires en personnel ».

Il ne résulte cependant ni de cette motivation ni d'aucune pièce du dossier administratif que le besoin en personnel de l'Exécutif des Musulmans de Belgique était à ce point urgent qu'il ne pouvait souffrir le retard engendré par la consultation de la section de législation, fût-ce dans un délai réduit de cinq jours. À cet égard, aucune référence n'y est faite au quatrième rapport intermédiaire du 23 octobre 2017, invoqué par la partie adverse dans son dernier mémoire, sur le volet « radicalisme » de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner

les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016. Cette justification *a posteriori* est tardive et ne peut donc pas être prise en compte.

Les circonstances qui ont entouré l'adoption de l'acte attaqué contredisent, à l'évidence, l'urgence invoquée. Indépendamment de la durée de la procédure législative ayant mené à la promulgation de la loi du 5 mai 2019 'portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social', cette loi a été votée le 25 avril 2019, ce qui permettait dès cette date à la partie adverse de saisir la section de législation du Conseil d'État d'une demande d'avis sur l'arrêté royal en projet. De plus et même en tenant compte de la date de promulgation de cette loi, l'autorité disposait encore de plus de deux mois pour adresser sa demande d'avis sur ce texte litigieux qui ne comporte que trois articles et est donc d'ampleur limitée. L'inspecteur des Finances a d'ailleurs donné son avis le 29 mai 2019 sur le texte en projet, ce qui indique que le projet était prêt dès ce moment. Enfin, l'on observe qu'il n'a été publié que le 19 août suivant, tandis qu'il ne prévoit aucune mesure particulière pour son entrée en vigueur, qui n'est dès lors intervenue que le 29 août 2019. De tels délais démentent l'urgence invoquée pour justifier que la section de législation du Conseil d'État n'ait pas été invitée à donner son avis.

La justification de cette urgence n'est elle-même pas pertinente. Elle renvoie à « la nécessité de l'élargissement de nouvelles fonctions (conseiller, théologien et prédicateur) au personnel de l'Exécutif des Musulmans de Belgique », ainsi que le mentionne un autre considérant de l'acte attaqué. Elle prend également appui sur le courrier susmentionné que le président de cette instance a adressé au ministre de la Justice en date du 15 novembre 2017. Or, ce courrier n'évoque aucune forme d'urgence à l'adopter, pas plus qu'il ne mentionne un calendrier précis à respecter. Ce courrier exprime un « souhait » ou une « utilité » d'élargir les fonctions au sein de cette instance, sans cependant corroborer la « nécessité » alléguée d'apporter des « solutions rapides au règlement des problèmes divers problèmes relatifs au culte islamique, notamment la nomination des imams, des professeurs de religion et des aumôniers » qui ne s'y trouvent au demeurant pas mentionnés. Il en résulte que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé quant à l'urgence permettant de se dispenser de la consultation de la section de législation du Conseil d'État.

Le troisième moyen est fondé.

V. Autres moyens

L'annulation pouvant être prononcée sur la base du troisième moyen, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté royal du 12 juillet 2019 'modifiant l'arrêté royal du 1^{er} mai 2006 relatif aux places de secrétaire général, de secrétaire et de secrétaire adjoint auprès de l'Exécutif des Musulmans de Belgique' est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé, le 17 mars 2021, par la VIII^e chambre composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux