

Numéro du rôle : 3127
Arrêt n° 148/2005 du 28 septembre 2005

A R R E T

En cause : le recours en annulation de la loi du 20 juillet 2004 portant création d'une Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman, introduit par l'a.s.b.l. « Conseil Fédéral des Musulmans de Belgique » et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 5 novembre 2004 et parvenue au greffe le 8 novembre 2004, un recours en annulation de la loi du 20 juillet 2004 portant création d'une Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman (publiée au *Moniteur belge* du 30 juillet 2004, troisième édition) a été introduit par l'a.s.b.l. « Conseil Fédéral des Musulmans de Belgique », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, place Rouppe 16, l'a.s.b.l. « Federatie van Moskeeën en Socio-culturele Verenigingen », dont le siège social est établi à 2140 Borgerhout, Montenstraat 27, l'a.s.b.l. « Union des mosquées de la province de Liège », dont le siège social est établi à 4020 Liège, rue de Pitteurs 39, l'a.s.b.l. « Fédération Islamique de Belgique », dont le siège social est établi à 1030 Bruxelles, chaussée de Haecht 124, l'a.s.b.l. « Ligue des Imams de Belgique », dont le siège social est établi à 1070 Bruxelles, avenue de Scheut 212, l'a.s.b.l. « Association islamique de la Mosquée Ettaouba d'Evere », dont le siège social est établi à 1140 Bruxelles, rue P. Van Obberghem 1-3, l'a.s.b.l. « Association islamique de la Mosquée Almohajirin d'Ixelles », dont le siège social est établi à 1050 Bruxelles, rue Malibran 72, l'a.s.b.l. « Ligue d'entraide islamique – Mosquée Al Khalil », dont le siège social est établi à 1080 Bruxelles, rue Delaunoy 40, l'a.s.b.l. « Union des associations islamiques Mosquée Al Azhar », dont le siège social est établi à 1210 Bruxelles, rue Saint-François 72, l'a.s.b.l. « Centre culturel de Cheratte », dont le siège social est établi à 4602 Cheratte, rue de Visé 194-196, l'a.s.b.l. « Islamitische Ontwikkelingsvereniging », dont le siège social est établi à 3550 Heusden-Zolder, Paquaylaan 77, l'a.s.b.l. « Temse Sultan Ahmet – moskee », dont le siège social est établi à 9140 Tamise, Paterstraat 17/19, l'a.s.b.l. « Moskee Eyyub sultan », dont le siège social est établi à 2890 Sint-Amands, Borgstraat 143/B, l'a.s.b.l. « Sociaal–Culturele Ontmoetingscentrum Leopoldsburg », dont le siège social est établi à 3970 Bourg-Léopold, Couwenbergstraat 13, l'a.s.b.l. « Actief », dont le siège social est établi à 3920 Lommel, Stationsstraat 92, l'a.s.b.l. « Islamitische Ontwikkelingsvereniging », dont le siège social est établi à 3581 Beverlo, Leysestraat 130, l'a.s.b.l. « Association de l'union de l'Islam », dont le siège social est établi à 6000 Charleroi, boulevard J. Bertrand 77, l'a.s.b.l. « Islamitische Ontwikkelingsvereniging », dont le siège social est établi à 3290 Diest, Eduard Robeynsaan 61, l'a.s.b.l. « Mosquée Sultan Ahmet de Verviers », dont le siège social est établi à 4800 Verviers, rue Lucien Defays 39, l'a.s.b.l. « Union de l'Islam », dont le siège social est établi à 6031 Monceau-sur-Sambre, rue de Trazegnies 4, l'a.s.b.l. « Union de l'Islam de Bruxelles », dont le siège social est établi à 1030 Bruxelles, chaussée de Haecht 124, l'a.s.b.l. « Centre culturel et de rencontre JML (Jeunesse musulmane de Liège) », dont le siège social est établi à 4420 Saint-Nicolas, rue de Tilleur 140, l'a.s.b.l. « Islamitische Culturele Ontmoetingscentrum », dont le siège social est établi à 2400 Mol, Ginderbuiten 49, l'a.s.b.l. « Association culturelle et de solidarité », dont le siège social est établi à 1080 Bruxelles, rue des Etangs Noirs 36, l'a.s.b.l. « Kebdana », dont le siège social est établi à 2140 Borgerhout, Ranststraat 26, l'a.s.b.l. « El Bichara », dont le siège social est établi à 4000 Liège, rue En Neuvise 52, l'a.s.b.l. « Jongeren Centrum Rissala », dont le siège social est établi à 2060 Anvers, Tulpstraat 51, B. Ngadi, demeurant à 1030 Bruxelles, rue du Foyer Schaerbeekois 85, Bencheika Kebir, demeurant à 1140 Bruxelles, rue Fernand Léger 50, I. Batakli, demeurant à 4000 Liège, Chemin du Bois 59, El Mellali Daoud, demeurant à 4020 Liège, rue du Carmel 6, A. Bouziane Guarti, demeurant à 1030 Bruxelles, rue Van Schoor 46, A. Kebdani, demeurant à 1080 Bruxelles, rue Saint-Martin 79/7, K.-J. Geirnaert, demeurant à 1080 Bruxelles, rue Jules Delhaize 8, M.M. Hassan, demeurant à 1140 Bruxelles, rue E. Stuckens 65, A. Benomar, demeurant à 1000 Bruxelles, rue de la Senne 28, M. Archich, demeurant à 1020 Bruxelles, place de la

Maison Rouge 5, M. Herbinaux, demeurant à 6031 Monceau-sur-Sambre, place J. Hanrez 1/2/1, et M. Boulif, demeurant à 1701 Dilbeek, Zakstraat 57.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'a.s.b.l. « Union des Mosquées de Bruxelles – Brabant wallon », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue François Navez 60-62, l'a.i.s.b.l. « Fondation Religieuse Islamique Turque en Belgique », dont le siège social est établi à 1210 Bruxelles, chaussée de Haecht 67, l'a.s.b.l. « Union des Mosquées de Limbourg », dont le siège social est établi à 3680 Maaseik, Rescuistraat 12, l'a.s.b.l. « Unie van Moskeeën en Islamitische verenigen van Oost- en West-Vlaanderen », dont le siège social est établi à 9160 Lokeren, Schoolstraat 51, l'a.s.b.l. « Unie der Moskeeën en Islamitische Verenigen van Antwerpen », dont le siège social est établi à 2018 Anvers, Plantin en Moretuslei 202, l'a.s.b.l. « Centre socioculturel euro-marocain », dont le siège social est établi à 1070 Bruxelles, rue Ropsy-Chaudron 7, l'a.s.b.l. « Espace Avenir », dont le siège social est établi à 1210 Bruxelles, rue du Moulin 206, et K. Ben Jelloul, demeurant à 1060 Bruxelles, place Bethléem 5;

- le Conseil des ministres.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 22 juin 2005 :

- ont comparu :

. Me G.-H. Beauthier et Me F. Tulkens, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me J. Sohier, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties intervenantes, l'a.s.b.l. « Union des Mosquées de Bruxelles – Brabant wallon » et autres;

. Me J. Bourtembourg, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus. Me G.-H. Beauthier a déclaré à la Cour que les parties requérantes suivantes avaient décidé de se désister de leur recours en annulation : l'a.s.b.l. « Federatie van moskeeën en socio-culturele verenigen », l'a.s.b.l. « Fédération islamique de Belgique », l'a.s.b.l. « Centre culturel de Cheratte », l'a.s.b.l. « Islamitische Ontwikkelingsvereniging », l'a.s.b.l. « Temse Sultan Ahmet – moskee », l'a.s.b.l. « Moskee Eyyub sultan », l'a.s.b.l. « Sociaal-Culturele Ontmoetingscentrum Leopoldsburg », l'a.s.b.l. « Actief », l'a.s.b.l. « Islamitische Ontwikkelingsvereniging », l'a.s.b.l. « Association de l'union de l'Islam », l'a.s.b.l. « Islamitische Ontwikkelingsvereniging », l'a.s.b.l. « Mosquée Sultan Ahmet de Verviers », l'a.s.b.l. « Union de l'Islam »,

l'a.s.b.l. « Union de l'Islam de Bruxelles », l'a.s.b.l. « Centre culturel et de rencontre JML (Jeunesse musulmane de Liège) », et l'a.s.b.l. « Islamitische Culturele Ontmoetingscentrum »;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. La première partie requérante prétend justifier d'un intérêt à l'annulation de la loi attaquée en ce qu'elle a pour mission de représenter la communauté musulmane dans la gestion du culte islamique en Belgique et qu'elle ne peut accepter de voir l'Etat belge s'immiscer dans l'organisation des élections de son assemblée générale.

En tant que mosquées, associations de mosquées, associations musulmanes ou personnes physiques membres de l'assemblée générale ou de l'Exécutif des musulmans, les autres parties requérantes seraient aussi directement concernées par l'organisation du culte musulman.

A.1.2.1. Selon le Conseil des ministres, les statuts de la première partie requérante auraient été déposés au *Moniteur belge* près d'un an après leur adoption et deux jours après celle de la loi litigieuse, de telle sorte que cette association ne poursuivrait pas une activité durable. La décision d'intenter le recours en annulation aurait en outre été prise, non par son conseil d'administration, mais par son assemblée générale et à l'insu de la plupart des membres de celle-ci. De surcroît, certains membres ignoreraient leur adhésion à cette personne morale alors que nul ne peut être contraint de faire partie d'une association.

A.1.2.2. Les a.s.b.l. « Fédération Islamique de Belgique » (quatrième partie requérante), « Temse Sultan Ahmet-moskee » (douzième partie requérante), « Moskee Eyuub sultan » (treizième partie requérante), « Actief » (quinzième partie requérante), « Islamitische Ontwikkelingsvereniging » (seizième et dix-huitième parties requérantes), « Islamitische Culturele Ontmoetingscentrum » (vingt-troisième partie requérante) et « Jongeren Centrum Rissala » (vingt-septième partie requérante) auraient par ailleurs modifié leurs statuts à l'occasion de l'adoption de la loi litigieuse afin de satisfaire aux conditions relatives à l'intérêt à agir devant la Cour d'arbitrage.

A.1.2.3. Par ailleurs, l'objet social des a.s.b.l. « Centre culturel de Cheratte » (dixième partie requérante), « Mosquée Sultan Ahmel de Verviers » (dix-neuvième partie requérante) et « Kebdana » (vingt-cinquième partie requérante) serait trop général alors que les a.s.b.l. « Centre culturel et de rencontre JML (Jeunesse musulmane de Liège) » (vingt-deuxième partie requérante) et « El Bichara » (vingt-sixième partie requérante) poursuivraient un objet social sans aucun lien, fût-il indirect, avec la loi attaquée.

A.1.2.4. Le Conseil des ministres estime encore qu'aucune disposition de la loi entreprise n'est susceptible d'affecter négativement la réalisation de l'objet social des parties requérantes puisque la loi se borne, pour l'essentiel, à prévoir la création d'une commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman, dont les décisions seraient en outre soumises au contrôle du Conseil d'Etat. Les organes issus de ces élections ne pourraient prendre des mesures destinées à la culture musulmane de Belgique. Enfin, la loi attaquée n'imposerait ni un mode électoral défini, ni une composition déterminée.

A.1.2.5. La circonstance que les personnes physiques requérantes exercent des fonctions au sein de l'assemblée générale du « Conseil fédéral des Musulmans de Belgique » ne donnerait pas plus à ces parties requérantes le droit de défendre les intérêts de cette association. Leur intérêt personnel se confondrait de surcroît avec celui de cette personne morale.

A.1.3.1. Les parties intervenantes prétendent justifier d'un intérêt à la cause en ce qu'elles constituent des mosquées rattachées à l'exercice du culte musulman. En toute hypothèse, elles bénéficieraient du droit de contester la prétention de la première partie requérante d'agir en leur nom et pour leur compte.

A.1.3.2. La régularité de l'introduction du recours par plusieurs des associations requérantes serait sujette à controverses dès lors que plusieurs d'entre elles auraient affirmé n'avoir jamais adopté une telle décision d'agir. Quant à la première partie requérante, plus spécifiquement, pareille décision aurait été prise à l'insu de la plupart des membres de son assemblée générale.

Par ailleurs, la première partie requérante serait en réalité le produit de l'assemblée générale des musulmans de Belgique et de l'Exécutif des musulmans de Belgique, institués initialement par un arrêté royal du 3 juillet 1996. S'il ne saurait être interdit à certains membres de ce groupement de s'associer dans une nouvelle structure, en l'espèce toutefois la composition de cette nouvelle association serait définie de manière telle que l'ensemble des membres élus ou cooptés par la communauté musulmane afin d'assurer la représentation du culte islamique en seraient membres. Or, la plupart d'entre eux auraient ignoré la constitution d'une telle association.

En outre, l'objet social de cette association serait identique à celui qui avait été attribué par la loi à l'organe représentatif des musulmans et qui, de ce chef, ne pourrait être repris par une personne morale de droit privé. Plusieurs membres du conseil d'administration de l'association requérante seraient par ailleurs démissionnaires ou ne résideraient plus en Belgique, de telle sorte que cette association ne pourrait être considérée comme légalement constituée.

A.1.3.3. En ce qui concerne les autres associations requérantes, celles-ci n'expliqueraient pas les raisons précises pour lesquelles les dispositions attaquées seraient susceptibles de leur causer directement grief.

A.1.4.1. Les parties requérantes répondent qu'en cas de pluralité de requérants, il suffit qu'un seul d'entre eux justifie de l'intérêt requis et que le Conseil des ministres ne conteste pas la recevabilité des recours introduits par les personnes physiques. Celles-ci seraient en effet membres de l'assemblée générale ou de l'Exécutif des musulmans, de telle sorte qu'elles seraient concernées au premier chef par les dispositions attaquées.

A.1.4.2. Il ne saurait par ailleurs être reproché à une association d'avoir mis ses statuts en concordance avec les nouvelles exigences procédurales applicables devant la Cour. Les associations requérantes auraient du reste une longévité plus élevée que la plupart des associations sans but lucratif. Poursuivant les mêmes objectifs, elles auraient légitimement pu se concerter pour mettre leurs statuts en concordance avec leurs activités et la législation en vigueur.

A.1.4.3. La circonstance que certaines associations constituent des centres culturels ne priverait pas celles-ci de leur intérêt à agir devant la Cour. Le processus électoral en cours concernerait toute la communauté musulmane puisque les représentants issus de cette élection seraient appelés à gérer l'ensemble des matières liées au culte musulman et à sa représentation.

Dès lors que les personnes physiques requérantes occupent des fonctions au sein de l'assemblée générale ou de l'Exécutif de l'Organe chef de culte, qu'elles y ont été élues et qu'elles sont de confession musulmane, leur intérêt à l'annulation de la loi attaquée ne pourrait être sérieusement contesté.

Le fait qu'une des parties se soit désistée de l'instance, dans des circonstances qui ne permettent d'ailleurs pas d'exclure que des pressions aient été exercées à son égard, ne saurait constituer un élément influençant l'intérêt des parties requérantes à l'actuel recours.

La décision de l'assemblée générale des musulmans de Belgique d'intenter le recours aurait enfin été prise à la majorité des membres présents du conseil d'administration.

A.1.4.4. Les parties requérantes contestent encore la qualité des parties intervenantes à agir dans le cadre de la présente affaire. Aucune décision des conseils d'administration de ces associations n'aurait en effet été produite par celles-ci.

A.1.5. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres rappelle qu'il conteste l'intérêt à agir des personnes physiques requérantes. Celles-ci ne démontreraient pas en quoi la norme contestée porterait atteinte à leur intérêt, fût-il fonctionnel, alors que certaines n'auraient même pas pour objet spécifique de diffuser ou de promouvoir la culture musulmane.

Par ailleurs, les parties requérantes ne contesteraient pas que toutes les personnes morales requérantes aient modifié leurs statuts avant l'introduction de leur recours.

Quant au fond

A.2.1.1. Un premier moyen est pris de la violation des articles 19 à 21 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 181 de la Constitution et avec les articles 9 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce que la loi litigieuse crée une commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman et la charge de prendre les mesures nécessaires pour l'organisation d'élections générales et anticipées.

Dans une première branche de leur moyen, les parties requérantes considèrent que les dispositions constitutionnelles précitées consacrent le principe de non-ingérence dans l'organisation interne des cultes. Il s'ensuivrait que la nomination et la révocation des ministres d'un culte ne pourraient être décidées que par l'autorité religieuse compétente, conformément aux règles du culte.

La Convention européenne des droits de l'homme interdirait également, sauf dans des cas très exceptionnels, l'intervention de l'Etat dans l'exercice de la liberté religieuse.

En vertu de ces principes, le législateur ne pourrait mettre en place une commission chargée de renouveler les organes du culte musulman. Il appartiendrait à ce culte lui-même de renouveler ses propres organes.

Dans une seconde branche de leur premier moyen, les requérants considèrent, à titre subsidiaire, que l'ingérence de l'Etat dans la liberté religieuse ne poursuit pas, en l'espèce, un but légitime et n'est pas nécessaire dans une société démocratique.

Ni les différends au sein de la communauté musulmane, ni la démission de certains membres de l'Exécutif, ni même les actions judiciaires intentées à cet égard avant l'adoption de la loi ne constitueraient des circonstances exceptionnelles susceptibles de justifier l'ingérence de l'Etat. Par ailleurs, la règle qui prévoyait le renouvellement partiel des membres de l'assemblée aurait été abandonnée par le législateur sans justification objective et raisonnable.

A.2.1.2. Le Conseil des ministres considère que la loi attaquée ne porte, en aucune manière, atteinte aux libertés de pensée et de culte. Au contraire, la mise sur pied d'élections et le financement par le législateur d'une commission qui en assure la bonne organisation constitueraient un soutien à la communauté musulmane que le législateur désirerait voir davantage reconnue et respectée dans sa spécificité.

Les futurs membres des organes représentatifs du culte musulman seraient tous musulmans et totalement indépendants des autorités fédérales. La loi attaquée prévoirait d'ailleurs la dissolution de plein droit de la commission dès la reconnaissance du nouvel Exécutif des musulmans de Belgique.

Les organes élus de la communauté musulmane ne sauraient être confondus avec les organes d'une communauté religieuse au sens où l'entend la Cour européenne des droits de l'homme. Il s'agirait en réalité d'identifier un interlocuteur de l'Etat dans la gestion de dossiers relatifs à l'aspect temporel du culte. En aucune manière il n'y aurait d'ingérence de la part de l'Etat dans l'expression d'une pensée ou d'une religion.

A titre subsidiaire, la loi attaquée ne constituerait pas une ingérence dans la liberté religieuse telle que l'entend la Cour européenne des droits de l'homme. La faculté pour la commission d'utiliser tous les instruments nécessaires à la tenue de ces élections ne lui permettrait pas de se départir de son obligation de neutralité au regard de la liberté de manifester sa religion ou ses convictions. Elle ne consisterait donc pas en une ingérence au sens de l'article 9.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A titre encore plus subsidiaire, le législateur devrait se voir reconnaître une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence et de la nécessité d'une ingérence. La loi attaquée poursuivrait un but légitime. Compte tenu du caractère préoccupant de la situation et du manque de collaboration de certains organes en place, le législateur aurait entendu résorber les conflits internes sclérosant la liberté d'expression des musulmans au sein des organes chargés de les représenter et permettre à la communauté musulmane de bénéficier d'un financement public.

La loi attaquée serait encore nécessaire dans une société démocratique et, partant, proportionnée. Celle-ci aurait été adoptée suite à l'échec de multiples tentatives de conciliation et répondrait à la volonté de s'ingérer le moins possible en la matière. Compte tenu de l'impossibilité pour le culte musulman de présenter lui-même un organe, qui puisse être reconnu comme représentatif, et du consensus qui entourait, au sein de la communauté musulmane, le procédé de l'élection, le législateur aurait pu légitimement privilégier ce mode de désignation.

A.2.1.3. Selon les parties intervenantes, l'objectif du législateur aurait été de créer le contexte et les structures permettant la mise en place d'un organe tout à la fois légitime et représentatif sans pour autant commettre d'ingérence dans le culte lui-même.

La loi attaquée ne viserait d'ailleurs pas tant l'aspect temporel du culte que la création d'un organe administratif, représentant privilégié auprès des autorités publiques.

A.2.1.4. Les parties requérantes répondent qu'en vertu du principe de l'autonomie organisationnelle des cultes, les personnes responsables des contacts avec l'autorité publique doivent être désignées exclusivement par l'autorité religieuse compétente.

Seule une intervention légère de l'Etat, pour autant qu'elle soit indispensable à la désignation de l'interlocuteur de l'autorité publique, pourrait être tolérée. Or, en l'espèce, l'intervention serait trop directe et massive alors que les négociations multiples qui ont eu lieu entre l'Exécutif actuel et la ministre compétente ne justifieraient pas une approche unilatérale aussi radicale de la part des autorités publiques.

Il serait de surcroît erroné de prétendre que l'Exécutif des musulmans ne s'occuperait que du temporel du culte musulman. Cet organe serait en réalité chargé de l'ensemble des matières liées au culte musulman et à sa représentation.

Les parties requérantes affirment encore que tant en droit qu'en fait, les motifs avancés par le Conseil des ministres ne justifient pas l'ingérence réalisée qui reviendrait sur les règles de composition de l'Exécutif élaborées à l'origine.

Le renouvellement partiel de l'assemblée des musulmans aurait pu se dérouler dans des conditions objectives et praticables. Les « propositions alternatives » déposées par les organes du culte musulman n'auraient pas été suffisamment prises en compte par le législateur.

Les dissensions internes invoquées par le Conseil des ministres ne résisteraient pas plus à l'analyse. La crise qui a affecté la présidence de l'Exécutif des musulmans ne se serait jamais étendue à l'assemblée générale. Cette crise aurait du reste abouti à la mise en place d'un nouvel Exécutif qui fonctionnerait normalement.

Par ailleurs, la démission de certains membres de l'Exécutif ne serait pas le signe d'une instabilité chronique, mais bien le fruit de décisions individuelles ou d'attitudes déloyales.

L'insatisfaction à l'égard du fonctionnement de l'Exécutif ne concernerait enfin qu'une minorité de personnes déloyales, alors que le législateur n'aurait aucunement tenu compte des témoignages favorables à l'actuel Exécutif des musulmans.

A.2.1.5. Le Conseil des ministres réplique que l'intervention de l'autorité publique revêt un caractère doublement indirect. La nomination et la révocation des ministres du culte relèveraient tout d'abord de l'organe élu et non de l'autorité publique. Les représentants de la communauté musulmane seraient ensuite désignés par cette communauté même, et non par le législateur. La loi attaquée endiguerait en réalité un obstacle à la pleine réalisation de la liberté de culte. Le législateur serait intervenu en conservant une stricte neutralité afin de mettre en œuvre le principe de l'élection sur lequel la communauté musulmane s'était accordée.

Le renouvellement partiel des membres de l'assemblée ne ferait de surcroît pas l'objet d'un consensus au sein de la communauté musulmane alors que la légalité des critères de détermination des postes à pourvoir lors de ces élections partielles demeurerait sujette à caution.

Les parties requérantes se contrediraient enfin quant à l'existence et à l'actualité des dissensions internes à la communauté musulmane.

A.2.2.1. Un deuxième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 19 et 21 de la Constitution et des articles 9 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce que la loi attaquée crée une commission chargée de l'organisation du renouvellement des organes du culte musulman alors qu'une telle procédure n'est pas instaurée à l'égard des autres cultes.

A supposer que le législateur puisse justifier, de manière objective et raisonnable, l'ingérence qu'il commet dans la liberté religieuse, il demeurerait impuissant à justifier le régime discriminatoire qu'il réserve au culte musulman par rapport aux autres cultes qui connaissent probablement des dissensions semblables et des représentativités discutables.

A.2.2.2. Le Conseil des ministres estime que la spécificité de la religion musulmane, qui est caractérisée par l'absence d'une structure hiérarchique préétablie et universellement reconnue et par l'absence de clergé, justifie qu'il soit recouru au procédé de l'élection pour composer les organes représentatifs de ce culte.

A.2.2.3. Les parties intervenantes estiment que la différence de traitement est parfaitement justifiée au regard des spécificités que connaît le culte musulman. Les principes de légalité et de proportionnalité auraient par ailleurs été respectés, comme le suggérait l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

A.2.2.4. Les parties requérantes répondent que la religion musulmane est non seulement la seule dont les représentants sont élus mais est également la seule qui subit l'intervention du législateur dans le processus de désignation de ses représentants.

Le principe de l'égalité entre les cultes reconnus exigerait un traitement égal, ce que méconnaîtrait une loi ne visant que le seul culte musulman.

A.2.3.1. Un troisième moyen est pris de la violation des articles 19 à 21 de la Constitution et 9 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce que la loi attaquée met en place une commission chargée de l'organisation du renouvellement des organes du culte musulman avant l'échéance du mandat de dix ans dont bénéficiaient les membres de l'assemblée générale.

Les dispositions précitées interdiraient au législateur de modifier les règles en vigueur sauf si celui-ci excipait d'un but légitime et du caractère nécessaire de la mesure qu'il adopte. Aucun élément admissible ne viendrait en l'espèce justifier cette intervention anticipée du législateur.

A.2.3.2. Le Conseil des ministres conteste que les dispositions invoquées dans le moyen prohibent l'intervention anticipée du législateur. En toute hypothèse, il ne pourrait être contesté que de vives tensions existaient au sein de la communauté musulmane quant à l'ampleur du renouvellement de l'assemblée, de telle sorte qu'il serait faux de soutenir que la solution antérieure aurait pu être mise en œuvre sans autre difficulté.

A.2.3.3. Les parties intervenantes soulignent que la composition actuelle des organes représentatifs du culte musulman ne répond manifestement plus aux critères de représentativité et de légitimité attendus, de telle sorte qu'un renouvellement partiel de ses membres, sans critères objectifs pour déterminer lesquels des mandats seraient déclarés vacants, n'aurait fait qu'aggraver les tensions existantes.

En revanche, le renouvellement intégral des membres offrirait l'opportunité de soumettre à nouveau l'ensemble des candidats à la censure des électeurs.

A.2.3.4. Les parties requérantes rappellent, dans leur mémoire en réponse, que les divisions au sein de la communauté musulmane doivent être ramenées à leur juste proportion et que la légitimité de l'Exécutif en place découle du résultat des élections de 1998.

A.2.3.5. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres estime qu'il n'existe aucun principe général qui oblige une autorité publique à maintenir un régime normatif en l'état.

Il souligne par ailleurs que le législateur n'abandonna l'hypothèse d'un renouvellement partiel de l'assemblée générale qu'à la suite de l'échec du dialogue qui avait été instauré avec les représentants de la communauté musulmane.

- B -

Quant aux dispositions entreprises

B.1.1. La loi attaquée vise à garantir, par la création d'une commission *ad hoc*, le bon déroulement des élections destinées à renouveler intégralement l'assemblée générale des musulmans de Belgique.

B.1.2. La religion musulmane constitue un culte reconnu en vertu de la loi du 19 juillet 1974 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte islamique.

En vertu de l'article 19*bis* de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, inséré par l'article 2 de la loi précitée, « les rapports avec l'autorité civile sont assurés par l'organe représentatif du culte islamique ».

B.1.3. L'Exécutif des musulmans de Belgique, institué par un arrêté royal du 3 juillet 1996, a opté, par la voie d'un consensus adopté en 1998, pour l'élection d'un organe représentatif du culte musulman, dénommé également « Exécutif des musulmans de Belgique ». Celui-ci est désigné par une assemblée générale, elle-même élue par les membres

de la communauté musulmane de Belgique et qui devait être renouvelée partiellement après cinq ans.

Un arrêté ministériel du 24 septembre 1998 créait une « Commission d'accompagnement relative à l'organisation des élections d'un organe représentatif du culte islamique ». Celle-ci était notamment chargée de veiller à la régularité des élections.

Les premières élections générales ont eu lieu le 13 décembre 1998. Un arrêté royal du 3 mai 1999 a reconnu l'Exécutif des musulmans de Belgique, désigné par l'assemblée générale issue de ces élections, comme l'organe représentatif du culte musulman.

Le 6 février 2003, les membres de l'Exécutif remettaient toutefois leur démission à la suite d'un vote de méfiance de l'assemblée générale. Un arrêté royal du 18 juillet 2003 a nommé, sur proposition du président de l'assemblée générale, un nouvel Exécutif, investi d'un mandat jusqu'au 31 mai 2004.

B.1.4. La loi attaquée institue une commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman. Cette commission est composée de deux magistrats honoraires ou émérites, de deux membres de la communauté musulmane de Belgique désignés par le ministre de la Justice et d'un expert en matière de législation électorale (article 3).

La commission est chargée de prendre toutes les mesures nécessaires pour l'organisation des élections générales, de veiller à la régularité des opérations électorales, d'organiser une médiation à l'égard des litiges susceptibles de se présenter au cours de ces opérations, d'approuver la désignation des présidents et assesseurs des bureaux de vote et de prendre les mesures nécessaires afin de composer une délégation d'observateurs le jour des élections (article 5).

La commission est dissoute de plein droit dès la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté royal reconnaissant les membres de l'Exécutif des musulmans de Belgique (article 12).

Quant au désistement de certaines parties requérantes

B.2. A l'audience publique du 22 juin 2005, les avocats des parties requérantes ont déclaré que les deuxième, quatrième et dixième à vingt-troisième parties requérantes se désistaient de leur recours.

Rien ne s'oppose en l'espèce à ce que la Cour décrète les désistements.

Quant à la recevabilité

B.3.1. Les personnes physiques requérantes sont impliquées, à des degrés divers, dans la gestion et la représentation de la communauté musulmane.

Celles-ci justifient donc d'un intérêt à poursuivre l'annulation d'une loi qui impose l'organisation d'élections au sein de cette communauté afin d'y désigner l'interlocuteur des autorités publiques et qui charge une commission d'en arrêter les modalités.

B.3.2. Dès lors que certains requérants justifient d'un intérêt suffisant à leur recours, il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres requérants ont introduit le recours de manière recevable.

B.3.3. Pour permettre, entre autres, à la Cour de vérifier si la décision d'intervenir dans une cause a été prise par l'organe compétent de la personne morale, le législateur oblige toute personne morale qui intervient dans une cause à produire, à la première demande, la preuve de la décision d'intervenir et, lorsque ses statuts doivent faire l'objet d'une publication aux annexes du *Moniteur belge*, une copie de cette publication.

Il ressort des pièces jointes en annexe du mémoire en intervention qu'il est satisfait à ces conditions.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

B.4.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 19 à 21 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec son article 181 et avec les articles 9 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce que la loi attaquée violerait la liberté des cultes en créant une commission habilitée à prendre toutes les mesures nécessaires pour l'organisation de l'élection à l'assemblée générale des musulmans de Belgique.

B.4.2. L'article 19 de la Constitution dispose :

« La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ».

L'article 20 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos ».

L'article 21, alinéa 1er, de la Constitution dispose :

« L'Etat n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs, et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication ».

L'article 181 de la Constitution dispose :

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

B.4.3. L'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

B.4.4. L'article 11 de la même Convention énonce :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat ».

B.5.1. Ces dispositions consacrent la liberté des cultes et l'interdiction d'ingérence qui en résulte.

B.5.2. La liberté des cultes implique celle de manifester sa religion individuellement et en privé, ou de manière collective, en public, et avec ceux dont on partage la foi (Cour eur. D.H., 26 octobre 2000, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*).

Les communautés religieuses existent traditionnellement sous la forme de structures organisées. La participation à la vie d'une telle communauté est une manifestation de la religion, qui jouit de la protection de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les communautés religieuses doivent donc pouvoir se constituer et s'organiser librement, sans que le législateur soit, en principe, habilité à intervenir en la matière.

B.5.3. Les articles 24, § 1er, dernier alinéa, et 181, § 1er, de la Constitution consacrent les notions de religions ou de cultes reconnus.

Le législateur peut raisonnablement exiger des cultes reconnus qu'ils présentent une structure minimum en vue de la désignation d'une instance susceptible de constituer l'interlocuteur des autorités publiques dans les relations privilégiées que les cultes reconnus entretiennent avec celles-ci.

Pour qu'une telle intervention du législateur soit admissible, il est toutefois requis qu'elle ne viole pas la liberté des cultes.

B.5.4. Les travaux parlementaires de la loi du 20 juillet 2004 justifient son adoption comme suit :

« [...]la loi poursuit le but de permettre l'élection des membres de l'assemblée générale des musulmans de Belgique de sorte que la communauté musulmane puisse disposer d'organes permettant au Culte musulman de jouir des droits que confère la Constitution aux cultes reconnus » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-1275/001, pp. 11 et 12).

« La ministre est d'avis que la situation actuelle est tout à fait néfaste pour la communauté [musulmane]. En effet, un problème se pose quant au respect des principes constitutionnels, dès lors qu'en l'absence d'organe représentatif légitime, le culte musulman n'est pas à 'égalité d'armes' avec les autres cultes reconnus. Pour assurer cette égalité et respecter le principe de la neutralité de l'Etat, en l'absence de toute autre solution alternative et démocratique, il appartient au législateur d'intervenir » (*Doc. parl.*, Sénat, 2003-2004, n° 3-815/2, p. 4).

En adoptant la loi attaquée, le législateur entendait donc conférer une portée concrète à la reconnaissance du culte musulman et permettre à ce dernier de bénéficier, au même titre que les autres cultes reconnus, des avantages financiers liés à un tel statut.

B.5.5. Il convient cependant d'examiner si la loi attaquée n'entraîne pas une atteinte disproportionnée à la liberté qu'ont les requérants d'exercer, en commun avec d'autres, leur religion.

B.5.6. La loi attaquée n'a pas pour objet de conditionner l'exercice individuel ou collectif d'une religion ou de limiter la libre organisation d'un culte.

Elle se borne à créer une commission chargée d'organiser la procédure électorale qui mène à la désignation d'un organe représentatif, susceptible d'être l'interlocuteur des autorités publiques en vue de la mise en œuvre de l'article 181 de la Constitution.

B.5.7. Au cours des travaux parlementaires, la ministre de la Justice a eu l'occasion de préciser :

« la mission de la commission visée par le projet consiste exclusivement à organiser des élections en vue du renouvellement des organes représentatifs du culte musulman. Elle ne peut donc pas se substituer à ces organes » (*Doc. parl.*, Sénat, 2003-2004, n° 3-815/2, p. 28).

En particulier, cette commission doit respecter les recommandations du rapport sur les « modalités relatives à la formation d'un organe Chef de Culte pour les musulmans de Belgique », rédigé par les représentants de la communauté musulmane, qui se prononce en faveur d'un système d'élections et qui définit les conditions d'éligibilité (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-1275/007, p. 8).

Le législateur se garde donc de toute appréciation sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci et n'intervient pas directement dans la désignation de l'instance représentative du culte reconnu, qui tiendra compte des différents courants traversant la religion musulmane en Belgique.

B.5.8. Compte tenu du fait que l'élection a été retenue par la communauté musulmane comme une méthode appropriée de désignation, et compte tenu de la valeur démocratique fondamentale dont est investi un tel processus, il ne saurait être reproché au législateur d'avoir

prévu que les membres de l'assemblée générale des musulmans de Belgique soient élus par les membres de cette communauté, ni *a fortiori* d'avoir entouré cette élection de garanties destinées à en assurer la régularité.

B.5.9. La création d'une commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman a pour rôle précisément de garantir le bon déroulement tant du scrutin en tant que tel que des opérations électorales qui l'encadrent.

Cette commission présente, en raison de sa composition, des garanties suffisantes d'indépendance et de compétence. Ses pouvoirs sont par ailleurs limités à l'adoption de mesures strictement nécessaires au déroulement régulier des élections et qui doivent, de surcroît, s'inspirer des solutions retenues par la communauté musulmane.

B.5.10. Il s'ensuit que la loi attaquée ne s'ingère pas de manière disproportionnée dans la liberté des cultes.

B.5.11. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le deuxième moyen

B.6.1. Un deuxième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 19 et 21 de la Constitution et des articles 9 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce que la loi attaquée créerait une différence de traitement injustifiée entre le culte musulman, d'une part, et les autres cultes reconnus, d'autre part.

B.6.2. Compte tenu des spécificités du culte musulman, qui ne connaît ni de structure préétablie et universellement reconnue ni de clergé, ainsi que du choix du processus électif par les représentants des différents courants de la communauté musulmane, le législateur a pu

raisonnablement recourir à l'élection de l'organe qui représente ce culte auprès des autorités publiques.

B.6.3. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.7.1. Un troisième moyen est pris de la violation des articles 19 à 21 de la Constitution ainsi que des articles 9 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce que la loi attaquée institue une commission chargée d'organiser le renouvellement intégral de l'assemblée générale des musulmans de Belgique alors que cette dernière n'aurait pu être renouvelée que pour un tiers de ses membres.

B.7.2. Selon le rapport rédigé en 1998 par l'Exécutif des musulmans de Belgique, mentionné en B.5.7, l'assemblée générale devait être renouvelée partiellement après cinq années de fonctionnement. A cette échéance, un tiers des mandats devaient être déclarés vacants.

B.7.3. Des circonstances exceptionnelles, mentionnées au B.1.3, ont toutefois amené le législateur à organiser la tenue d'élections générales anticipées.

B.7.4. Eu égard à la nécessité de donner une légitimité à l'organe de représentation du culte musulman, qui est due à l'absence de toute structure hiérarchique au sein de ce culte et à l'absence d'accord au sein de l'assemblée générale sur la manière dont son renouvellement partiel devait se faire, le législateur a pu raisonnablement considérer que seule une élection générale et anticipée des membres de l'assemblée générale des musulmans de Belgique permettrait à ce culte de bénéficier d'un organe représentatif légitime qui puisse être l'interlocuteur de l'autorité en vue de mettre en œuvre l'article 181, § 1er, de la Constitution.

B.7.5. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- décrète les désistements;

- rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 28 septembre 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior