dossier

L'institutionnalisation de l'islam : instrumentalisation et ethnicisation

Entamé en 1974, le processus d'institutionnalisation de l'islam a connu de nombreuses difficultés pour se mettre sur les rails. Les incertitudes sur les fonctions de l'Exécutif des musulmans, les divergences, voire les dissensions internes à la communauté musulmane, et parfois des carences de son leadeurship, les incertitudes, maladresses, ingérences de l'État ont compliqué la vie de cette institution. Son chemin est loin d'être stabilisé, même si des résultats de gestion sont à constater. L'avenir reste à éclaircir et surtout la légitimité pleine de cette institution reste à acquérir, car elle est loin d'être gagnée auprès de l'ensemble de la communauté musulmane.

Abdelghani Ben Moussa

Abdelghani Ben Moussa est animateur à Vigilance musulmane.

De quoi parle-t-on lorsqu'on évoque le processus de l'institutionnalisation de l'islam en Belgique ? Parle-t-on d'une autorité religieuse reconnue par les musulmans ? Parle-t-on d'une instance gestionnaire du « temporel du culte », c'est-à-dire des financements octroyés par l'État à ce culte au titre des infrastructures et du personnel de culte, des enseignants de religion islamique ? Parle-t-on d'une instance qui régulerait le devenir de l'islam en contrôlant ses franges les plus extrêmes ?

Le problème provient peut-être du fait que l'on parle de tout cela à la fois, avec des accents différents selon les interlocuteurs : différentes opinions en la matière traversent tant les musulmans que les autorités ou l'opinion publique. Il en résulte un processus assez chaotique, qui cherche avec difficulté son chemin.

Il convient avant toute chose de rappeler brièvement que, constitutionnellement, l'État belge assure le principe de la liberté religieuse aux personnes résidant sur son territoire. La loi fondamentale de l'État prévoit la liberté de l'exercice public des cultes, de manifester ses opinions à cet égard, d'organiser toute cérémonie publique dans le cadre de son exercice

ainsi que la liberté et l'indépendance des ministres de ces cultes qui, par ailleurs, jouissent d'un traitement à charge de l'État. En outre, la loi sur le « temporel des cultes » a pour objet d'organiser la comptabilité des fabriques d'églises, de régler la présentation des comptes et budgets ainsi que la tutelle légale des cultes reconnus comme tels en Belgique. Cette loi constitue la base à partir de laquelle peuvent être réglées les questions relatives aux traitements et pensions de leurs ministres, de disposer des bâtiments nécessaires à l'exercice des cultes ainsi que les dispositions relatives aux divers cours de religion dispensés dans les établissements scolaires publics du pays.

À partir de là, on peut donc dire qu'il y a séparation entre l'Église et l'État, mais que, sans être un État confessionnel et gardant par principe une entière neutralité à leur égard, la Belgique reconnait néanmoins l'existence publique de certains cultes auxquels elle octroie des moyens nécessaires à leur exercice. Toutefois, la reconnaissance officielle d'une confession religieuse par l'État belge demande la désignation d'un « chef de culte » qui devient l'interlocuteur des pouvoirs publics en cette matière.

Par la loi de 1974, la Belgique fut le premier pays européen à accorder, en principe, une reconnaissance officielle à l'islam. Cependant, la définition et la désignation d'un « chef de culte » s'avérèrent être à la source de difficultés internes qui, de fait, postposèrent l'entrée en vigueur de cette reconnaissance. De multiples interférences et ingérences de la part de l'État dans l'organisation du culte musulman, qui constituèrent de véritables transgressions du principe de séparation et de neutralité ont contribué à rendre plus difficile encore la mise en place d'une « représentation religieuse » dotée de légitimité aux yeux des musulmans eux-mêmes, alors que cette opération s'avérait déjà si délicate en raison des divergences de vue propres aux membres de cette confession.

LES PREMIERS TÂTONNEMENTS (1974-1998)

Malgré nombre d'éléments importants ayant jalonné ces vingt-quatre années, cette contribution se limitera à rappeler les plus importants afin de saisir le contexte politique qui permit le démarrage du processus de l'institutionnalisation de l'islam.

On pourrait supposer que la reconnaissance officielle de l'islam fut l'aboutissement de longues démarches entreprises par des citoyens et des dignitaires musulmans. Il n'en est rien… Cette reconnaissance, intervenue le 19 juillet 1974[1], est à mettre à l'actif de la politique étrangère de la Belgique faisant suite au choc pétrolier de 1973. La Belgique cherchait à consolider ses relations avec les producteurs du Moyen-Orient[2].

Un résultat de cette offensive de charme sera la concession du pavillon oriental — situé au parc du Cinquantenaire — à l'Arabie saoudite, pour une période de nonante-neuf ans. Il sera converti en une grande mosquée et abritera le Centre islamique et culturel de Belgique[3]. Jusqu'aux élections de 1998, ce centre jouera un rôle

[1] Loi de 1974, votée quelques semaines avant la visite prévue du roi Fayçal d'Arabie saoudite

[2] Voir Dassetto F. et Bastenier A., *L'islam transplanté,* Bruxelles, 1984, p. 165ss.

[3] <http://www.centreislamique.be>, financé par la Ligue islamique mondiale.

important, notamment dans le recrutement des enseignants de religion islamique.

En 1991, suivant en cela une proposition faite par le Commissariat royal à la politique des immigrés[4], le Centre islamique jouera aussi un rôle important dans la décision de créer une instance musulmane qui pourrait devenir l'interlocuteur de l'État sur la base d'un processus électoral. Ainsi furent organisées les premières « élections musulmanes ». Le gouvernement de l'époque s'empressa toutefois de ne pas reconnaitre les résultats avant même que n'aient lieu ces élections qui devaient aboutir à l'installation du Conseil supérieur des musulmans de Belgique. Par ce refus, on assistera à une première vague d'ingérences du politique dans l'organisation interne du culte musulman.

Le gouvernement répliquera en désignant d'office un Conseil des Sages composé essentiellement de personnes désignées sur la base de leurs appartenances politique et syndicale. L'écrasante majorité des musulmans rejettera ce conseil jugé illégitime.

Rapidement, le gouvernement constatera l'échec de son action et finira par accepter, en 1992, un comité technique composé de personnalités issues du Conseil supérieur élu par les musulmans et reconnaitra, en 1996, un exécutif « provisoire » en charge, outre la désignation des enseignants de religion islamique, de proposer les structures préparatoires du futur « organe chef de culte ».

LA CRISE DE CONFIANCE : 1998 À 2004

Un évènement tragique remettra la question de l'institutionnalisation de l'islam à l'avant de la scène : la découverte, en mars 1997, du corps de la petite Loubna Benaïssa. Son rapatriement au pays d'origine n'aurait pu attirer le regard que vers le manque de parcelles musulmanes, mais la solidarité qui s'est manifestée à l'occasion de ses funérailles fut à l'origine de la recherche d'un déblocage institutionnel et de solutions adéquates pour les questions encore en suspens concernant le culte musulman. On peut raisonnablement affirmer qu'il a, à lui seul, créé les conditions favorables et le climat de confiance nécessaire pour engager une nouvelle étape dans le processus de l'institutionnalisation de l'islam.

Ce triste évènement sera en grande partie à l'origine de l'organisation des élections du 13 décembre 1998. À l'époque, ce processus va d'ailleurs s'accélérer par la signature d'un accord de consensus[5] entre le gouvernement et l'exécutif provisoire. Cet accord décrit les modalités d'organisation de ce premier scrutin transitoire et apporte une série de garanties, malgré quelques imperfections, à toutes les parties en présence.

Le 13 décembre 1998, plus de 40 000 musulmans sur les 74 000 inscrits iront aux urnes pour élire une assemblée générale de laquelle sera issu le premier organe chef du culte musulman. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, qui participait à la supervision de ces élections, soulignera la réussite de l'opération.

[4] Ancêtre du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, <http://www.diversiteit.be>.

[5] Rapport de consensus de 1998 : <http://www.vigilancemusulmane.be/spip.php?article38>.

Une fois l'assemblée constituée, ses soixante-huit membres furent appelés à choisir un exécutif de dix-sept personnes. Coup de théâtre… Le ministre de la Justice de l'époque, Tony Van Parys (CVP), opposa son véto et écarta une série de membres de l'assemblée générale candidats à un poste au sein l'exécutif. Ce « screening », suggéré par des raisons sécuritaires peu explicitées[6], fut opéré en l'absence de tout cadre légal[7].

Cette seconde ingérence de l'État entrainera une crise de confiance de la part des musulmans. Elle plongera surtout la jeune institution, ainsi privée du leadeurship issu d'un processus électoral, dans une profonde crise de légitimité qui se prolongera jusqu'en 2002, date à laquelle l'exécutif, imposé par le gouvernement, tombera à la suite d'un vote de défiance de l'assemblée générale. S'en est suivi le refus du ministre de la Justice de l'époque, Marc Verwilghen, de reconnaitre la nouvelle équipe proposée par l'assemblée générale, sous prétexte qu'elle serait composée de personnes proches de mouvements dits « radicaux ».

Le Conseil des ministres restreint, constatant le blocage de la situation, s'emparera du dossier et nommera deux médiateurs en la personne de Philippe Moureaux (PS) et Meriem Kaçar (Agalev). Leur rôle : déminer le terrain et faire des propositions au gouvernement.

Le 6 décembre 2002, les médiateurs déposèrent leur rapport contenant une série de recommandations. En sa réunion du 25 avril 2003, le Conseil des ministres entérina le renouvèlement partiel de l'assemblée générale[8], conformément au rapport de consensus de 1998 et l'installation d'un nouvel exécutif, composé des mêmes personnes écartées en 1998, pour une période transitoire d'un an.

Dans les développements de la loi du 20 juillet 2004, ainsi que dans de nombreux articles de presse traitant de l'actualité de l'organe chef de culte musulman, il a souvent été fait référence à des « dissensions internes » et des « conflits existants » entre les musulmans. Cette situation avait atteint son apogée lors de la prise du pouvoir par un groupe de « putschistes ». Un recours en référé introduit par l'assemblée générale et le président renversé permettra de rétablir la présidence « légale » de l'institution. Cet exemple montre à quel point les musulmans n'ont pas été capables de faire face avec sérénité aux obstacles rencontrés dans ce processus.

Cependant, une analyse plus approfondie permettra une fois de plus de mettre en évidence qu'à l'origine de toutes ces dissensions, la responsabilité de l'État reste fort engagée. En effet, l'institution était privée dès le départ de son leadeurship légitime.

LE CLASH : LOI DU 20 JUILLET 2004

Il convient, avant d'aller plus en avant, de considérer quelques éléments nécessaires à la compréhension du contexte dans lequel va se dérouler la suite des évènements.

En juin 2003, les élections législatives installent au pouvoir les socialistes et les libéraux. Au département de la Justice,

6 Dues notamment à la présence de Frères musulmans parmi les élus. Voir à ce propos l'article de Br. Maréchal.

7 Il faudra attendre le 27 mai 2005 pour disposer d'un cadre légal, <http://www.senate.be/www/?MIval=dossier&LEG=3&NR=1076&LANG=fr>.

8 Conseil des ministres du 25 avril 2003 : <http://www.belgium.be/eportal/application?pageid=contentPage&docId=28982>.

Laurette Onkelinx (PS) succède à Marc Verwilghen (VLD).

Après les élections régionales de juin 2004, on assistera à l'arrivée d'une vague de mandataires d'origine arabo-musulmane, presque la moitié du groupe socialiste au Parlement bruxellois, par d'exemple ; signe d'une réalité sociologique désormais incontournable dans toute stratégie politique. En Région bruxelloise, cette réalité prend des allures d'enjeu majeur. Ce qui a pour conséquence que toute question touchant à l'islam devient hautement politisée.

Par ailleurs, les attentats du 11 septembre 2001 et ceux qui ont suivi vont profondément affecter l'image de l'islam à travers le monde et réintroduire la question sécuritaire au cœur de la gestion du fait musulman. À cela s'ajoutera l'intérêt grandissant des pays d'origine de réinvestir le champ religieux en immigration afin de mieux contrôler des foyers supposés de potentiel radicalisme. C'est le retour de l'islam des ambassades.

Contrairement à ce qui avait été décidé en 2003 par le gouvernement, la ministre de la Justice cherchera à obtenir de l'exécutif, en place depuis 2003, qu'il procède à un renouvèlement intégral de l'assemblée générale, dans l'espoir de voir émerger des interlocuteurs différents, à ses yeux peut-être plus dociles. Il est en effet assez difficile de comprendre les principes généraux qui ont guidé l'orientation politique de la ministre en la matière.

Diverses formes de pression assorties parfois de chantage aux subventions seront exercées sur l'équipe en place. Malgré tout, les membres de l'exécutif résisteront jusqu'au bout aux injonctions de la ministre. Face à ce refus d'obtempérer, cette dernière tentera de faire adopter un projet d'arrêté royal imposant le renouvèlement intégral de l'organe chef de culte et prévoyant une commission chargée de l'organiser. Le Conseil d'État émettra un avis défavorable : il considèrera qu'accorder à cette commission la liberté de « prendre toutes les mesures nécessaires pour l'organisation des élections générales » ne respectait pas la « proportionnalité entre le but visé et les mesures destinées à l'atteindre[9] ».

Laurette Onkelinx contournera l'avis du Conseil d'État en transformant son texte en proposition de loi (ne requérant pas l'avis du Conseil d'État). Moins de trois semaines plus tard[10], le texte sera adopté en commission de la Justice de la Chambre et du Sénat et voté le 20 juillet 2004. Cette loi[11] restera dans les annales comme étant l'une des plus rapides de l'histoire législative en Belgique. L'invocation de la procédure d'urgence a écarté toute possibilité de débat au Parlement.

Cette troisième ingérence conduira des membres de l'assemblée générale en place ainsi que de nombreuses mosquées à déposer un recours devant la Cour d'arbitrage qui donnera raison à la ministre.

Le processus électoral mis en place par la CCM (commission chargée d'organiser le renouvèlement des organes représentatifs du culte musulman)[12] fera l'objet de plusieurs critiques et plaintes. Les principales portaient, d'une part, sur l'absence de

9 Avis 37.484/2 de la section de législation du Conseil d'État : <http://www.vigilancemusulmane.be/spip.php?article32>.

10 Dossier complet et chronologie : <http://www.senate.be/www/?MIval=dossier&LEG=3&NR=815&LANG=fr>.

11 Loi portant création d'une commission chargée du renouvèlement des organes du culte musulman : <http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/api2.pl?lg=fr&pd=2004-07-30&numac=2004009524>.

12 Composition de la Commission : <http://www.vigilancemusulmane.be/spip.php?article47> — Critiques : « Lettre ouverte à l'attention des parlementaires » : <http://www.vigilancemusulmane.be/spip.php?article56> — Action en justice en référé civil de janvier 2005 : <http://www.vigilancemusulmane.be/spip.php?rubrique21>.

garantie quant à la confidentialité et au devenir du registre des électeurs se déclarant musulmans[13]. D'autre part, les risques de rivalités ethniques dus à la catégorisation des électeurs suscitaient l'inquiétude. En effet, sur les formulaires d'inscription pour les candidats et les électeurs, il était demandé de préciser la catégorie électorale (« marocain », « turcs », « convertis », « autres appartenances culturelles »). Or la majorité des musulmans ont la nationalité belge. Se posait toute la question de la légalité et de l'opportunité de forcer les Belges de confession musulmane à se définir en fonction de leur(s) nationalité(s) d'origine. Cette obligation a provoqué et ravivé des rivalités ethniques et des exacerbations nationalistes. Par ailleurs, ce procédé a permis aux représentations diplomatiques des pays d'origine de s'ingérer dans ce processus de renouvèlement.

Les élections du printemps 2005 furent relativement controversées. Une partie des musulmans décida de les boycotter et de ne pas se présenter. Par contre, ces élections furent soutenues par le consulat marocain et par la direction des Affaires religieuses de Turquie.

Le résultat fut notamment que les représentants turcs furent majoritaires parmi les élus et qu'un représentant turc, issu de la deuxième génération, ayant fait des études d'imam en Turquie et fonctionnaire de la direction des Affaires religieuses turques fut élu à la présidence de l'exécutif des musulmans. La vice-présidente flamande, assez inattendue et nouvelle sur la scène de l'islam, a le même profil.

La situation de l'exécutif apparait ainsi paradoxale : une partie de la population musulmane n'y est pas représentée et à plus de trente ans de distance, on assiste à un nouvel épisode d'influence de pouvoirs islamiques externes aux musulmans belges.

Malgré cela, l'exécutif avance et met en place vaille que vaille des réalisations. Il a notamment abouti à ce que les aumôniers musulmans des prisons et des hôpitaux aient enfin un statut et à ce que la Région wallonne reconnaisse un certain nombre de mosquées en vue de leur financement. Il est vrai qu'un nombre important d'entre elles sont des mosquées turques… liées à la direction des Affaires religieuses.

Malgré cela, il n'est pas sûr que la légitimité de l'exécutif des musulmans soit acquise. Ce qu'il adviendra lors du renouvèlement de cet exécutif n'est pas clair du tout. Car celui-ci trouve son origine dans le poids important exercé par le politique. Continuera-t-il de la sorte ? Comment les musulmans parviendront-ils à « se prendre en main » ? Et par ailleurs la séparation de compétence au sein de l'État belge entre communautés, n'exigera-t-elle pas à terme la mise en place de représentations distinctes ?

SORTIR DE L'IMPASSE

Comment sortir de ce qui pourrait apparaitre une impasse ? Ne serait-il pas salutaire que l'organe chef du culte musulman soit à l'abri des appétits et influences politiques ? On peut proposer quelques solutions.

[13] Plainte auprès de la commission de la Protection de la vie privée : <http://www.vigilancemusulmane.be/spip.php?article85>.

- Le recentrage de l'institution sur ses missions de service public musulman[14].
- Le refus de se laisser entrainer dans des enjeux de représentation politique. Le rôle de l'OCC ne consiste pas à représenter les musulmans auprès des autorités publiques, ni à émettre des fatwas, mais bien à gérer le temporel du culte.
- L'abandon de la nomination par arrêté royal des membres de l'exécutif, afin que ce dernier puisse jouir de son autonomie constitutive en totale indépendance et loin de toute ingérence des autorités de tutelle.
- L'indépendance financière à terme. L'institution doit cesser de vivre aux crochets du département de la Justice et des Cultes. Cette dépendance est incompatible avec le principe de séparation du religieux et du politique. Des pistes sérieuses de financement existent telle que la gestion du label *halal*.
- L'indépendance idéologique vis-à-vis des pays musulmans. Cela passe par l'établissement de relations de respect mutuel et de collaboration au service de l'ensemble des musulmans de Belgique.

La normalisation et la banalisation du fait musulman restent le défi majeur des années à venir. Une nécessité pour la consolidation d'une société d'égalité de droits et de réelle tolérance. L'institutionnalisation de l'islam pouvant y contribuer largement, il faut s'employer à sortir son processus de la logique de confrontation dans laquelle il a été enfermé. Mais il y a fort à craindre que, tant que l'État interfèrera dans les affaires internes du culte musulman, ce processus à la dérive n'épuise encore une autre génération de leadeurs musulmans. ■

[14] Prérogatives de l'OCC : <http://www.vigilancemusulmane.be/spip.php?article4> (organisation des cours de religion, reconnaissance des lieux de culte, organisation de l'aumônerie, gestion des émissions concédées, gestion du label *halal*, etc.).