

La reconnaissance et la représentation de l'Islam

par Andrea REA *

Le processus de reconnaissance du culte islamique a été entamé en 1974 par le vote de la loi du 9 juillet et a finalement abouti, 24 ans plus tard, à l'élection de l'Exécutif des musulmans de Belgique en décembre 1998. Cet Exécutif a été reconnu par le Ministre de la Justice en février 1999, et douze ministres du culte devaient être affectés en janvier 2000 dans les prisons du Royaume. La reconnaissance de ce culte a été au centre des débats politiques sur l'immigration depuis plus de vingt ans et c'est un retour sur l'histoire de cette reconnaissance auquel nous invite cet article.

Dans les années quatre-vingt, la question de la reconnaissance du chef de culte musulman (le temporel du culte selon la terminologie juridique) est au cœur de tous les débats politiques. L'Etat éprouve quelques difficultés à ne pas s'immiscer dans ces débats qui, au nom de la séparation de l'Eglise et de l'Etat, ne sont pas de sa compétence. Cependant, l'islam relève de l'extra-ordinaire. Sur ce dossier politique, l'Etat entend d'une part, satisfaire aux exigences de pluralité de la démocratie et répondre aux impératifs en matière de sécurité publique, justifiés par la peur du terrorisme islamique, et d'autre part, répondre aux attentes légitimes des communautés musulmanes qui demandent que soit rendu effectif ce qui est prévu par la loi de 1974¹. Cette position caractérise la démarche que le ministre de la Justice, J. Gol, entreprend en rédigeant un arrêté royal «*créant le Conseil supérieur des musulmans de Belgique et portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques*» qu'il soumet au Conseil d'Etat en juillet 1985. L'objectif de cet arrêté royal est de remplacer le Centre islamique et culturel, trop controversé et non-représentatif, par une instance représentative de l'islam en Belgique. Ce projet d'arrêté royal est rejeté par le Conseil d'Etat au motif que la loi n'autorise pas le gouvernement «*à créer de sa propre autorité un organisme chargé de représenter, fût-ce seulement pour la gestion du temporel d'une culture, l'ensemble des adeptes de celui-ci*»². Cette initiative clôtura une période, celle du péril musulman.

En 1989 débute une nouvelle période. Alors qu'éclate l'affaire Rushdie en Grande-Bretagne, des événements se déroulent en Belgique qui remettent la question de la reconnaissance et la représentation de l'islam à l'agenda politique. En février, l'imam-directeur et son bibliothécaire de la Mosquée du Cinquantenaire sont assassinés; en septembre, le Centre islamique et culturel ouvre une école primaire et, en octobre, des parents déposent une

* Andrea REA, GERME - Institut de Sociologie, ULB.

plainte en référé contre les communes de Schaerbeek et de Saint-Gilles qui refusent d'organiser les cours de religion islamique dans leurs écoles, ce qui est contraire à la loi. Dans le même temps, des parents portent plainte contre la commune de Molenbeek afin que celle-ci lève l'interdiction du port du voile (le «foulard islamique») pendant les heures de cours. Les polémiques sur l'islam envahissent les champs politique et médiatique et gagnent les prétoires. Sans recourir à des manifestations publiques, des familles entreprennent des démarches en justice pour demander que leurs droits soient satisfaits (l'organisation des cours de religion musulmane) ou pour revendiquer de nouveaux droits (le port du voile à l'école). Ces familles, face émergée d'un mouvement d'opinion parmi les immigrés musulmans, utilisent un nouveau moyen d'action, étendant ainsi le répertoire des actions collectives.

Au regard des concepts de W. Kymlicka³, qui distingue les droits des minorités nationales et ceux des minorités ethniques issues de l'immigration qu'il nomme les droits polyethniques, les actions entamées par les parents pour que leurs enfants bénéficient du cours de religion islamique ne concernent pas la reconnaissance de droits spécifiques. Ces parents demandent simplement que la loi soit respectée et appliquée par l'Etat, en l'occurrence ici par les autorités communales. Par contre, le port du voile dans les écoles constitue effectivement une revendication d'un droit polyethnique.

Cette nouvelle période, débutant en 1989, est ainsi caractérisée par des revendications de croyants musulmans qui, même si ces derniers sont proches de certains imams «fondamentalistes» (ou manipulés par eux selon la formule consacrée de l'époque qui sert à délégitimer le sens des actions entreprises), constitue une prise de parole (*voice*), selon l'expression d'A. Hirschman, dont les effets chez les autres musulmans ne sont pas négligeables. Cette nouvelle période se caractérise également par une attitude qui se veut plus conciliante sur le sujet et que tente de faire avancer le Commissariat royal à la Politique des Immigrés (CRPI) en faisant de l'islam non plus un problème religieux mais un vecteur concomitant de l'intégration.

Dans son premier rapport de novembre 1989, le CRPI formule une proposition pour la reconnaissance et la représentation du culte musulman⁴. Il propose la constitution d'un organe démocratiquement élu et représentatif de l'islam en Belgique qui serait l'interlocuteur auprès de l'Etat. Cet organe qui prendrait la forme d'un Conseil supérieur des musulmans de Belgique serait constitué de représentants élus à «travers les mosquées» et de représentants cooptés. Cette proposition, qui fait l'unanimité politique contre elle, n'est pas retenue par le gouvernement qui contre-attaque.

En mars 1990, le gouvernement décharge le Centre islamique et culturel de ses compétences en matière de désignation des professeurs de religion. En juin de la même année, s'inspirant de la situation française, il crée un Conseil provisoire des Sages pour une durée de deux ans. Celui-ci est chargé de remettre au gouvernement une proposition de mise sur pied d'un organe chef de culte. Ce Conseil provisoire des Sages comprend 17 sièges dont trois sont réservés au Centre islamique et culturel mais celui-ci ne les occupera jamais. Si l'Etat a pu créer ce Conseil, c'est parce que ce dernier n'est pas un organe chef de culte mais s'apparente à un conseil consultatif dont les membres désignés par le gouvernement représentent davantage les piliers belges que la diversité des musulmans de Belgique. Bien plus



encore, ils représentent ce que l'Etat s'imagine être le résultat d'un processus d'intégration, version assimilation, une élite européanisée et bourgeoise issue de l'immigration. En effet, si les membres turcs proviennent essentiellement de la mouvance de la Fondation religieuse turque, les membres arabes sont proches des mouvements syndicaux et socioculturels ou issus des professions libérales⁵.

Le Conseil provisoire des Sages installe un Comité technique chargé de traiter les dossiers urgents en matière d'enseignement et en particulier de nomination des enseignants. Le mode de fonctionnement du Comité montre une différence entre les Marocains et les Turcs dans la désignation des enseignants, différence qui correspond à l'identité même des membres de chacune des deux nationalités. Si les premiers privilégient la nomination de personnes installées en Belgique, les seconds préfèrent faire venir des enseignants de Turquie, suivant en cela l'orientation de la Direction des affaires religieuses. Le Conseil provisoire remet deux rapports au gouvernement, l'un en février et l'autre en novembre 1991. Dans le premier rapport, il formule une proposition d'organisation du culte musulman mais les autorités politiques ne prêtent aucune attention au travail réalisé. Le désintérêt politique est tel que le Conseil ne dispose même pas des moyens matériels nécessaires pour assurer son fonctionnement. Il arrête ses activités en 1992.

Entretemps, le Centre islamique et culturel n'est pas resté inactif. Sur la base de la proposition du CRPI, il établit une procédure électorale pour la désignation de représentants du culte à partir des mosquées. Pour cette consultation, 300 000 musulmans s'inscrivent. Les élections se déroulent en janvier 1991 mais leurs résultats ne sont pas validés puisque l'Etat n'a pas reconnu la démarche. Néanmoins, elles donnent lieu à la création d'un Conseil supérieur des musulmans qui n'est pas reconnu comme l'interlocuteur de l'Etat. Malgré cette non-reconnaissance et l'absence de contrôle du processus électoral, les autorités ne peuvent pas totalement ignorer ce processus d'organisation.

La situation se débloque à partir de 1993. Sous les auspices du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, des négociations sont entamées entre les principales composantes de l'islam de Belgique pour permettre la formation d'une Constituante, une instance que les fidèles puissent reconnaître comme légitime⁶. Elle est instituée au printemps 1993 et compte 51 personnes. Elle élit un Exécutif de 17 personnes qui, après l'assentiment du ministre de la Justice sur chacun des noms, est reconnu par le gouvernement en 1994. Le projet est donc reparti du bas mais avec l'aide et la garantie, pour l'Etat, d'une institution parapublique. Cet Exécutif des musulmans de Belgique coexiste avec le Conseil supérieur des musulmans issu des élections organisées par le Centre islamique et culturel en 1991. Le second va céder le pas au premier notamment parce que son Président devient celui de l'Exécutif. Cet organe désigne les professeurs de religion ainsi que les conseillers religieux pour les hôpitaux et les prisons. Son activité est évaluée par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Dans un climat moins passionnel et sur base de son expérience, l'Exécutif propose au ministre de la Justice une solution relativement consensuelle pour élire un chef de culte⁷. Le 12 juin 1998, le Conseil des ministres adopte la proposition d'organiser des élections pour la désignation d'un

nouvel Exécutif des musulmans de Belgique. Ces élections ont lieu le 13 décembre 1998. Une assemblée de 51 personnes élues et 17 cooptées (dont une partie provient de l'ancien Exécutif) doit être constituée et élire un Exécutif, reconnu comme l'organe «chef de culte». Tous les musulmans domiciliés en Belgique depuis plus d'un an sont autorisés à s'inscrire sur les listes électorales. L'élection se fait soit dans une mosquée soit dans un lieu public. Les candidats doivent être âgés de plus de 25 ans, être domiciliés en Belgique depuis au moins cinq ans, jouir des droits civils, connaître une des langues du pays et ne pas exercer un mandat politique ou diplomatique. En outre, ils doivent être en possession d'un diplôme d'humanités supérieures. Sur les 72000 inscrits sur les listes électorales, 42000 participent effectivement au scrutin. Le résultat des élections est validé le 9 janvier 1999 et en février, le ministre de la Justice rend publics les 16 noms qui composent le nouvel Exécutif. Il s'agit du premier organe «chef de culte» de la religion musulmane constitué en Europe.

Selon F. Dassetto, la procédure adoptée par l'Etat belge contrevient entièrement aux prescrits légaux et constitutionnels: *«C'est aux musulmans actifs et à eux seuls de décider du mode de constitution d'un interlocuteur face à l'Etat, et éventuellement d'une autorité pour gérer l'ensemble des questions religieuses et doctrinaires et pour symboliser leur unité»*⁸. Si cette analyse est légalement et constitutionnellement exacte, elle est politiquement erronée. En effet, le déni de l'islam est tel à la fin des années quatre-vingt que la reconnaissance d'un organe autonome est impossible. La reconnaissance et la représentation de l'islam vont entrer dans leur phase d'institutionnalisation à partir du moment où l'islam apparaît plus comme une modalité de l'intégration des immigrés que comme une résistance des musulmans à la société européenne et judéo-chrétienne. En ce sens, la reconnaissance et la représentation de l'islam sont acceptées quand l'islam est perçu comme une religion de citoyens belges. L'objet des conflits entre l'Etat et les communautés musulmanes ne porte pas sur la modalité de constitution d'un organe représentatif, la solution adoptée étant finalement celle proposée par le CRPI et rejetée en son temps. Il porte sur la légitimation-dé légitimation des musulmans, de leur identité de musulman qui finit par être acceptée parce que les opportunités politiques se présentent pour qu'il en soit ainsi.

Comment s'est effectué le passage de la dramatisation de l'islam à son institutionnalisation? Le problème initial réside dans l'inexistence d'une hiérarchie religieuse au sein de l'islam et de la nécessité pour l'Etat d'avoir un interlocuteur. Après la période du «péril musulman» succède une période d'affirmation de l'islam de la part non seulement d'autorités instituées, tel le Centre islamique et culturel, mais aussi de parents musulmans qui font de la reconnaissance de l'islam l'emblème de leur identité, de la reconnaissance de leur identité. Dans un premier temps, cette revendication identitaire se traduit rapidement dans l'espace politique belge par une recrudescence de l'ancien conflit confessionnel entre chrétiens et laïcs qui avait pourtant fait l'objet d'un compromis. Les laïcs ont saisi ces événements pour en découdre avec une manifestation du religieux dans l'espace public sans jamais s'interroger sur les effets négatifs et stigmatisants de leurs discours.

Toutefois, il est vrai que la solution politique ne pouvait naître non d'une rupture mais au moins d'une distanciation entre le Centre islamique et



culturel et les communautés musulmanes, d'une part, et ce même Centre et l'Etat, d'autre part. En fait, l'attribution par l'Etat de la fonction de chef de culte au Centre islamique et culturel a retardé la constitution d'un regroupement des mosquées ou de leur fédération, en somme l'auto-organisation de l'islam en Belgique. De même, la fragmentation de ce dernier a favorisé un règlement international du dossier. Les mosquées, de par leur diversité et leur faible organisation, ont laissé au Centre islamique et culturel le monopole des contacts avec l'Etat belge. Du côté des autorités politiques, le règlement international et diplomatique a permis de faire l'économie d'un processus d'émancipation, ce qui l'a conduit à la confrontation avec celui qu'il avait coopté. En supprimant celui qu'il a élu un temps et en l'absence d'alternative, l'Etat belge n'a cependant jamais pensé laisser une totale autonomie au processus de constitution du chef de culte et ce, pour des raisons idéologiques et de sécurité publique, l'immigration devant rester sous contrôle.

L'opposition la plus conflictuelle entre l'Etat et les musulmans s'est déroulée lorsque le gouvernement a enlevé ses prérogatives au Centre islamique et culturel et a créé le Conseil provisoire des Sages. Se méfiant des mosquées, le gouvernement ne leur a accordé aucune légitimité pour organiser le culte. En instituant le Conseil provisoire des Sages, il s'est taillé un interlocuteur à son image et ce faisant, il s'est coupé des musulmans. L'intolérance et le mépris qu'il a manifestés à l'égard des mosquées, il les a retournés contre les musulmans en créant un artefact sans légitimité qui portait atteinte à l'identité musulmane et religieuse. Les relations entre les autorités politiques belges et l'islam belge sont alors dans une impasse. Le retard pris pour régler le dossier ne naît pas d'une absence de consensus au sein des partis politiques mais de l'absence même d'une proposition susceptible de créer l'adhésion des autorités politiques. En outre, il s'agit d'un problème dont le non-traitement n'embarrasse que ceux qui en souffrent le plus, à savoir les enseignants de religion islamique qui ne jouissent pas du même statut que leurs homologues et les imams dont les traitements ne sont toujours pas subsidiés.

Par sa dimension symbolique et politique, la proposition du Commissariat Royal à la Politique des Immigrés, même si elle a été violemment critiquée sur le fond, surtout par les socialistes bruxellois, a remis cette question à l'agenda politique et a constitué envers les musulmans un signe de reconnaissance de leur communauté. Ce souci symbolique est repris à son compte par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Dès sa constitution, celui-ci prend en main ce dossier et va faire office de médiateur entre le Conseil supérieur des musulmans et le ministère de la Justice. Débute alors une phase de négociations qui aboutit à la formation de la Constituante. L'Exécutif des musulmans qui en sort est institué en octobre 1994 pour une période de un an. «*Cet organe a été mis sur pied après de longues négociations entre la plupart des sensibilités existantes dans les communautés musulmanes*»⁹. Le CECLR propose alors au ministère de la Justice une procédure pragmatique qui consiste à mettre à l'épreuve le fonctionnement de l'Exécutif, dont il évalue les activités par ailleurs.

Le Président de l'Exécutif, auparavant Président du Conseil supérieur des musulmans, soutient que ce dernier, émanation d'une procédure électorale, a accepté la médiation du Centre et a changé sa stratégie envers les autorités belges parce qu'il sait que l'islam ne fait pas l'objet d'une grande

sympathie dans la population belge: «*On ne peut avoir une issue positive dans une situation de confrontation avec les autorités. (...) Nous avons choisi [la direction] de la discussion et de la bonne volonté*»¹⁰. Du côté des autorités belges, c'est principalement l'aile sociale-chrétienne flamande, en la personne de J. DeLeman, qui tente de faire avancer le dossier auprès du ministre de la Justice M. DeWathelet. Après la phase de médiation effectuée par le CECLR, le ministère de la Justice reprend directement contact avec l'Exécutif des musulmans de Belgique. Les relations s'améliorent avec l'arrivée, au ministère de la Justice, de S. DeClerck (CVP). Celui-ci s'engage à trouver une solution qui doit nécessairement reposer d'une part sur de nouvelles élections et d'autre part sur des garanties relatives à l'absence d'extrémistes religieux au sein de l'organe élu. En somme, le gouvernement s'inscrit dans la lignée de la proposition du CRPI qui à l'époque ne rencontrait pas les opportunités politiques à sa réalisation.

Quels sont les facteurs qui ont contribué à ouvrir les opportunités politiques? Un premier élément, très contextuel, est indépendant de la reconnaissance de l'islam; il s'agit de la reconnaissance de la laïcité comme philosophie aux côtés des autres cultes. Ceci a désamorcé le conflit avec les catholiques, réduisant la mobilisation du discours anti-islamique pour contrer les catholiques. Plus fondamentalement trois facteurs essentiels peuvent être retenus. Le premier concerne l'élément le plus institutionnel de la représentation de l'islam, à savoir l'attitude du Conseil supérieur des musulmans. Dans la stratégie qu'il adopte, celui-ci fait preuve d'un grand pragmatisme qui correspond relativement bien à l'*ethos* politique belge et qui refuse le conflit idéologique à la française. En outre, le passage de l'affrontement à la négociation a permis l'organisation interne de la diversité des communautés musulmanes. Plus tactiquement, en nommant comme président un Belge converti, le Conseil des musulmans a désactivé les réactions racisantes et stigmatisantes. Le deuxième facteur concerne le changement qu'opère le gouvernement. L'investissement mis par le CVP dans ce dossier, jusqu'alors investi par les laïcs, a permis de le faire avancer. Paradoxalement, en lui attribuant un objectif d'intégration des immigrés plutôt que de reconnaissance d'un culte venant renforcer le clivage confessionnel, le CVP a désamorcé les réticences les plus manifestes des laïcs à l'égard de ce dossier. Enfin, le troisième facteur, plus structurel, relève de la transformation des immigrés en citoyens belges. Ceux-ci constituent dorénavant un groupe de citoyens belges de confession musulmane, des citoyens belges dont l'identité musulmane n'est pas refusée. L'accroissement du nombre de ceux qui acquièrent la nationalité belge provoque celui de la concurrence entre les partis politiques pour s'attirer ce nouvel électorat, y compris les partis les plus réticents à la reconnaissance d'un chef de culte musulman (les socialistes francophones et les libéraux). Enfin, un dernier élément a également joué un rôle symbolique non pas dans la résolution politique du dossier mais dans la reconnaissance de l'islam auprès du grand public, reconnaissance qui s'est substituée à la peur de l'islam: les funérailles de Loubna Benaïssa.



1. RENAERTS, JM., «L'histoire de l'Islam en Belgique et la problématique de sa reconnaissance», *Cahiers de l'Institut de philologie et d'histoire orientales*, n° 3, 1999, p.160.
2. Cité in BLAISE, JP. et DE COOREBYTER, DV., «L'islam et l'Etat belge», *Res publica*, vol. XXXV, n° 1, 1993, p.133.
3. KYMLICKA, W., *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
4. Proposition n° 51, CRPI, *L'intégration : une politique de longue haleine. Volume I*, Bruxelles, Inbel, 1989, p.160.
5. RENAERTS, JM., «L'historique de l'islam en Belgique et la problématique de sa reconnaissance», *op. cit.*, p.164.
6. BLAISE, JP., «La reconnaissance et la représentation de l'islam en Belgique», *Tribune immigrée*, n° 18, 1998, pp.14-22.
7. Exécutif des musulmans de Belgique, *Modalités relatives à la formation d'un organe Chef de culte pour les musulmans de Belgique*, Ronéo, mars 1998.
8. DASSETTO, JF., «Le culte musulman en Belgique: un débat, des faits, d'autres questions», in *L'islam en Belgique*, Bruxelles, Editions Luc Pire, 1998, p.190.
9. CECLR, *Engagements pour l'égalité. Actions du Centre*, Rapport annuel 1994, Bruxelles, Inbel, 1995, p.133.
10. BEYENS, JD., «L'avis de l'Exécutif des musulmans de Belgique. Entretien», *Nouvelle Tribune*, n° 18, 1998, p.123.