



LA RECONNAISSANCE ET LE FINANCEMENT PUBLIC DE L'ISLAM EN BELGIQUE : ENTRE LIBERTÉ DE RELIGION ET DIMENSION SÉCURITAIRE

Par Jean-François HUSSON

*Observatoire des Relations Administratives entre les Cultes,
la Laïcité organisée et l'Etat (ORACLE), Université de Liège*

Mai 2016

La Belgique a un dispositif de cultes reconnus, parmi lesquels l'islam. La présente contribution propose d'aborder cette reconnaissance en abordant plus particulièrement les questions de l'organe représentatif, des imams et des mosquées afin d'examiner ce qu'il en est en termes de service aux fidèles, d'interactions avec des États étrangers et d'ordre public. De façon sous-jacente, c'est également la question de l'efficacité d'un régime de reconnaissance des cultes qui est posée.

ORIGINE ET PRINCIPAUX TRAITS DU DISPOSITIF

Aborder la situation nationale belge amène d'abord à en brosser rapidement le cadre. En 1831, le Constituant a fixé les bases d'une politique des cultes en Belgique qui était à la fois proche et éloignée de celle du Consulat puis de l'Empire français, incarnée principalement par le Concordat de 1801 : proche car l'utilité sociale des cultes mise en avant consiste pour l'essentiel au maintien de l'ordre établi (de Coorebyter, 2005 ; Tihon, 2005) ; éloignée car les mécanismes de contrôle des cultes instaurés par le Concordat n'ont pas été repris dans le dispositif belge. Conséquence de l'union entre les deux grands courants politiques de l'époque, le jeune État belge a ainsi mis en place un système de financement relativement généreux sans toutefois y attacher les dispositifs de contrôle, ce qui en faisait un système tout à fait original à l'époque (Sägesser & de Coorebyter, 2000, p. 5)¹.

La prise en charge des traitements et des pensions des ministres des cultes, instrument central de cette politique, figure elle-même dans la Constitution. S'ajoutant à la prise en charge par les communes du déficit des établissements publics tels que les fabriques d'église catholiques, la Belgique reprenait ainsi – sans Concordat – les mêmes dispositifs financiers et les mêmes bénéficiaires² que ceux instaurés par le Concordat français de 1801³. Le dispositif

¹ Sur les sources du compromis belge, voir aussi Kutty (2006).

² Y compris le culte protestant, pourtant associé aux Pays-Bas dont la Belgique venait de se séparer violemment. Les établissements anglicans s'ajoutèrent aux bénéficiaires dans le courant du 19^e siècle.

³ Le Luxembourg a aussi connu une évolution singulière au départ du Concordat de 1801 (Messner, Husson, & Sägesser, 2012).

n'a guère connu de changement fondamental par la suite⁴ et a pu s'accommoder de nouveaux bénéficiaires (à partir des années 1970), du processus de fédéralisation belge (à partir de 2001) puis du retour des questions d'ordre public (à partir des années 1990 essentiellement), les trois développements étant liés.

OBJECTIFS D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

Quels étaient les objectifs du Constituant en maintenant cette reconnaissance des cultes ? Au titre de l'utilité sociale, le jeune État belge a financé les cultes – singulièrement l'Église catholique – afin de garantir l'ordre social, renforcer la moralité publique, faire respecter les lois, la propriété, les biens et les personnes (de Coorebyter, 2005, pp. 98-99). Cette dimension d'« ordre public » ayant perdu de l'importance au fil du temps, l'utilité sociale a ensuite été perçue comme l'assistance morale et religieuse à apporter à la population et c'est d'ailleurs dans cette perspective que la reconnaissance du culte islamique et de la « laïcité organisée » fut proposée en 1970 mais aussi que, plus récemment, des commissions d'experts ont abordé la question du statut des ministres des cultes (Rigaux et al., 2006) ou de leur formation (Husson & Mandin, 2014).

A l'époque, la « paix des religions » et le dialogue interconvictionnel n'étaient guère à l'agenda. Il n'en était nul besoin : le poids de l'Église catholique (plus de 99% de la population)⁵ suffisait à une certaine régulation de la société, *realpolitik* oblige⁶, avec, pour le surplus, un « vivre côte à côte », typique de la segmentation traditionnelle de la société belge qu'incarnera par la suite la « polarisation »⁷.

⁴ Hormis un renforcement des dispositifs de tutelle administrative introduit par la loi du 4 mars 1780 relative au temporel des cultes. C'est via des modifications à celle-ci que furent reconnus les cultes islamique et orthodoxe (1985) et qu'il fut envisagé un moment de reconnaître le courant libre-penseur, appelé « laïque » en Belgique francophone. En 1993, la Constitution a reconnu l'existence d'« organisations qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle », confirmant cette reconnaissance de la « laïcité organisée » et ouvrant la possibilité à d'autres courants d'être reconnus dans ce cadre (la reconnaissance du bouddhisme était ainsi attendue à la fin de 2015 mais reste non concrétisée à ce jour – cf. <http://plus.lesoir.be/archive/d-20160210-G5VWRO>, consulté le 14 mai 2016).

⁵ D'après le recensement de 1846 (Rigaux et al., 2006).

⁶ Pour rappel, le premier Roi des Belges, Léopold Ier, était luthérien.

⁷ Le CRISP définit un pilier comme un « ensemble d'organisations qui ont une idéologie commune et qui veillent à son influence dans l'organisation de la société » (<http://www.vocabulairepolitique.be/pilier>, consulté le 17 mai 2016). On parle notamment du « pilier chrétien ».

Contrairement à d'autres pays, dont la France⁸, l'arrivée de l'islam sur le « marché convictionnel » belge n'a pas été à l'origine de l'ouverture du débat sur le financement public des cultes⁹ mais elle a amené les pouvoirs publics à reconsidérer les questions de « la paix des religions », du dialogue interconvictionnel et de l'ordre public et à appréhender différemment la reconnaissance et le financement des communautés culturelles, en termes de reconnaissance symbolique¹⁰.

Beckford & Richardson (2007) distinguent trois sphères de régulation dans le champ religieux : l'autorégulation du religieux, la régulation (de la société) par le religieux et la régulation du religieux (principalement par l'État). La démarche belge, pragmatique, peut être succinctement résumée en disant que, à défaut d'autorégulation du religieux¹¹, le producteur de politique publique va tenter de réguler le religieux afin qu'à son tour il régule sa communauté de foi et contribue ainsi à la régulation de la société dans son ensemble, non plus dans une perspective de norme morale, comme sous le Consulat et l'Empire (Portalès, 1845), mais de cohésion sociale¹².

Enfin, point spécifique, la dimension d'« ordre public » prise au sens large comprend des mesures relatives aux cadres religieux (formation, « screening »,...) et des mesures de « police ». Elle a rencontré un intérêt croissant depuis plusieurs années¹³ et est redevenue une dimension intrinsèque d'une « politique des cultes ». En Belgique, l'attention a davantage été portée sur l'islam depuis la fin des années '70 et surtout depuis les émeutes survenues à Forest en 1991 ; depuis fin 2015, tous les dossiers relatifs au culte islamique ont été traités à l'aune de la lutte contre le radicalisme, la « qualité du service » aux fidèles passant au second plan et d'autres reconnaissances, comme celle du bouddhisme, étant reportées *sine die*.

⁸ Comme souligné par divers rapports publics (cf. notamment Haut Commissariat à l'Intégration, 2000; Machelon, 2006).

⁹ Le débat découle davantage d'une demande de milieux laïques non pas de supprimer mais de répartir autrement les moyens concernés, notamment via une correction en leur faveur.

¹⁰ Dans la ligne des travaux de Charles Taylor ou Axel Honneth.

¹¹ Contrairement au culte islamique, les autres cultes et organisations philosophiques ont pu parvenir à des arrangements visant à déterminer un organe représentatif et un certain nombre de règles au sein du courant religieux concerné, même si cela ne s'est pas toujours fait sans difficultés (cas du regroupement protestant-évangélique par exemple).

¹² « La cohésion sociale (...) désigne la capacité d'une société à garantir le bien-être de tous ses membres, en réduisant les disparités au minimum et en évitant les polarisations. Une société cohésive est une communauté solidaire d'individus libres poursuivant ces objectifs communs par des moyens démocratiques » (Conseil de l'Europe, 2008, p. 10).

¹³ Voir notamment Torfs (2005, p. 21).

Des dispositions spécifiques en matière de sécurité ont été prises par diverses autorités ; elles seront présentées ultérieurement.

L'ISLAM EN BELGIQUE, UNE RELIGION "IMPORTÉE" ?

La Belgique n'ayant jamais eu de colonie à population majoritairement musulmane, la présence musulmane en Belgique est restée des plus marginales jusqu'aux accords de main d'œuvre de 1964 avec le Maroc et la Turquie, hormis la présence d'étudiants et de réfugiés politiques albanais, à l'origine des premiers lieux de culte musulmans. En 1970, une proposition parlementaire a voulu permettre aux travailleurs immigrés musulmans de pratiquer leur religion dans des conditions comparables à celles des autres cultes, ce qui a débouché sur la reconnaissance du culte islamique en 1974.

Nous ne reviendrons pas ici sur l'évolution de la population musulmane pour nous concentrer sur la situation actuelle. La population musulmane était estimée au 1^{er} janvier 2015 à 781 887 personnes sur une population de 11 209 044, soit 7% (contre 6.3% en 2011 et 6% en 2008)¹⁴. Cette croissance régulière pourrait amener ce pourcentage à 10,2% en 2030 (Pew Research Center, 2011, p. 10-11, 15). Les personnes d'origine marocaine représentent 46% des musulmans, celles d'origine turque 26% (Hertogen, 2014), plus de 90% de ces deux groupes ayant la nationalité belge ou la double nationalité (Fondation Roi Baudouin, 2015). Peu de données chiffrées existent sur les convertis, estimés entre 6000 et 30 000 au début des années 2000 (Aksöyek, 2000, p. 187), un chiffre manifestement dépassé aujourd'hui¹⁵. Les sunnites sont majoritaires mais d'autres communautés, notamment chiites et alévies, sont également présentes. Les relations intra-communautaires ne sont pas exemptes de tensions ; l'évènement le plus dramatique fut un attentat en 2012 contre une mosquée chiite au cours duquel l'imam a trouvé la mort.

¹⁴ Hertogen (2008, 2014, 2015). Ces données ont parfois été contestées (voir Husson, 2015, p. 106-107 pour le débat) mais elles sont les seules régulièrement actualisées et semblent cohérentes avec d'autres données, notamment en matière d'enseignement. Il n'y a pas de données officielles sur l'appartenance religieuse en Belgique.

¹⁵ De contacts personnels, il ressort que les deux principaux espaces de conversion en Belgique sont d'une part le consulat marocain (dans le cas des conversions « matrimoniales ») et la Grande mosquée de Bruxelles, sous influence saoudienne, car elle développe une offre de formation attrayante et il nous a été rapporté qu'une conversion par cette voie facilitait les démarches pour accéder au pèlerinage de La Mecque.

Plusieurs États étrangers exercent une influence sur « la » communauté musulmane de Belgique (Husson, 2015). Le Maroc a vu son influence décliner à la suite de facteurs de natures diverses : position en retrait délibérée pour ne pas s'ingérer dans les affaires intérieures belges¹⁶, mariages mixtes, conversions au chiisme¹⁷, communauté divisée par de nombreuses fractures (appartenances, allégeances, rivalités,...). De ce fait, l'influence turque a été et reste déterminante au niveau de l'organe représentatif. Au fil du temps, les instances de la *Diyanet* en Belgique semblent être devenues de moins en moins kémalistes et de plus en plus AKPistes, organisant par exemple des déplacements à l'occasion de meetings du Président Erdogan en Belgique¹⁸. La communauté turque – notamment au travers des élus qui en sont issus – pèse aussi lourdement dans certains débats dont celui de la commémoration du génocide arménien. La *Diyanet* de Belgique est également très rétive à l'intervention des pouvoirs publics belges dans l'organisation de l'organe représentatif du culte islamique¹⁹ ainsi que dans la mise en place de formations pour cadres religieux (Husson & Mandin, 2014), n'hésitant pas à exprimer sa position avec virulence ni à introduire des recours en Justice quand elle estime qu'il y a ingérence de la part de l'État belge. Les mosquées turques – qui constituent la majorité des mosquées reconnues – se voient attribuer un imam par la *Diyanet*, lequel reste généralement 4 ans en Belgique ; cela vaut également pour les mosquées reconnues qui préfèrent ne pas recourir à un imam dont le traitement serait pris en charge par l'Administration belge des cultes. Cette situation est d'ailleurs jugée surprenante par plusieurs observateurs.

L'Arabie saoudite a également, depuis les années 1960, une influence notable. C'est à celle-ci que le Roi Baudouin a confié la gestion de ce qui allait devenir la Grande Mosquée de Bruxelles, ou Mosquée du Cinquantaire, qui abrite le Centre Islamique et Culturel de Bruxelles (CICB), lié à la Ligue Islamique Mondiale. Jouissant d'un bail emphytéotique dans un bâtiment propriété de l'État belge, le CICB fut considéré jusqu'à la fin des années 1970 –

¹⁶ <http://www.lalibre.be/actu/belgique/en-belgique-le-maroc-perd-de-son-influence-558c5abc3570c3a65a49cce7>, consulté le 30 juin 2015.

¹⁷ <http://www.bladi.net/conversion-marocains-chiisme.html>, consulté le 18 juin 2015.

¹⁸ *Questions à la une*, RTBF, 16 mars 2016 (http://www.rtb.be/auvio/detail_questions-a-la-une?id=2092815, consulté le 16 mai 2016).

¹⁹ <http://www.facebook.com/notes/co%C5%9Fkun-beyazg%C3%BCI/-lislam-de-belgique-ou-comment-maquiller-ling%C3%A9rence-de-letat/1035932486474561>, consulté le 17 mai 2016.

au début des années 1980 comme organe représentatif de la communauté musulmane. Il désigna ainsi nombre d'enseignants pour dispenser le cours de religion islamique dans l'enseignement public. Ces compétences lui furent graduellement retirées par l'État belge et, aujourd'hui, cette mosquée n'est pas reconnue – ce qui ne manque pas d'être paradoxal à certains égards. Son influence reste très forte par son offre d'activités culturelles et culturelles ainsi que par les cadres religieux (imams, cadres d'institution,...) en émanant. Perçue comme un centre de diffusion de la pensée wahhabite, les autorités fédérales ont annoncé un contrôle renforcé et plusieurs parlementaires ont souhaité un réexamen du bail²⁰.

Le Qatar et le Koweït financent également certaines mosquées et organisations²¹ tandis que certains témoignages font état de liens entre membres de la communauté chiite et l'Ambassade d'Iran.

LA RECONNAISSANCE ET LE FINANCEMENT DU CULTES ISLAMIQUE EN BELGIQUE

Le système de reconnaissance des cultes consiste en fait en deux processus liés : la reconnaissance du culte par l'adoption d'une loi fédérale ainsi que la reconnaissance de son organe représentatif d'abord, la reconnaissance des communautés culturelles locales par les entités fédérées²², selon les dispositions propres à chacune de celle-ci. Il est ainsi possible qu'un culte soit reconnu mais que certaines de ses communautés locales ne le soient pas. C'est le cas du culte islamique mais également de certaines communautés protestantes-évangéliques et orthodoxes. Précisons que, s'il n'existe pas de critères de reconnaissance officiels, le fait de ne pas avoir d'activités contraires à l'ordre public est un des éléments d'appréciation régulièrement cités par l'Autorité fédérale.

²⁰ *Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions* (CRIV 54 PLEN 085), www.lachambre.be/doc/PCRI/pdf/54/ip085.pdf, consulté le 2 mars 2016.

²¹ Les comptes 2014 de la Ligue des Musulmans de Belgique montrent des financements de ces deux pays à concurrence de 1,2 million EUR (Royen, Marie-Cécile. "Le Qatar investit chez les Frères". *Le Vif*, 11 mars 2016, pp. 24-26).

²² Les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale sont compétentes depuis le 1^{er} janvier 2002 à la suite de la 5^e réforme de l'Etat. S'y ajoute la Communauté germanophone, à laquelle la Région wallonne a transféré l'exercice de cette compétence par un décret du 27 mai 2004.

Contrairement aux autres cultes et organisations philosophiques qui ont proposé un organe représentatif aux pouvoirs publics sur une base relativement consensuelle (Husson, 2014) , le culte islamique a connu une évolution problématique en la matière (Husson & Mandin, 2014; Sägesser & Torrekens, 2008). Après avoir établi le CICB (c.-à-d. la Grande Mosquée de Bruxelles, liée à la Ligue Islamique Mondiale) comme interlocuteur officiel, l'État belge a contribué à la mise sur pied de l'Exécutif des Musulmans de Belgique (EMB), lequel bénéficie d'une subvention depuis 1995. Celle-ci visait, dans un premier temps, à faciliter la structuration du culte et l'organisation des communautés locales²³.

D'emblée l'EMB a été sapé par des divisions internes au sein de la communauté musulmane. Or, l'organe représentatif étant l'interlocuteur obligé des pouvoirs publics pour les dossiers de reconnaissance de mosquées et les postes de ministres des Cultes, ainsi que le responsable de l'organisation des élections des comités islamiques²⁴, son non-fonctionnement entraîne de facto un blocage complet, comme cela s'est produit fin 2007 – début 2008. Un des problèmes rencontrés après le processus de renouvellement de 2014 est qu'une majorité de membres des instances désignées ou élues provient de mosquées non reconnues, voire n'ayant pas souhaitées être reconnues. Or, ce sont eux qui sont aux commandes pour la gestion du temporel du culte, c.-à-d. principalement les dossiers relatifs aux mosquées reconnues et à leurs imams, outre les aumôniers et les enseignants. A ce problème politico-fonctionnel, il convient d'ajouter des problèmes de rivalités nationales, d'allégeance et de personnes qui, s'ils ne sont pas exclusifs au culte islamique, y sont là plus vifs et davantage médiatisés et restent non solutionnés à ce jour.

Depuis 1996, une subvention couvre « la rémunération du personnel, le coût d'achat, de location et d'aménagement des locaux, le coût d'acquisition des équipements et fournitures nécessaires ainsi que tous les autres frais de fonctionnement, directs et indirects, se rapportant à la structuration de l'activité de l'Exécutif » et, depuis 2006, plusieurs postes sont également pris en charge. La subvention, de 74 000 EUR en 1995, a dépassé un million EUR à l'occasion des élections de 2005. Depuis, le montant s'est réduit à 490 000 EUR en

²³ Comme cela a été le cas pour la laïcité organisée (1981) et le bouddhisme (2008) mais pas, par exemple, pour le culte orthodoxe.

²⁴ Instances chargées de la gestion du temporel du culte.

2015 (dont 96 000 EUR pour la formation des imams et 120 000 EUR pour la communication) puis à 271 000 EUR en 2016.

A l'origine, ces subsides étaient appelés à disparaître au moment de la prise en charge des traitements des ministres des Cultes ou délégués laïques par l'autorité fédérale et de la couverture des déficits des établissements par les pouvoirs locaux. Le maintien de cette subvention de fonctionnement est un enjeu important pour l'EMB, qui la considère indispensable à son fonctionnement. Le financement de l'EMB est également considéré comme faible en comparaison des moyens dont disposent les « organisations coupoles » (dont principalement la *Diyanet*) et d'autres organisations (cf. la Ligue des Musulmans de Belgique). Alors que les organes représentatifs – et en particulier l'EMB dans le cadre post-attentats – sont toujours davantage sollicités par les pouvoirs publics, les moyens octroyés ont décliné et l'exposé des motifs d'un récent arrêté royal du 15 février 2016 annonce même, à terme, la suppression du financement de l'EMB par les pouvoirs publics pour le remplacer par un financement par les mosquées. Cette approche apparaît malheureuse à plusieurs titres : l'organe représentatif étant organe de tutelle pour les communautés reconnues, le contrôleur serait ainsi financé par les contrôlés, ce qui peut s'avérer délicat. De même, quid de la répartition de ce financement entre mosquées reconnues²⁵ et mosquées non reconnues ? Enfin, outre un transfert de charges financières de l'État fédéral vers les pouvoirs locaux et les entités fédérées, cela établirait une inégalité de traitement entre les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles, dont l'organe représentatif resterait financé par l'Autorité fédérale.

La dimension sécuritaire fut présente d'emblée, comme pour tout culte pour lequel on craint une influence étrangère²⁶. Dans les années '90, les membres de l'EMB devaient s'engager à respecter la Constitution (Sägesser & Torreken, 2008, p. 20-22)²⁷ ; par la suite, un « avis » de la Sûreté de l'État (1998) puis un « *screening* » sur la base de la loi du 3 mai

²⁵ Dont le déficit est financé par les pouvoirs publics. A noter que le financement de l'organe représentatif ne serait pas pris en compte pour le calcul de l'intervention publique dans certaines entités fédérées.

²⁶ Ainsi, le Comité central anglican reste, à ce jour, le seul organe représentatif dont les membres sont désignés par Arrêté royal.

²⁷ Cette demande, qui ne repose apparemment sur aucune base légale ou réglementaire, a bien existé au milieu des années 1990 –c.-à-d. avant les premières élections pour l'organe représentatif.

2005 a été instauré pour les membres de l'EMB²⁸. L'éviction de membres élus de l'Exécutif sur cette base ayant généré de vives tensions, la ministre ayant les Cultes dans ses attributions²⁹ s'est abstenue en 2014. La désignation par arrêté royal des membres de l'EMB résultant du processus de renouvellement de 2013-2014 ayant fait l'objet de recours, et l'Exécutif étant une nouvelle fois bloqué, le ministre compétent³⁰ a souhaité prendre les devants ; le Gouvernement a ainsi adopté un arrêté royal qui, outre la question du financement abordée supra, expurge le processus de désignation de l'EMB de toute intervention de l'État : celui-ci n'est plus qu'informé de l'identité des personnes clés et la procédure de « *screening* » est de facto supprimée. Cette évolution est surprenante à deux titres : les moyens par lesquels l'État pouvait exercer une « surveillance » en la matière sont supprimés alors que les questions de sécurité sont redevenues centrales et, a contrario, ce même arrêté royal établit des collèges linguistiques au sein de l'EMB, ce qui n'a pas manqué de donner lieu à des nouveaux recours.

Venons-en aux ministres du Culte, dont la prise en charge des traitements et pensions est prévu par l'art. 181 de la Constitution. Chaque culte se voit attribuer un cadre basé sur le nombre de postes attribués aux communautés locales et des postes de « staff » pour son organe représentatif³¹ ; les premiers postes du culte islamique pris en charge dès 2006 étaient d'ailleurs 4 postes à l'EMB (secrétaire général, secrétaire général adjoint, comptable et traducteur). Les ministres du culte ont un statut *sui generis* (Beumier, 2006; Rigaux et al., 2006) ; leurs traitements sont fixés par la loi 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques, des ministres du Culte et des délégués du Conseil central laïque (Husson, 2012). En 2005, les pouvoirs publics belges se voulaient ambitieux : le budget du Service public fédéral Justice (SPF Justice) annonçait un cadre de 325 postes, escomptait que 245 de ceux-ci seraient occupés et prévoyait 4,8 millions EUR de crédits. Pourtant, rien ne fut concrétisé cette année-là. Aujourd'hui, schématiquement, peuvent être distingués :

- les ministres du Culte en fonction au sein de l'organe représentatif, à savoir l'EMB ;

²⁸ Les dispositions de cette loi s'appliquent aux membres des organes représentatifs des cultes, désignés par Arrêté royal et qui ne sont pas des ministres des cultes, ainsi qu'à l'ensemble des aumôniers et conseillers moraux en milieu pénitentiaire.

²⁹ Annemie Turtelboom (libérale flamande).

³⁰ Koen Geens (chrétien-démocrate flamand).

³¹ A l'exception du culte anglican.

- les imams des mosquées reconnues dont le traitement est pris en charge par le SPF Justice ; ceux-ci doivent souscrire à une charte de l'imam³², s'engager à respecter les dispositions légales applicables en Belgique et à ne pas percevoir de revenus d'une autorité étrangère ;
- les imams des mosquées reconnues non pris en charge par le SPF Justice ; cela peut être le cas si une mosquée reconnue souhaite conserver un imam fourni par le pays d'origine : le poste de desservant est alors vacant³³ ; ainsi, à la mi-juin 2014, 60 des 131 postes d'imams (hors postes de l'EMB) étaient occupés, certaines mosquées préférant employer un imam en dehors du cadre administratif belge ;
- les imams dont le traitement est pris en charge par un État d'origine ou une institution liée à celui-ci ou encore par un autre État étranger ou une organisation internationale ;
- les imams dont le traitement est pris en charge par la communauté locale, au départ de la contribution des fidèles.

Une attente des pouvoirs publics à l'égard des imams a été qu'ils puissent calmer les esprits dans des moments de tensions. « Un imam vaut deux gendarmes » s'est en quelque sorte substitué à « un curé vaut deux gendarmes »³⁴ comme en témoigne l'évocation de mesures concernant la formation des cadres musulmans dans les divers plans et initiatives anti-radicalisation³⁵. Comme dans d'autres pays européens (Husson, 2007; Husson & Dury, 2006; Husson & Mandin, 2014), la volonté du politique a ainsi été de s'assurer de la qualité de la formation des imams pour assurer un accompagnement moral et religieux de qualité à destination des fidèles mais aussi pour pouvoir contrer les discours radicaux ; cette formation devait comporter un volet théologique mais, également, une connaissance de la société d'accueil pour les ministres du culte d'origine étrangère³⁶. Les connaissances

³² Celle-ci prévoit notamment que « Le ministre du culte islamique est le seul responsable de ses sermons. Ceux-ci ne peuvent aller à l'encontre de la Constitution et des lois du peuple belge ».

³³ Lors d'une formation donnée par l'ORACLE en 2009, l'administration wallonne avait considéré qu'une telle situation posait problème car le ministre du culte participe au comité islamique, qui gère l'établissement public. La position actuelle de la Wallonie à ce sujet ne nous est pas connue mais force est de constater que telle est la situation dans plusieurs mosquées.

³⁴ Propos attribué à Napoléon ; la variante belge est due au député Lebeau dans les années 1850 « un curé de village vaut mieux que cent gendarmes pour le maintien de l'ordre » (Keunings, 2009).

³⁵ Voir à titre illustratif RTBF (2016) ou Blogie (2015).

³⁶ En Flandre, la participation de l'imam au parcours d'intégration civique (*inburgeringsbeleid*) est un des éléments pris en compte dans le dossier de reconnaissance d'une mosquée.

théologiques des imams postulant dans une mosquée reconnue sont évaluées par le Conseil des théologiens, qui peut considérer qu'un candidat n'a pas le niveau requis. Enfin, rappelons que le Code pénal contient toujours une disposition sanctionnant « les ministres d'un culte qui, dans l'exercice de leur ministère, par des discours prononcés en assemblée publique, auront directement attaqué le gouvernement, une loi, un arrêté royal ou tout autre acte de l'autorité publique ».

Quant aux mosquées, comme pour les établissements des autres cultes reconnus, la couverture du déficit de l'établissement³⁷ et la prise en charge des grosses réparations de l'édifice du culte constituent des dépenses obligatoires pour les pouvoirs publics. Ceux-ci doivent également fournir un logement au ministre du Culte ou lui verser une indemnité compensatoire. Dans le cas du culte islamique, ces dépenses incombent aux provinces et à la Région de Bruxelles-Capitale³⁸. Une mosquée non reconnue est constituée en association sans but lucratif (ASBL), donc une personne morale de droit privé. Une mosquée reconnue devient une *communauté islamique*, gérée par un *comité islamique*, lequel est un établissement public, à l'instar des fabriques d'église. Compétentes depuis le 1^{er} janvier 2002, les trois Régions³⁹ ont adopté leurs propres dispositions. Seule la Flandre dispose actuellement de critères de reconnaissance prenant en compte la dimension d'ordre public⁴⁰ ; elle devrait être suivie par la Wallonie dans les prochains mois. Cependant, ces reconnaissances s'opèrent dans le cadre d'un Accord de coopération avec l'autorité fédérale : si cette dernière remet un avis négatif pour des raisons relatives à la sécurité de l'État ou à l'ordre public, la reconnaissance de la communauté locale est suspendue.

43 mosquées ont été reconnues en un bloc par la Région wallonne en juin 2007, 4 ont depuis perdu leur reconnaissance tandis que 20 à 22 mosquées devraient être reconnues, sans doute après l'adoption du décret actuellement en projet. La Flandre comptait 28 mosquées

³⁷ Il ne s'agit donc pas d'un subside inconditionnel.

³⁸ Laquelle a pris sur son territoire la suite de la Province de Brabant

³⁹ Ainsi que la Communauté germanophone, laquelle n'est toutefois pas concernée par le culte islamique.

⁴⁰ La liste des critères est particulièrement complète : viabilité financière (plan financier) ; intérêt social (nombre estimé de fidèles ; intégration dans la vie locale : utilisation du néerlandais dans les contacts avec les fidèles et tiers ; contacts avec les autorités civiles ; ...) ; application de la législation linguistique ; respect des dispositions en matière d'*inburgering* ; engagement de ne pas aller à l'encontre de la Constitution et de la Convention européenne des droits de l'homme.

reconnues fin 2015 et 50 reconnaissances supplémentaires étaient annoncées⁴¹. En Région de Bruxelles-Capitale, seulement 14 mosquées sur 80 sont reconnues, auxquelles s'ajoutent 7 demandes⁴²; les autres ne sont apparemment pas demanderesse. Les crédits budgétaires sont de l'ordre de 400 000 EUR en Région wallonne (2011), 900 000 EUR en Région flamande (2014) et 310 000 EUR en région de Bruxelles-Capitale (2016).

La reconnaissance comme communauté islamique amène de profonds changements. Ainsi, cela implique de distinguer les activités strictement culturelles d'une part, les activités de bienfaisance, culturelles, éducatives, sportives ou de rapatriement des corps de défunts d'autre part. Ensuite, alors qu'auparavant l'ensemble des activités étaient régies par les mêmes personnes, ce n'est plus le cas, entre le conseil d'administration de l'ASBL élu par ses membres cotisants et le comité islamique élu par l'ensemble des fidèles, avec parfois certaines dérives. L'organisation de conférences ou d'autres activités à connotation culturelle par des ASBL a parfois été signalée, au grand dam de l'EMB. Enfin, la complexification de la gestion (tutelle, budget, comptes, marchés publics, ...) a indéniablement un impact sur le profil des administrateurs de mosquées.

Par manque de place, d'autres éléments liés à la reconnaissance ne seront pas abordés, qu'il s'agisse des aumôniers (« conseillers islamiques »), des émissions culturelles sur les chaînes publiques ou l'organisation du cours de religion islamique⁴³.

REMARQUES CONCLUSIVES

La Belgique reconnaît et finance les communautés convictionnelles au titre de leur utilité sociale, ce qui à l'origine renvoyait à une contribution à l'ordre public et à la défense de l'ordre établi. Cet aspect sécuritaire, oublié pendant longtemps, est de retour depuis la fin du XXe siècle et se traduit plus particulièrement par certaines conditions à l'obtention de financements publics. La Belgique étant un des principaux pays d'origine des « *Foreign*

⁴¹ www.demorgen.be/binnenland/aantal-erkende-moskee-en-verdriedubbelt-b39f3385, consulté le 2 mars 2016.

⁴² www.dhnet.be/regions/bruxelles/bruxelles-a-peine-14-mosquees-reconnues-par-la-region-564500553570ca6ff8d5b94f, consulté le 2 mars 2016.

⁴³ Voir par exemple Husson (2012), Husson et Mandin (2014) ou <http://www.centre-craig.org/categorie/le-financement-de-l-islam-en-belgique.html> pour plus d'information et d'autres sources.

fighters » et certaines communes belges – Molenbeek en particulier – ayant vu leur nom associés aux terroristes des attentats de Paris et de Bruxelles, il est légitime de s'interroger sur l'efficacité de ce régime de reconnaissance des cultes.

Cette interrogation amène à la fois réactions et questions, sans apporter de réponse définitive.

D'abord, un tel dispositif à l'égard des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles ne peut être appréhendé sous le seul angle sécuritaire. La question des conditions matérielles de l'exercice du culte ou d'une morale non confessionnelle mérite également d'être posée.

Ensuite, si les instances reconnues du culte islamique (EMB et mosquées reconnues) ne sont pas, par ce seul fait, immunisées d'une influence émanant de courants radicaux, force est de constater qu'il y a moins de situations problématiques dans les mosquées reconnues que dans les mosquées non reconnues. Par ailleurs, les phénomènes de radicalisation ne se déroulent généralement pas au départ des mosquées mais via internet, des réseaux interpersonnels et des imams autoproclamés (Fondation Roi Baudouin, 2015). Enfin, la problématique doit être appréhendée plus largement, en identifiant par exemples les raisons des frustrations exprimées par les jeunes d'origine marocaine (idem) afin de chercher les solutions à y apporter.

La reconnaissance et le financement du culte islamique ont-ils contribué à un sentiment de reconnaissance et d'appartenance à la « communauté nationale » ? Si telle est sans doute la perception d'une part de la population musulmane (comme ce fut le cas précédemment pour d'autres cultes minoritaires), une autre part met surtout en avant ce qui est perçu comme insatisfaisant ou des atteintes au culte islamique. En l'absence de littérature sur le sujet, nous recourons principalement à des constats et observations personnels. Les problèmes à répétition, de 1974 à ce jour, quant à l'organisation d'un organe représentatif faisant consensus, largement imputable aux divergences au sein de la communauté, sont pourtant fréquemment attribués aux pouvoirs publics belges et, lors de la dernière tentative

de ceux-ci pour organiser des élections de l'organe représentatif en 2005, les tensions atteignirent un paroxysme ; l'État belge se vit accuser d'ingérence alors qu'il visait à permettre au culte islamique de disposer d'un organe représentatif à même d'actionner tous les instruments liés à la reconnaissance (Husson & Mandin, 2014; Sägerser & Torrekens, 2008). Les initiatives publiques en matière de formation des cadres religieux sont également diversement accueillies : appelées de leurs vœux par d'aucuns, elles sont rejetées sans ménagement par d'autres parties de la communauté musulmane.

Quant à la « paix des religions », longtemps entendue comme une « coexistence pacifique », elle a au fil du temps pris une dimension de négociation des intérêts (position commune en matière d'aumôniers de prisons par exemple) ou des valeurs. Cette dernière vision semble confirmée par la création, entamée dès 2010 en Flandre, d'une plateforme interconvictionnelle destinée à débattre d'enjeux de société et l'annonce récente d'une initiative similaire au niveau fédéral, à la suite des attentats du 22 mars 2016. Cependant, aucun dispositif de financement ne vise cet objectif ; l'optique du « côte à côte » - dans la droite ligne de la « pilarisation » belge - continue à prédominer dans l'organisation du financement. Le dialogue interconvictionnel se situe donc d'une part au niveau des élites (organes représentatifs) et d'autre part au niveau local, en fonction d'initiatives non concertées. Cela peut *a priori* sembler paradoxal alors que le discours politique promeut le « vivre ensemble » dans le cadre de la cohésion sociale, laquelle est d'ailleurs approchée différemment selon les Régions. Cette absence de cadre institutionnel n'a cependant pas empêché les responsables des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles de se mobiliser à plusieurs reprises à l'occasion de manifestations d'hommages ou de solidarité à la suite des attentats en France et en Belgique.

Par contre, force est de constater que le dialogue intraconvictionnel (qu'il s'agisse de négociations d'intérêts ou valorielles), qui a pu être instauré dans les autres courants religieux et philosophiques, fait défaut au sein du culte islamique.

Concernant les relations avec les pouvoirs publics, l'avantage d'un régime de reconnaissance est que les principaux interlocuteurs sont connus. Idem au niveau local et pour l'essentiel

des activités des communautés reconnues. A contrario, une « neutralité d'abstention » ou « neutralité par le vide » pourrait se traduire par une absence de contacts avec les cultes et communautés philosophiques, avec le risque que les pouvoirs publics souffrent d'un déficit de connaissance qui pourrait les amener à des « confusions, décisions au jugé, postures défensives » (Hermon-Belot & Fath, 2005).

Enfin, la présente contribution permet également de souligner que les pays européens, en dépit d'histoires nationales propres ayant établi des systèmes de relations Eglises-Etats très diversifiés, se trouvent confrontés à des problématiques communes – telle la formation des cadres musulmans – et s'orientent vers des solutions convergentes. Cela semble plaider en faveur l'émergence d'un certain modèle européen de relations Eglises-Etats ou de laïcité européenne (Milot, Portier, & Willaime, 2010; Torfs, 2009; Willaime, 2008, 2009), vaste débat que nous nous bornerons à évoquer. ■

ORIENTATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- Aksöyek, A. (2000). Sociographie de la population turque et d'origine turque, Quarante ans de présence en Belgique (1960-2000), Dynamiques, problèmes, perspectives. Bruxelles: Centre de Relations Européennes.
- Beckford, J. A., & Richardson, J. T. (2007). Religion and Regulation. In J. A. Beckford & J. Demerath III (Éd.), *The SAGE Handbook of the Sociology of Religion* (p. 396-418). London: SAGE.
- Beumier, M. (2006). Le statut social des ministres des cultes et des délégués laïques. *Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques*, (1918), 2-32.
- Blogie, E. (2015, novembre 19). En formation anti-radicalisation avec les imams belges. Consulté à l'adresse <http://www.lesoir.be/1047833/article/selection-abonnes/2015-11-19/en-formation-anti-radicalisation-avec-imams-belges>.
- Conseil de l'Europe. (2008). Livre blanc sur le dialogue interculturel. Vivre ensemble dans l'égale dignité. Conseil de l'Europe. Consulté à l'adresse http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/source/white%20paper_final_revised_fr.pdf.
- de Coorebyter, V. (2005). Retour sur la naissance d'un système paradoxal. In J.-F. Husson (Éd.), *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives* (p. 91-100). Namur: Editions namuroises.
- Fondation Roi Baudouin. (2015). Belgo-Marocains, Belgo-Turcs: (auto)portrait de nos concitoyens (p. 218). Bruxelles. Consulté à l'adresse <https://www.kbs-frb.be/fr/Activities/Publications/2015/316644>.
- Haut Commissariat à l'Intégration. (2000). L'islam dans la République (Report). La Documentation française. Consulté à l'adresse <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/014000017/index.shtml>.
- Hertogen, J. (2008, September 11). In België wonen 628.751 moslims, 6,0% van de bevolking. Consulté 14 juin 2015, à l'adresse <http://www.npdata.be/BuG/100/>.
- Hertogen, J. (2014, Oktober). Moslims in België van 6,3% naar 6,5% van de bevolking. Consulté 14 juin 2015, à l'adresse <http://www.dewereldmorgen.be/blog/janhertogen/2014/10/08/moslims-in-belgie-van-63-naar-65-van-de-bevolking>.
- Hertogen, J. (2015, September 18). Moslims in België per gewest, provincie en gemeente. Evolutie 2011, 2013 en 2015. Consulté 30 avril 2016, à l'adresse <http://www.npdata.be/BuG/318-Onderzoekscommissie/>.
- Husson, J.-F. (2007). La formation des imams en Europe. État des lieux (Report) (p. 32). Fondation Roi Baudouin.
- Husson, J.-F. (2012). Le financement public de l'islam - instrument d'une politique publique ? In B. Maréchal & F. El Asri (Éd.), *Islam belge au pluriel* (p. 241-258). Louvain-la-Neuve: Presses universitaires de Louvain.
- Husson, J.-F. (2014). La libre-pensée, une religion comme une autre ? Financement public et gestion de la pluralité religieuse et philosophique en Belgique. In A.-S. Lamine (Éd.), *Quand le religieux fait conflit. Désaccords, négociations ou arrangements* (p. 47-60). Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Husson, J.-F. (2015). Belgium. In O. Scharbrodt (Éd.), *Yearbook of Muslims in Europe. Volume 7*. (p. 87-113). Leiden: Koninklijke Brill NV.
- Husson, J.-F., & Dury, J. (2006). Pour une formation des imams en Belgique. Points de référence en Belgique et en Europe. Bruxelles: Fondation Roi Baudouin. Consulté à l'adresse http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/FR/PUB_1580_Formation_imams.pdf
- Husson, J.-F., & Mandin, J. (2014). Etude de faisabilité en vue de la création d'un Institut public d'étude de l'islam (IPEI). Liège: CEDEM - Université de Liège. Consulté à l'adresse <http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/184049/1/CEDEM%20Rapport%202014%2012%2010%20final.pdf>.
- Keunings, L. (2009). Des polices si tranquilles. Une histoire de l'appareil policier belge au XIXe siècle. Louvain-la-Neuve: Presses universitaires de Louvain.

- Machelon, J.-P. (2006). Les relations des cultes avec les pouvoirs publics. La Documentation Française.
- Messner, F., Husson, J.-F., & Sägerser, C. (2012). Rapport du groupe d'experts chargé de réfléchir à l'évolution des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou philosophiques au Grand-duché de Luxembourg. Luxembourg: Ministère d'État - Département des Cultes. Consulté à l'adresse <http://www.centre-craig.org/page/luxembourg-rapport-du-groupe-d-experts-2.html>.
- Milot, M., Portier, P., & Willaime, J.-P. (2010). Pluralisme religieux et citoyenneté. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Pew Research Center. (2011, janvier 27). The Future of the Global Muslim Population. Region: Europe. Consulté à l'adresse <http://www.pewforum.org/2011/01/27/future-of-the-global-muslim-population-regional-europe/>.
- Portalis, F. (1845). Discours, rapports et travaux inédits sur le concordat de 1801. Paris: Joubert.
- Rigaux, M.-F., Mortier, F., Drijkoningen, J., Husson, J.-F., Leus, K., & Smets, N. (2006). Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque. Rapport de la Commission des sages. Bruxelles: SPF Justice. Consulté à l'adresse <http://www.centre-craig.org/page/le-financement-par-l-etat-federal-des-ministres-des-cultes-et-des-delegues-du-conseil-central-laique-rapport-de-la-commission-des-sages.html>.
- RTBF. (2016, février 18). Plan anti-radicalisation: 3,3 millions pour rémunérer 80 nouveaux imams. Consulté à l'adresse http://www.rtf.be/info/belgique/detail_plan-anti-radicalisation-des-moyens-pour-remunerer-80-nouveaux-imams?id=9216514
- Sägerser, C., & de Coorebyter, V. (2000). Cultes et laïcité en Belgique. Dossier du CRISP, (51), 1-36.
- Sägerser, C., & Torrekens, C. (2008). La représentation de l'islam. Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques, (1996-1997), 3-55.
- Tihon, A. (2005). Le financement des cultes en Belgique (1780-2005). In J.-F. Husson (Éd.), Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives (p. 191-200). Namur: Editions namuroises.
- Torfs, R. (2005). Église, État et laïcité en Belgique. Remarques introductives. In J.-F. Husson (Éd.), Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives (p. 15-21). Namur: Editions namuroises.
- Torfs, R. (2009). Church financing - towards a European model ? In B. Basdevant-Gaudemet & S. Berlingo (Éd.), Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne (p. 343-350). Leuven: Peeters.
- Willaime, J.-P. (2008). Le retour du religieux dans la sphère publique. Vers une laïcité de reconnaissance et de dialogue. Paris: Editions Olivétan.
- Willaime, J.-P. (2009). Les laïcités belge et française au défi de la laïcité européenne. In F. Foret (Éd.), Politique et religion en France et en Belgique (p. 161-177). Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.

LA RECONNAISSANCE ET LE FINANCEMENT PUBLIC DE L'ISLAM EN BELGIQUE : ENTRE LIBERTÉ DE RELIGION ET DIMENSION SÉCURITAIRE

Par Jean-François HUSSON / Observatoire des Relations Administratives entre les Cultes, la Laïcité organisée et l'Etat (ORACLE), Université de Liège

OBSERVATOIRE GEOPOLITIQUE DU RELIGIEUX / MAI 2016

Observatoire dirigé par Nicolas Kazarian, chercheur associé à l'IRIS
kazarian@iris-france.org

© IRIS

TOUS DROITS RÉSERVÉS

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES
2 bis rue Mercœur
75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60
contact@iris-france.org
@InstitutIRIS

www.iris-france.org