

# L'imam et le gendarme

Caroline Sägerser

« **U**n curé vaut bien dix gendarmes », aurait dit Napoléon I<sup>er</sup>, fournissant ainsi une justification à sa politique de réconciliation avec l'Église catholique après les tourments de la Révolution française. Ce retour du gallicanisme<sup>1</sup> répondait alors à un objectif de maintien de la paix sociale et de développement du soutien au régime impérial. La politique du gouvernement belge à l'égard de l'organe représentatif du culte islamique, l'Exécutif des Musulmans de Belgique (EMB), est marquée depuis quelques années par une forme de *néo-gallicanisme*<sup>2</sup> : flirtant quelquefois avec l'infraction au principe de séparation de l'Église et de l'État, les autorités s'efforcent de faire émerger un « islam belge » ou un « islam européen », regardé comme une religion plus moderne, plus démocratique, et participant plus activement à la construction d'une société multiculturelle apaisée. Dans un contexte de forte préoccupation en matière de sécurité, la religion est ainsi regardée comme un instrument participant à son maintien et les imams, comme les curés d'autrefois, comme de possibles adjoints aux policiers. Ces derniers mois, les relations entre le ministre de la Justice, en charge des cultes, Vincent Van Quickenborne (Open VLD), et l'Exécutif des Musulmans de Belgique se sont radicalement détériorées, marquant peut-être l'échec définitif de cette politique.

## Rétroactes

Le culte islamique a été inscrit parmi les bénéficiaires du financement public – ce qu'on appelle de façon usuelle les cultes reconnus – dès 1974. Dès lors, la lecture combinée des articles 21 et 181 de la Constitution<sup>3</sup> impose nécessairement au gouvernement de reconnaître un organe représentatif du culte islamique, chargé notamment de désigner les imams qui recevront un traitement du Service public fédéral (SPF) Justice et les professeurs et inspecteurs de religion islamique, ainsi que d'exercer

---

<sup>1</sup> Doctrine qui émerge au 14<sup>e</sup> siècle et vise à organiser l'Église (catholique) de France de façon autonome par rapport à Rome, ce qui permet au pouvoir civil d'exercer sur elle un contrôle.

<sup>2</sup> L'historien Jean-Philippe Schreiber est sans doute le premier à avoir utilisé ce concept dès 2015. Cf. J.-P. SCHREIBER, « Gestion de l'islam : un néo-gallicanisme ? », *Analyses Orelia*, 23 mars 2015.

<sup>3</sup> Article 21, § 1<sup>er</sup> : « L'État 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 ». Article 181, § 1<sup>er</sup> : « Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'État ; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget ».

une tutelle sur les communautés islamiques locales (mosquées) qui, une fois reconnues, seront gérées par un établissement public. Le principe de séparation de l'Église et de l'État permet aux cultes reconnus de se doter en toute indépendance de l'organe représentatif de leur choix. Ce rôle est exercé par les évêques pour le culte catholique, par le Conseil administratif du Culte protestant et évangélique (CACPE) pour le culte protestant-évangélique, par le Consistoire central israélite de Belgique (CCIB) pour le culte israélite, par le Comité central du culte anglican pour le culte anglican et par le métropolitain-archevêque du patriarcat œcuménique de Constantinople pour le culte orthodoxe. Il arrive cependant que les autorités interviennent activement dans la constitution de l'organe représentatif. Ce fut le cas avec la création du Comité central du culte anglican par un arrêté royal en 1875<sup>4</sup>, mais également lors des longues et difficiles négociations qui ont conduit au remplacement du Synode de l'Église protestante unie de Belgique par le CACPE comme organe représentatif d'un culte protestant désormais élargi aux églises évangéliques, en 2003. Toutefois, ce premier cas est fort ancien, et le second est bien peu connu. En réalité, seules les difficultés d'organisation du culte islamique font régulièrement la une des médias.

## 25 ans jalonnés de difficultés

Ces difficultés se sont posées dès la reconnaissance de 1974 ; aucun nouveau culte n'avait été admis au financement public depuis la création de la Belgique et la question de l'organe représentatif ne s'est imposée que tardivement aux responsables de l'époque, qui se sont tournés vers le Centre islamique et culturel de Belgique (CICB), qui occupait depuis 1969 le pavillon oriental (la « grande mosquée ») du Cinquantenaire. Si le CICB s'occupera de désigner les professeurs de religion islamique, aucune mosquée ne sera présentée à la reconnaissance par le CICB et aucun traitement d'imam ne sera donc payé. Les pouvoirs publics reprendront la main à la fin des années 1980 avant de créer, par arrêté royal, un « Conseil provisoire des sages pour l'organisation du culte islamique en Belgique »<sup>5</sup>. En 1994, ils reconnaîtront un premier « Exécutif des Musulmans » qui bénéficiera d'un subside de fonctionnement<sup>6</sup>. Le terme « Exécutif » est alors retenu compte tenu de l'existence d'une Assemblée générale des Musulmans de Belgique dont il émane. Pendant 25 ans, cette institution va connaître de nombreuses crises et des remaniements. À deux reprises, des élections seront organisées afin d'élire une nouvelle Assemblée générale des Musulmans de Belgique au suffrage universel des citoyens et citoyennes de confession musulmane. Un tel processus démocratique n'avait jamais été envisagé, et encore moins mis en place, pour organiser la représentation des autres cultes. Autre innovation, le *screening* organisé par la Sûreté de l'État afin d'éliminer les candidats et les élus considérés comme radicaux constitue une mesure d'exception à l'égard du culte islamique.

En dépit de ces difficultés et des remaniements successifs de l'institution, 91 communautés islamiques locales seront progressivement reconnues dans les trois

---

<sup>4</sup> Arrêté royal du 17 janvier 1875 portant administration de l'Église anglicane (*Moniteur belge*, 24 janvier 1875).

<sup>5</sup> Arrêté royal du 16 novembre 1990 (*Moniteur belge*, 24 novembre 1990).

<sup>6</sup> Cette reconnaissance sera rétrospectivement officialisée par l'arrêté royal du 3 juillet 1996 relatif à l'Exécutif des musulmans de Belgique (*Moniteur belge*, 9 juillet 1996).

Régions du pays (mais certaines d'entre elles ont perdu leur reconnaissance depuis lors) et 77 imams verront leur traitement pris en charge par le SPF Justice en 2021 <sup>7</sup>.

## La peur du radicalisme

Déjà impliquée à presque chaque tournant de l'existence de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, l'autorité publique a en outre donné à ce dossier le statut de priorité après les attentats qui ont endeuillé Bruxelles et Paris en 2014-2016 et le départ de jeunes Belges en Syrie.

En 2014, un processus de renouvellement de l'EMB basé sur une délégation des mosquées – et non plus une élection générale – avait été validé et encadré par le cabinet de la ministre de la Justice, Annemie Turtelboom (Open VLD) <sup>8</sup>. Toutefois, l'équipe issue de ce processus a rapidement été l'objet de vives critiques ; en mars 2016, son président, Noureddine Smaïli, démissionne et est remplacé par Sallah Echallaoui, inspecteur des cours de religion islamique en Fédération Wallonie-Bruxelles, dont le nom était évoqué de longue date comme candidat à la tête de l'Exécutif.

L'une des principales préoccupations du moment est la formation des imams. S'ouvre alors une période d'intense coopération entre le cabinet, l'administration du SPF Justice, et l'EMB. Parmi les projets phares qui naissent se trouve la création de l'Académie de formations et de recherches en études islamiques (AFOR) <sup>9</sup>, destinée à former les imams et qui doit être abritée par la grande mosquée, dont le bail emphytéotique avec l'Arabie saoudite a été rompu. Du côté francophone, on a mis sur pied l'Institut de promotion des formations sur l'islam, surnommé institut Marcourt, du nom du ministre de l'Enseignement supérieur de l'époque, Jean-Claude Marcourt (PS), dont l'initiative est à la base de la création.

De plus en plus, il apparaît que les pouvoirs publics souhaitent que l'EMB remplisse une mission à caractère spirituel, et non plus seulement temporel : il ne s'agit plus seulement de gérer des aspects administratifs du culte, mais bien de jouer un rôle actif, y compris sur le plan de la définition du contenu de la religion, via l'activité d'un Conseil des théologiens créé au sein de l'EMB. Ce renforcement de la collaboration avec l'Exécutif et le développement de nouvelles initiatives sont portés par le successeur d'A. Turtelboom, le ministre Koen Geens (CD&V), qui, en février 2016, annonce un doublement du budget fédéral consacré au paiement des imams. Mais la stratégie va tourner court, en raison non seulement de la réticence de certaines mosquées reconnues à employer un imam payé par le SPF Justice et de certaines mosquées non reconnues à engager la procédure de reconnaissance, mais aussi du manque de coopération des

---

<sup>7</sup> Sur l'histoire de la représentation du culte islamique, voir notamment J.-F. HUSSON, « Le financement public de l'islam, instrument d'une politique publique ? », in B. MARÉCHAL, F. EL ASRI (éd.), *Islam belge au pluriel*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2012, p. 241-258 ; C. SÄGESSER, C. TORREKENS, « La représentation de l'islam », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1996-1997, 2008 ; C. SÄGESSER, « L'organisation et le financement public du culte islamique. Belgique et perspectives européennes », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2459-2460, 2020.

<sup>8</sup> Le nouvel Exécutif a été reconnu par l'arrêté royal du 2 avril 2014 portant reconnaissance des membres de l'Exécutif des Musulmans de Belgique (*Moniteur belge*, 18 avril 2014).

<sup>9</sup> Les statuts de l'AFOR (numéro d'entreprise 724 852 195) seront finalement déposés au greffe le 12 avril 2019.

autorités régionales flamandes, qui ont suspendu toute nouvelle reconnaissance. La situation est encore compliquée par la très longue période d'affaires courantes et/ou de gouvernement minoritaire au niveau fédéral (du 21 décembre 2018 au 1<sup>er</sup> octobre 2020, soit 650 jours), et par les impératifs de la gestion de la crise causée par la pandémie de Covid-19. Entre-temps, en mars 2018, S. Echallaoui a été remplacé à la tête de l'Exécutif par Mehmet Üstün, ce qui était prévu dans le cadre d'une alternance entre Belgo-Marocains et Belgo-Turcs et ne modifie guère la situation ; devenu vice-président, S. Echallaoui demeure très actif.

## **Changement de politique et nouvelle crise**

Lorsque V. Van Quickenborne reprend le département de la Justice, à l'entrée en fonction du gouvernement dirigé par Alexander De Croo (Open VLD, gouvernement PS/MR/Écolo/CD&V/Open VLD/SP.A/Groen), il est peu familiarisé avec la gestion des cultes. C'est un libéral libre-penseur, qui n'hésite pas à avouer que sa préférence personnelle se porte vers un système sans financement public des cultes.

Quelques semaines plus tard, un premier pavé tombe dans la mare des relations entre l'Autorité fédérale et l'EMB : la première remet un avis négatif à propos de la demande de reconnaissance de la mosquée du Cinquantième par les autorités régionales bruxelloises, sur la base d'un rapport de la Sûreté de l'État. Selon la presse, ce rapport pointe des ingérences étrangères au sein de l'asbl gestionnaire de la mosquée, et en particulier la proximité de S. Echallaoui (président de l'asbl) avec le pouvoir marocain, entraînant bientôt la démission de ce dernier de son poste de vice-président de l'Exécutif.

Le ministre de la Justice indique son souhait de voir les organes de l'EMB intégralement renouvelés, ce qui aurait dû se produire en mars 2020. Toutefois, selon l'organe chef de culte, les restrictions imposées par la poursuite de la pandémie de Covid-19 n'ont pas permis de mener à bien ce processus.

En octobre 2021, le ministre précise avoir demandé à la Sûreté de l'État d'enquêter sur l'Exécutif, dont il déplore « le manque de professionnalisme et de transparence ». Se rebiffant devant cette « nouvelle ingérence politique », le président de l'EMB fait part de sa détermination à se passer désormais des subsides de l'État. S'en passer, l'institution le devra en effet puisque, en décembre, V. Van Quickenborne fait connaître sa décision de suspendre le paiement du subside de 630 000 euros inscrit au budget pour 2022, nécessaire pour assurer le fonctionnement de l'Exécutif et notamment le paiement de son personnel. Parallèlement, des procédures judiciaires entamées par des membres dissidents de l'Exécutif afin d'obtenir la désignation d'un administrateur provisoire n'ont pas abouti.

## **Un retrait de la reconnaissance de l'Exécutif ?**

Quelques semaines plus tard, mi-février 2022, le ministre annonce « entamer la procédure de retrait de la reconnaissance de l'Exécutif ». Notons toutefois qu'une telle procédure n'existe pas : le ministre peut entamer un processus de consultation et

de concertation, mais rien n'est prévu avant l'adoption d'un arrêté royal qui viendrait retirer cette reconnaissance, actuellement acquise par un arrêté royal du 15 février 2016, porté par Koen Geens<sup>10</sup>. De son côté, l'EMB indique avoir achevé son plan de réorganisation de l'institution et l'avoir communiqué au ministre. Reportées une première fois, les élections organisées au sein des mosquées en vue d'assurer le renouvellement de l'Exécutif sont fixées au premier week-end de juin 2022. Toutefois, le 1<sup>er</sup> juin, un communiqué de l'Exécutif annonce le report *sine die* des élections, et l'abandon du système de cotisation obligatoire des mosquées pour financer son fonctionnement.

La situation paraît aujourd'hui bloquée, sans que l'on aperçoive une possibilité de sortir de la crise à court terme. Toutefois, la gestion du culte islamique, et principalement la présentation des imams au SPF Justice, la nomination des professeurs de religion islamique et l'exercice de la tutelle sur les mosquées, exige que l'Exécutif puisse continuer à fonctionner, ne fût-ce que sous une forme réduite consacrée à la gestion des « affaires courantes ». Cependant, l'absence de moyens matériels risque d'entraver voire d'empêcher le travail de l'Exécutif, et ce que le retrait de la reconnaissance par le ministre de la Justice soit ou non formellement acté.

## Quel avenir pour cette gestion néo-gallicane ?

L'impossible stabilisation de l'organe représentatif du culte islamique est imputable tant à des facteurs internes (dont le principal est probablement la grande difficulté pour un organe unique de représenter la grande diversité des Musulmans et Musulmanes de Belgique et d'acquiescer la légitimité nécessaire à l'égard des communautés islamiques) qu'à des facteurs externes. Parmi ces derniers, les changements institutionnels (avec l'adoption de nouveaux décrets par les Régions<sup>11</sup> pour organiser la reconnaissance et la gestion des communautés islamiques locales) et les changements politiques (avec de nouvelles orientations suivies par chaque ministre en charge des cultes) constituent de réelles difficultés.

Certains observateurs pointent en outre un traitement différentiel – et discriminatoire – réservé au culte islamique. Sur le plan juridique, ce n'est guère exact. Les textes qui régissent les procédures de reconnaissance des communautés islamiques locales s'appliquent, par exemple, à tous les cultes. Au niveau de la reconnaissance de l'organe représentatif, il n'y a pas de législation organique qui l'organise. Il est vrai que les ministres de la Justice se sont impliqués fortement dans la mise sur pied des Exécutifs successifs mais, comme on l'a vu plus haut, ils se sont impliqués très directement dans la représentation d'autres cultes également.

C'est davantage dans des exigences moins formalisées que la différence de traitement apparaît. Des mesures comme l'examen attentif des responsables du culte par la Sûreté de l'État ou l'analyse des flux financiers ont ciblé davantage l'islam que les autres

---

<sup>10</sup> Arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique (*Moniteur belge*, 19 février 2016).

<sup>11</sup> La Communauté germanophone, à qui la Région wallonne a transféré l'exercice des compétences régionales en matière de cultes, n'a pas encore adopté de nouvelles dispositions décrétales à propos du culte islamique.

cultes. Ainsi en va-t-il également de l'exigence souvent formulée (tout récemment encore par V. Van Quickenborne) d'intégrer des femmes dans l'Exécutif, une exigence – qui, juridiquement, ne peut être qu'un souhait – que l'on n'entend pas formulée à l'égard d'autres organes représentatifs exclusivement masculins. Il en est enfin ainsi, plus généralement, de cette volonté affichée de s'appuyer sur l'organe chef de culte pour faire évoluer l'islam en Belgique vers une religion plus moderne.

Ces dernières années, l'organisation du culte islamique est perçue comme un enjeu important non seulement pour les Musulmans et Musulmanes mais aussi pour l'ensemble de la société. Et avec raison. Pour toutes les confessions, disposer de responsables progressistes qui partagent les mêmes valeurs que la société tout entière représente pour cette dernière un atout. Reste toutefois que, dans une démocratie, l'évolution d'une religion ne peut être dictée par les autorités ; c'est à la fois une question de principe et de faisabilité.

Cet article a été publié dans : *La Revue nouvelle*, n° 5, 2022, pages 4-8.

Pour citer cet article dans son édition électronique : Caroline SÄGESSER, « L'imam et le gendarme », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 1<sup>er</sup> septembre 2022, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).