

## De erkenning en de gelijkstelling van de Islam in België: enkele actualiteitsvragen in de afwachting van een definitieve wettelijke regeling

M-C Foblets<sup>0</sup>

In België werd per 1 januari 1989 het aantal immigranten die afkomstig zijn uit een land waar de Islam domineert (meer in het bijzonder Marokko en Turkije) op 214.224 geraamd<sup>1</sup>. Dit is in de maatschappelijk-politieke geschiedenis van het Koninkrijk, dat zelfs in zijn koloniaal verleden in Centraal Afrika nooit de ervaring heeft gehad van een ontmoeting met de Islam, een zeer recent gegeven. Zowel aan beleidszijde als aan de zijde van de wetenschappelijke traditie tast men hier in het onbekende. De hoeveelheid wetenschappelijke studies en publicaties over Islam is van onbeduidende omvang gebleven. En hoewel de aanwezigheid van georganiseerde vormen van de Islam in België - zowel in Vlaanderen, als in Brussel en Wallonië - de laatste 10 à 15 jaar binnen bredere maatschappelijke kringen een toename in de belangstelling hebben veroorzaakt, toch blijven zuiver wetenschappelijke studies over deelonderwerpen zeldzaam en zonder grote(re) verspreiding.

De Belgische onbekendheid met de Islam, als wetenschappelijk studieveld en als politieke factor, stuit vandaag op de vraag hoe de Belgische samenleving - zowel de uitvoerende- als de rechterlijke macht - er in de zeer nabije toekomst in zal slagen deze nieuwe component in haar instellingen op te nemen.

Vermoedelijk maken we in België momenteel een overgangsfase door van een provisoire politieke kijk, die tot nog toe eerder geneigd is geweest de Islam als component te marginaliseren en te privatiseren, naar een fase van voorzichtige onderhandelingen om op meer continue basis in het complexe Belgische staatsbestel tot een nieuw evenwicht te komen.

Als niet-islamologe waag ik me hier niet aan de schets van een zwart-wit kader waarbij enkele niet goed begrepen waarden uit de Koran of de Sharia op abstracte wijze in de vergelijking worden gebracht met de ruimere culturele en sociale conjunctuur van de Islam.

Het lijkt me vruchtbaarder om hier ter afsluiting van een reeds zeer

<sup>0</sup> Marie-Claire Foblets is eerstaanwezend assistent, Katholieke Universiteit Leuven en advocaat aan de balie van Brussel

<sup>1</sup> Bron: Pauwels, K., Deschamps, L., *De vreemdelingenpopulatie in Vlaanderen en in de 19 Brusselse gemeenten op 1 januari 1989*, Brussel, Centrum voor Bevolkings- en gezinsstudies (Werkgroep migranten), 1989.

gevulde ontmoetingsdag de vraag/het probleem van de Belgische onbekendheid met de Islam toe te lichten vanuit enkele/4 een concrete actualiteitsthematiek. De vraag naar de wenselijkheid van meer deskundigheid en vak-islamologie vormt vandaag, vooral met betrekking tot de onderwijsproblematiek een centraal beleidsthema van de ontmoeting met een getransplanteerde Islam.

Vier hete hangijzers schragen meer in het bijzonder, sinds september 1989, de Belgische/Brusselse beleidsperikelen om en rond de vraag naar de concrete inpassing van de Islam in het Belgische onderwijssysteem: de oprichting van een eerste Islamitische lagere school (El-Ghazali), op initiatief van het Islamitisch en Cultureel Centrum (van de Grote Moskee), in Brussel in september 1989 (september 1989); de "hoofddoekjes"-affaire in de Brusselse gemeenteschool Edmond Machtens in St.- Jans-Molenbeek (oktober 1989); de ophefmakende klacht neergelegd door Islamitische ouders tegen de Brusselse gemeenten Sint-Gillis en Schaerbeek betreffende de weigering door de gemeentelijke overheden om in de gemeentescholen Islamlessen te organiseren (november 1989); de eerste migrantennota van de Koninklijke Commissaris voor de migranten, Mevrouw P. D'Hondt, houdende het voorstel voor de oprichting van een "Hoge Raad van de Islamieten in België" (23 november 1989).

### De uitbreiding van een islamitisch organisatienet

Zoals in Frankrijk, in Nederland, in Duitsland en de andere immigratielanden is de vestiging van de moslimgemeenschappen ook in België gepaard gegaan met de uitbouw van allerlei godsdienstige islamitische organisaties, die een vijftien- of twintigtal jaar geleden nog praktisch onbestaande, of alvast hier onbekend waren<sup>2</sup>. De uitbouw en de exponentiële uitbreiding van een islamitisch organisatienet is vooral merkbaar geweest en geobserveerd in het daglicht van een zichtbare toename van het aantal moskeeën en gebedsplaatsen, verspreid over het gehele land. Terwijl, bijvoorbeeld, in de periode tussen de twee laatste volkstellingen van 1970 en 1981 het bevolkingsdeel dat uit de moslimlanden afkomstig was, verdrievoudigde, zou het aantal moskeeën en gebedsplaatsen gestegen zijn tot het tienvoudige van het oorspronkelijke bekende cijfer. In 1983 was de helft van de bestaande moskeeën nog geen vijf jaar geleden opgericht, en 80% bestond nog geen tien jaar.

Wellicht liggen de oorzaken van deze versnelde uitbouw, zoniet geheel gelijkgericht, dan tenminste in de lijn van de huidige fase van de

<sup>2</sup> Voor een gedetailleerde analyse van deze uitbouw, raadplege men: Dassetto, F., Bastenier, A., *L'Islam transplant*, Brussel, EPO, 1984.

migratiecyclus in Nederland en Frankrijk, van migranten uit moslimlanden, die sinds halverwege de jaren zeventig een proces van stabilisering/sedentarisering hebben aangevat. Enerzijds is de godsdienstige organisatie voor bepaalde migranten (vooral de volwassen mannengroep) een socialisatorol beginnen spelen, een rol van identiteitsbehoud tegenover de niet-islamitische ruimte van het gastland (*dar-al-harb*)<sup>3</sup>, anderzijds moet de groei van de godsdienstige organisaties in de immigratielanden ook in verband worden gebracht met de missionaire strategie van transnationale organisaties als de "Ligue Islamique Mondiale", onder leiding van Saoedie Arabië, die in Brussel haar hoofdzetel heeft gevestigd; en - minder rechtstreeks misschien - met de klassieke mohammedaanse broederschappen, die in bepaalde gevallen door de emigratie naar Westerse landen nieuwe krachten hebben gewonnen<sup>4</sup>.

Externe en interne factoren, meestal convergerend, die de uitbreiding en de ontwikkeling van godsdienstige organisaties in immigratiecontext de laatste jaren sterk in de hand hebben gewerkt.

Deze factoren zijn wellicht niet zo Belgisch, maar voor België zijn ze ontegensprekelijk nieuw en slecht bekend.

Toen in september 1989, op initiatief van het Islamitisch en Cultureel Centrum in Brussel, de eerste Islamitische Lagere School ("El Ghazali") haar deuren opende voor 144 leerlingen, heeft men de meest onverwachte - en veelal nauwelijks onderbouwde - politieke reacties en stellingnames kunnen lezen in pers en media: wettelijk kon het initiatief van de Grote Moskee niets worden aangewreven (infra), maar op het niveau van de maatschappelijk-politieke wenselijkheid van een nieuwe confessionele afzondering binnen het Belgische schoolsysteem, hebben meerdere beleidsverantwoordelijken van een gevaarlijk precedent gesproken<sup>5</sup>. Edoch, stonden de politici, zowel op het lokale Brusselse vlak, als op het nationale vlak ongewapend voor het initiatief van "eigenrechting" door de Grote Moskee.

<sup>3</sup> A. Bastenier en F. Dassetto (cf. noot 2) merken, bijvoorbeeld op hoe de gebedspraktijk op vrijdagmiddag in Brussel de laatste jaren beduidend hoger is gaan liggen dan in analoge grootstedelijke situaties in het moederland: zo zouden 15 à 20 % van de in aanmerking komende moslims actief participeren aan het vrijdagmiddaggebed in de Moskee, wat in elk geval hoger is dan wat, bijvoorbeeld, in Casablanca als parameter geldt.

Voor de auteurs zouden factoren als het op zoek zijn naar een nieuwe her-legitimatie voor het vaderlijk gezag dat door de hoge werkloosheid en de opkomst van de tweede en de derde generatie in het gedrang komt, mede de heropleving van de collectieve geloofsbelijdenis in migratiecontext verklaren.

<sup>4</sup> Cf. noot 2.

<sup>5</sup> Men vindt een uitgekende ontleding van de vele waarschuwingen die door politici en opiniemakers om en rond de oprichting van de "El Ghazali"-school in Brussel zijn verspreid, in het zeer overzichtelijk werkje van Blaise, P., en de Coorebyter, V., "*L'Islam et l'école. Anatomie d'une polémique*", Courrier hebdomadaire du Crisp, 1990, nr. 1270-1271, 88 p.

Hoe is het zover kunnen komen?

In België werd de scheiding van Kerk en Staat bij Concordaat afdwingbaar gesteld onder Napoleon in 1801. Tot vandaag, is het recht op eerbied voor de levensbeschouwelijke opvattingen de historische reden voor de inschrijving in de Belgische Grondwet van 1831<sup>6</sup> van de plicht voor alle overheden (de Gemeenschappen, de Provincies en de Gemeenten) om neutraal onderwijs in te richten en daarbij aan schoolplichtige jongeren en aan hun ouders de keuze te bieden tussen godsdienstles en les zedenleer.

#### a) Neutraal onderwijs

De Napoleontisch-republikeinse vererfde scheiding van Kerk en Staat leggen immers de overheid (eertijds de Franse, sinds 1830 de Belgische) de plicht op geen enkele levensbeschouwing tot de haren te maken of voor te trekken. Wanneer diezelfde overheid dan een activiteit uitoefent waarin kennisoverdracht, dus ook meningen, centraal staan, moet die scheiding eveneens - hoe moeilijk ook - worden gerespecteerd. De Belgische Grondwetgever heeft getracht de garantie van de scheiding te vrijwaren door de inrichtende machten van Rijks-, Provinciale-, en Gemeentelijke onderwijsinstellingen te verplichten "neutraal" te zijn bij het verstrekken van onderwijs.

Dit neutraliteitsconcept moet dus historisch verklaard worden, wil men de feitelijke moeilijkheid ervan met meer nauwkeurigheid natrekken. Is er immers iets moeilijker denkbaar dan kennis meedelen ontdaan van elke persoonlijke levensvisie aangaande de onderwezen materie? Practisch komt de "neutraliteit" hierop neer dat in Belgische scholen ingericht door openbare besturen de eerbied wordt betracht voor de levensbeschouwelijke opvattingen van de ouders en de leerlingen, en meer in het algemeen, van elkeen die bij het onderwijs betrokken is: de leerkrachten hebben evenzeer recht op eerbied voor hun opvattingen.

#### b) de keuze: godsdienstonderricht of onderricht in de niet-confessionele zedenleer

<sup>6</sup> Dit recht op eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen in het onderwijs is, tot vandaag, opgenomen in de belangrijkste wetteksten die de Belgische onderwijsadministratie regelen: zowel in de Wet van 29 mei 1959 "tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving" (ook bekend als de Schoolpactwet; *Belgisch Staatsblad*, 19 juni 1959), als, sinds 15 juli 1988, in de herziening van artikel 17 van de Belgische Grondwet, dat de vrijheid van onderwijs en het recht op onderwijs waarborgt (voor een gedetailleerde ontleding van de vrijheid van onderwijs en het recht op onderwijs in het licht van de recentste Grondwetwijziging in België, leze men o.m.: Veny, L., "Onderwijs en grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs", *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1988, pp. 573-601; Verstegen, R., "Rechtsbescherming in onderwijsverband", *Rechtskundig Weekblad*, 1988-1989, pp. 1209-1225; pp. 1396-1398).

Naast het neutraliteitsbeginsel staat een meer concrete plicht: met name, scholen opgericht door openbare besturen hebben in België de plicht hun leerlingen, voor de hele duur van de leerplicht, de keuze te bieden tussen godsdienst of les niet-confessionele zedenleer. Deze keuzeplicht heeft, historisch, geen andere bedoeling of betekenis dan de eerbied voor de levensbeschouwingen van al wie met openbaar<sup>7</sup> onderwijs te maken heeft, en komt overigens in de Grondwettekst voor als het directe vervolg op de neutraliteitsplicht (artikel 17): het verzekeren van genoemde keuze tussen godsdienstonderricht en niet-confessionele zedenleer is voor de scholen een manier om de neutraliteitsplicht na te komen.

De grondwettekst geeft de openbare inrichtende machten geen beslissingsvrijheid op dit punt: zij moeten in de programma's voor leerplichtonderwijs levensbeschouwelijk onderricht voorzien en daarbij de ouders en de leerlingen de voorgeschreven keuze laten<sup>8</sup>. De verplichting is evenwel niet onbeperkt: de grondwettekst verplicht niet tot het inrichten van lessen in andere dan door de Staat erkende godsdiensten. Enkel door de Belgische Staat erkende erediensten moeten, op kosten van de overheid, worden onderwezen van zodra een ouder of a fortiori meerdere ouders van een leerplichtige leerling hierom verzoeken. De vordering in kortgeding, ingeleid voor de Voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg van Brussel, door een twintigtal islamitische ouders die, in oktober 1989, de inrichting hebben geëist van islamonderricht aan hun kinderen in de gemeentescholen van Schaerbeek en Sint-Gillis, houdt een poging in om tot de gerechtelijk afdwingbare toepassing van deze verplichting te komen. Bij beschikking van 1 december 1989 is de eis van de ouders toegewezen<sup>9</sup>. De Rechtbank verwijst in de beschikking o.m. naar de bestaande situatie in andere gemeentescholen van het land, waar de inrichting van islamonderricht inmiddels een vaststaand feit is en de plaatselijke overheden zich, ook voor het islamitische godsdienstonderricht, naar de grondwettelijke bepalingen schikken. De Burgemeesters en de Colleges van Schepenen van beide gemeenten hebben evenwel onmiddellijk beroep aangetekend

<sup>7</sup> Dit zijn, in België, de scholen ingericht door openbare besturen. Locale overheden daarentegen, en besturende machten van andere dan door de Staat ingerichte onderwijsinstellingen blijven vrij hun scholen een confessioneel of een niet-confessioneel karakter te geven. Men spreekt in dit verband al eens van "vrije" scholen of het "vrije" schoolnet. (Men leze hierover, o.m.: Degroof, J., *Recht op en vrijheid van onderwijs*, Brussel, Cepess, 1983.)

<sup>8</sup> In de praktijk oefenen het kind en zijn ouders die keuze jaarlijks uit, bij het begin van het schooljaar. De schooldirectie legt hen een keuzeformulier voor, waarbij de ouders en het kind schriftelijk hun voorkeur te kennen geven.

<sup>9</sup> Rb. Brussel, Kortgeding, "Association d'Union et d'Entraide des Parents Musulmans" t./Gemeente Schaerbeek, 1 december 1989, Alg. rolnr. 46.898; de beschikking van de Voorzitter van de Rechtbank, lastens de Gemeente Sint-Gillis, hanteert dezelfde overwegingen.

tegen de beschikking en weigeren in de gemeente Schaerbeek - tot vandaag - om aan het gerechtelijk bevelschrift enig gevolg te geven. Beide gemeentebesturen staven hun voorziening in beroep op het uitblijven van de oprichting in België van een representatief orgaan voor moslims dat als wettige vertegenwoordiger kan optreden bij de Belgische overheid en bij gebreke waarvan het probleem van het statuut en de kwalificaties van de leerkrachten islamitische godsdienst noodzakelijkerwijze onopgelost blijft.

Volgens bepaalde auteurs stuit men hier op de grens van de niet-vermenging van de Staat in religieuze aangelegenheden: de overheid komt niet tussen in de kosten van godsdienstonderricht dat niet officieel is erkend in België.

In 1870 hadden reeds vier erediensten zich voldoende institutioneel georganiseerd opdat hun vertegenwoordigers door de Belgische Staat erkend zouden worden: de katholieke eredienst (bij monde van de aartsbisschop van Mechelen - Brussel), die met zijn sterk uitgebouwde juridische organisatie reeds vóór het ontstaan van de Belgische Staat in 1830 bestond; de protestantse eredienst, de anglicaanse eredienst, en de israëlitische eredienst. Sinds 1871 erkennen de Koninklijke Besluiten genomen in uitvoering van de Wet van 4 maart 1870 "betreffende de temporalien van de erediensten" het gezag van de vertegenwoordigers in België van de vier genoemde erediensten. De orthodoxe eredienst werd erkend door de Wet van 17 april 1985. Een Koninklijk Besluit van 15 maart 1988 regelt de organisatie van de kerkfabrieken van de orthodoxe eredienst<sup>10</sup>.

Voor de vijf erkende erediensten beperkt de rol van de Staat zich tot het erkennen van de representatieve organen van deze religieuze gemeenschappen in België, van de instellingen belast met de temporalien en ondermeer met het inrichten van het godsdienstonderwijs.

## De Islamitische eredienst

De (recente) geschiedenis van de erkenning van de Islam in België - en daarmee samenhangend van de reglementering betreffende de islamitische eredienst en de organisatie van islamonderricht in de openbare onderwijssector - brengt een aantal juridische lacunes aan het licht die ertoe geleid hebben dat de bestaande bepalingen bij gebreke aan uitvoerende maatregelen, maar meer nog bij gebreke aan bekendheid met de islamitische gemeenschappen in België, tot vandaag niet op correcte

<sup>10</sup> In tegenstelling tot de eerste vier vermelde erkende erediensten, worden de gemeenschappen van de orthodoxe eredienst erkend op provinciale basis. Het onderwijs van de orthodoxe godsdienst werd reeds gereguleerd in de Vlaamse Gemeenschap.

Voor de Franse Gemeenschap daarentegen laat de reglementering tot nog toe op zich wachten, ook al werd een voorstel van decreet in dit verband neergelegd.

wijze kunnen worden toegepast. Nog steeds in afwachting van passende uitvoeringsmaatregelen, is men de laatste maanden - en vooral sinds september 1989 - in een patsituatie verstrikt geraakt zodat de bevoegde beleidsinstanties zich in een juridisch onwerkbaar situatie bevinden die dringend uitgeklaard moet worden.

Een eerste fout werd wellicht begaan in 1974, toen bij Wet van 19 juli van hetzelfde jaar een artikel werd ingelast in de hogergenoemde Wet van 4 maart 1870 "betreffende de temporalien van de erediensten", betreffende de organisatie van het bestuur belast met de temporalia van de Islamitische eredienst (artikel 19 bis). Naar analogie met de orthodoxe eredienst, heeft de Belgische Wetgever toen besloten dat die organisatie zou gebeuren op provinciale basis.

Men heeft tot vandaag het raden naar de ratio legis van deze provinciale organisatie, die volledig vreemd was en nog steeds is aan de realiteit van het islamitische organisatienet in België<sup>11</sup>. Zonder op de vraag te antwoorden wordt vaak, ter verschoning, gezinspeeld op de in hoofdorde politieke achtergrond waartegen in België, in grote overhaast, de islamitische eredienst de officiële erkenning is te beurt gevallen: in 1974 woedde de oliecrisis en was België meegezogen in een miljardenstrijd om en rond de bouw van een belgisch-iraanse olie-raffinaderijproject, genaamd "Ibramco". In 1974 besliste de Belgische regering eveneens een algemene migratiestop in te voeren. Ook hier zou de erkenning van de islamitische eredienst als politieke compensatie kunnen hebben meegespeeld.

Heeft men het tasten naar de ratio van de Wet van 19 juli 1974, vast staat helaas dat de Wettekst gestemd is zonder reële bezorgdheid naar de islamitische migrantengemeenschap in België toe, en evenmin in het licht van concrete slaagkansen is uitgedacht.

Dit vermoeden van afwezigheid van concrete erkenningswil bij de Belgische overheid wordt nog geschraagd door de weinige zorg waarmede zij haar gesprekspartner in haar onderhandelingen met de islamitische gemeenschap heeft uitgekozen. Wie vertegenwoordigt bij de Belgische Staat de islamitische eredienst?

Vanaf de jaren zestig was in Brussel een "Comité van het Islamitisch en Cultureel Centrum" (I.C.C.) actief, dat reeds in 1962 aan de toenmalige Belgische Minister van Justitie een petitie overhandigde om het genaamde "Oosters Paviljoen" van het Brusselse Jubelpark over te dragen

<sup>11</sup> Volgens sommigen, waaronder Senator Dua die later het uitvoeringsbesluit van de Wet van 19 juli 1974 mede heeft voorbereid (Rapport Dua) (infra noot 12), zou het de wens van de Islamitische gemeenschap zelf, of althans van bepaalde onder haar woordvoerders, geweest zijn om op provinciale basis erkend te worden. Bij navraag op het "Islamitisch Cultureel Centrum" in Brussel (cf. infra) "wist men echter niet waarom of door wie die wens geuit zou zijn. Ook het Ministerie van Justitie heeft geen verklaring voor de erkenning op provinciale basis" (Rimbaut, D., *Het Islamitisch godsdienstonderricht in België*, R.U. Gent, licentiaatsverhandeling, onuitg., 1987).

aan de Islamitische gemeenschap van België. Dit paviljoen was eertijds opgericht, in opdracht van Koning Leopold II, naar aanleiding van het vijftigjarige bestaan van de Belgische Staat.

Bij Koninklijk Besluit van 16 mei 1968 werd aan het I.C.C. rechts-persoonlijkheid naar Belgisch recht toegekend onder vorm van een v.z.w. In zijn statuten heeft het I.C.C. tot doel: "de Islamitische gemeenschap van België van dienste te zijn op godsdienstig, sociaal, pedagogisch [dus eventueel door het oprichten van scholen zo hier vraag is vanuit de Islamitische gemeenschap] en cultureel vlak". Het Centrum wordt beheerd door een Raad die bestaat uit het geheel van de diplomatische vertegenwoordigers van Islamitische landen vertegenwoordigd in Brussel. De eerste Beheerraad die verkozen werd, bijvoorbeeld, bestond uit vier ambassadeurs: deze van Saoedie Arabië (voorzitter), Marokko (algemeen secretaris), Pakistan (schatbewaarder), en Senegal (ondervoorzitter). Het dagelijkse bestuur van het Centrum is in handen van een directeur, die werkt in de naam van de Islamitische Wereldliga.

Het lijkt geen twijfel dat het I.C.C. zeer veel heeft gedaan om de bespoedigde erkenning van de Islam als zesde godsdienst in België af te dwingen. Maar de vraag blijft op welke gronden de Belgische overheid, ook na 1974, wat de praktische uitvoering betreft van de "erkenning van de Islam" in België, aan het I.C.C. een vertegenwoordigingsbevoegdheid is blijven toebedelen die niet in overeenstemming is met de werkings-beginselen zelf van de Islam, noch - a fortiori - met de (sociaal-demografische) realiteit van de Islamitische gemeenschappen van België. Zonder op de uitvoeringsmaatregelen van de Wet van 1974 te wachten<sup>12</sup>, hebben de opeenvolgende Ministers van Onderwijs, met ingang van het schooljaar 1974-1975, in hun omzendbrieven het I.C.C. aangeduid als religieuze autoriteit van de islamitische godsdienst in België en de directeur van het Centrum bevestigd als autoriteit aan wie, bijvoorbeeld, de aanvragen tot benoeming van de leerkrachten en onderwijzers van islamonderricht, bij uitsluiting van andere instanties, behoren te worden gericht.

<sup>12</sup> Het is inderdaad pas bij Wet van 20 februari 1978 "houdende wijziging van artikel 8 van de Wet van 29 mei 1959 met betrekking tot het Schoolpact" (cf. noot 6), dat het onderwijs in de islamitische godsdienst in openbare onderwijsinstellingen in België effectief is toegelaten. Men moet tenslotte wachten tot 3 mei 1978 vooraleer het uitvoeringsbesluit zou verschijnen in het Belgisch Staatsblad: dit besluit omschrijft de erkenningsprocedure van de islamitische religieuze gemeenschappen op provinciale basis (cf. noot 11) en bepaalt hoe de comités opgericht moeten worden. Voor de erkenning van de gemeenschappen is steeds een Koninklijk Besluit vereist; ten vroegste drieën uiterlijk zes maanden na publicatie in het Staatsblad, kan de gemeenschap een bestuur oprichten. De bestuursleden worden verkozen door leden van de Islamitische gemeenschap. De verkiezing moet verlopen volgens de regels zoals in het Koninklijk Besluit bepaald is. De eerste verkiezing voor de samenstelling van elk van de opgerichte comités zal georganiseerd worden door het I.C.C. Het tweede luik van het uitvoeringsbesluit van 3 mei 1978 handelt over begroting en rekeningen, en is analoog aan de bepalingen van de Wet van 1870 betreffende de andere erkende godsdiensten in België (cf. supra).

Het gaat hier om een feitelijke situatie, zonder werkelijke wettelijke basis, die vanaf het begin in zich de kiem van smeulende ontevredenheid heeft gedragen: enerzijds gebiedt het beginsel van de scheiding van Kerk en Staat dat de Belgische Wetgever niet bevoegd is om te bepalen welke islamitische gemeenschappen voor erkenning in aanmerking komen en evenmin om te bepalen op welke wijze een representatief orgaan van deze gemeenschappen opgericht zou moeten worden<sup>13</sup>; anderzijds echter is over de jaren heen door de opeenvolgende Ministers van Onderwijs en van Justitie een monopolie-positie toebedeeld aan het I.C.C., die noch in de Belgische wetgeving, noch in het licht van de Islam haar verantwoordelijkheid kan vinden.

In zijn eerste (november) rapport 1989 heeft de Koninklijke Commissaris voor het Migrantenbeleid<sup>14</sup> aangedrongen op de snelle oprichting van een democratisch verkozen en representatieve gesprekspartner van de Islamitische gemeenschap in België. Het Rapport stelt voor om zo snel

<sup>13</sup> Hoogstens zou de Belgische Staat in dit verband zijn wensen kunnen te kennen geven, en dit orgaan nadien al dan niet erkennen.

<sup>14</sup> Bij Koninklijk Besluit van 7 maart 1989 (Belgisch Staatsblad, 11 maart 1989) heeft de Belgische regering een Koninklijk Commissaris en een Adjunct Koninklijk Commissaris belast met "het onderzoek naar en het voorstellen van de noodzakelijke beleidsmaatregelen inzake de migrantenproblematiek". Hun opdracht loopt over een periode van vier jaar, tijdens dewelke i.h.b. met betrekking tot de probleemdominein van de tewerkstelling, de huisvesting en het onderwijs, van hen verwacht wordt "het ter zake gevoerde beleid van de verschillende ministeriële departementen, de Gemeenschappen, de Gewesten en de lokale overheden te coördineren, te begeleiden en te ondersteunen". In november 1989 legde de Commissaris, Mevrouw Rita D'Hondt, reeds een eerste rapport neer dat toen ruime aandacht kreeg: "Integratie(beleid): een werk van lange adem" (3 delen). Het Koninklijk Commissariaat beschikt over geen enkele rechtstreekse beslissingsbevoegdheid inzake de migratieproblematiek. Het is belast met een uitsluitend adviserende bevoegdheid, waartoe het overigens ruime informatie- en werkingsmiddelen ter beschikking heeft gekregen. Dit verklaart wellicht mede waarom reeds een begin van migrantenbeleid zichtbaar is geworden. Het Koninklijk Commissariaat heeft getracht met spoed de situatie te analyseren en oplossingen te suggereren die enge partijpolitieke tegenstellingen naast zich neerleggen. De oplossingen die door het Commissariaat worden voorgedragen, telkens in de vorm van zesmaandelijks rapporten, doorbreken als het ware de bestaande taboes: doordat deze rapporten de ernstige tegenstellingen, die bestaan tussen de overheid, de opiniegroepen en het professionele migrantencircuit enerzijds en de betrokken migrantengemeenschappen zelf anderzijds, niet alleen in de verf zetten, maar deze ook problematiseren en, naar de toekomst toe, herformuleren in termen van wederzijdse aanpassingsprocessen. De rapporten hebben vooral betrekking op de vraag of voor de Islam en voor de migrantengemeenschappen in het algemeen, überhaupt een plaats kan worden ingeruimd in de Belgische samenleving, en zo ja welke. De overheid heeft de beantwoording van deze vraag op beleidsniveau systematisch uitgesteld. Meerdere maanden zijn inmiddels voorbij en er werden tot nog toe slechts drie van de door het Commissariaat aangedragen voorstellen dienaangaande, door het interministerieel comité ter hand genomen: (1) de organisatie voor de verkiezing van de Hoge Raad van de Islam; (2) de naturalisatie van de derde generatie; (3) en het opleggen van het aanleren van de streektaal. Tot vandaag echter werd geen van deze voorstellen omgezet in een beslissing. De organisatie van de verkiezing van de Hoge Raad van de Islam leidde trouwens tot de grootste verwarring (cf. infra).

mogelijk een "Hoge Raad van de Islamieten van België" in het leven te roepen, die de representativiteit ervan waarborgen: de Moskeeën enerzijds, een aantal gecoöpteerde leden anderzijds.

In zijn rapport motiveerde de Commissaris zijn voorstel als volgt: "Het spreekt vanzelf dat het Koninklijk Commissariaat over geen enkele bijzondere bevoegdheid beschikt betreffende strikt religieuze materies. Het Koninklijk Commissariaat achtte het [...] belangrijk zich te buigen over een aantal problemen betreffende de islam, zoals deze beleefd wordt in België, omdat deze problemen een bijzondere aard hebben. Het beoefenen zelf van de islam door gelovigen die grotendeels vreemdelingen zijn, kan immers een aantal wrijvingen veroorzaken op het vlak van het samenleven tussen Belgen en migranten en op het vlak van de integratie ervan in de Belgische samenleving. Het Koninklijk Commissariaat wil de aandacht van de overheid vestigen op een aantal concrete problemen waarvoor dringend oplossingen moeten gevonden worden.

[...]  
Bovenop al de bijzondere bepalingen betreffende het beheer van de temporalien van de islamitische eredienst, is het nodig dat de verhouding tussen de islamitische gemeenschappen en de overheid verzekerd wordt door een representatief orgaan van die gemeenschappen.

[...]  
Een van de eerste opdrachten van de nieuwe instelling zal het laten erkennen zijn door middel van Koninklijke Besluiten van de islamitische gemeenschappen, conditio sine qua non voor de toepassing van de bepalingen van de wet van 19 juli 1974 en het Koninklijk Besluit van 3 mei 1978 [(cf. supra)].

Deze bepalingen werden nog niet toegepast omdat zij de erkenning door de staat veronderstellen van een of meerdere islamitische gemeenschappen<sup>15</sup>. De staat is niet bevoegd om te bepalen welke gemeenschappen in aanmerking komen voor erkenning. Dit komt toe aan een (nog onbestaand) representatief orgaan, dat zijn bevindingen aan de Belgische overheid moet voorleggen. Deze overheid zal vervolgens beslissen over de erkenning op grond van zijn eigen criteria, rekening houdend met de desbetreffende (grond)wettelijke bepalingen.

De oprichting van een representatief orgaan is dus de hoeksteen van deze reglementering. In dit opzicht acht het Koninklijk Commissariaat het gewenst de idee van een "Hoge Raad van de Islamieten in België" terug op te nemen en voorstellen te doen met betrekking tot de grote lijnen van de structuur ervan<sup>16</sup>.

Er is in de pers en in de media in België veel - té veel wellicht - te doen

<sup>15</sup> Art. 1 K.B. 3 mei 1978: 'De Islamitische gemeenschappen worden door Ons erkend voor een of meer bepaalde provincies'.

<sup>16</sup> Novemberrapport (cf. noot 14), Hoofdstuk 5, F. Islam (III, 7, E).

geweest betreffende het project van de verkiezing van deze Hoge Raad. Er is ook zeer veel misverstand gerezen over de gebeurlijke samenstelling van een representatief vertegenwoordigingsorgaan van de islamitische migrantengemeenschappen in België. Initiatieven, die veel weg hadden van een "tegenoffensief", als deze van de oprichting van een "Coördinatie van de moslims en de democraten afkomstig uit Marokko", of nog, van een "Centre laïque arabo-musulman", bijvoorbeeld, hebben uitgewezen dat de islamitische gemeenschap in België een heterogeen kluwen van strekkingen, onder één noemer brengt, die elk voor zich zeer bewust zullen eisen voor proportionele vertegenwoordigingsrechten binnen een op te richten Hoge Raad.

In afwachting van de oprichting van een democratisch verkozen Hoge Raad, is dan net vóór de zomervakantie 1990 een "Voorlopige Raad van Wijzen voor de inrichting van de islamitische kultus in België" geïnstalleerd die, onder meer, met ingang van het schooljaar 1990-1991, de Belgische regering raad zal geven over de te volgen procedure voor de aanduiding van leerkrachten van de islamitische godsdienst. De taak van deze Voorlopige Raad is voornamelijk als een raadgevende taak gedefinieerd: zij moet voorstellen formuleren die uiteindelijk zullen toelaten om tot een definitieve en evenwichtige oplossing te komen voor de vertegenwoordiging van de islamitische gemeenschap in België. Inmiddels is op de interministeriële bijeenkomst over het migrantenbeleid op 3 juli 1990 beslist dat voor het schooljaar 1990-1991 die leerkrachten van islamitische godsdiensten benoemd zullen worden die reeds op regelmatige wijze in functie waren tijdens het schooljaar 1989-1990. Daarentegen werd aan de Voorlopige Raad gevraagd voorstellen te formuleren voor het schooljaar 1990-1991 inzake de aanduiding en de eventuele benoeming van nieuwe leerkrachten islamitische godsdienst.

Een oplossing houdt de installatie van een Voorlopige Raad dus niet in. Daarmede is enkel gepoogd een antwoord te geven voor de meest dringende materie inzake de benoeming van islamleraars en ook, door de inrichting van een nieuw adviesorgaan, inzake de controversiële monopositie van het I.C.C. te ontcrachten.

Maar de hoofdvraag blijft onbeantwoord: wie vertegenwoordigt bij de Belgische Staat de islamitische eredienst?

Het ziet ernaar uit dat met het voorstel van de Commissaris een latente malaise in het volle daglicht is getreden. En doordat de voorstellen van de Commissaris geen pasklare en afdwingbare oplossingen inhouden, maar slechts mogelijke uitwegen inhouden waarover de Belgische wetgever het laatste woord zal hebben<sup>17</sup>, ziet het ernaar uit dat de

machtsstrijd om de vertegenwoordiging en de organisatie van de islamitische eredienst in België op korte termijn nog voor onverwachte verwickelingen kan zorgen, waarvoor gerechtelijk noch wettelijk eenduidig afdwingbare oplossingen zijn.

---

<sup>17</sup> De bevoegdheid van de Commissaris is, zoals gezegd (cf. noot 14) beperkt tot het adviseren van het beleid. De Belgische regering blijft dus vrij de reële representativiteit van het orgaan dat voor erkenning zal worden voorgelegd te beoordelen, en kan vervolgens de samenstelling en de werkingsmodaliteiten van dit orgaan onder de vorm van een Koninklijk Besluit bevestigen.