

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RÉPONSES APPORTÉES
PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES AU DÉVELOPPEMENT
DE LA RADICALISATION ISLAMISTE
ET LES MOYENS DE LA COMBATTRE**

**RADICALISATION ISLAMISTE :
FAIRE FACE ET LUTTER ENSEMBLE**

Version non finalisée - sous embargo jusqu'au 9 juillet 9h

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	9
PROPOSITIONS	19
PARTIE I : FACE À LA DIFFUSION DE LA RADICALISATION ISLAMISTE DANS LA SOCIÉTÉ, L'ÉTAT DOIT ENCORE RENFORCER LA COHÉRENCE DE SON ACTION.....	25
I. LE DÉVELOPPEMENT D'UN « SÉPARATISME ISLAMISTE » DANS LES TERRITOIRES DE LA RÉPUBLIQUE S'EST ACCÉLÉRÉ AU COURS DES VINGT DERNIÈRES ANNÉES	25
A. LES RACINES DE LA PROGRESSION DE L'ISLAMISME DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE	27
1. <i>De l'islamisme dans les pays à majorité musulmane à l'islamisme en France</i>	<i>27</i>
a) Depuis les années 1970, les mouvances islamistes en France ont profité d'un contexte international favorable	<i>28</i>
b) Des groupes islamistes d'origine étrangère, désormais bien implantés en France	<i>32</i>
2. <i>La progression inquiétante de l'islamisme sur le territoire français : réalité, causes et stratégies</i>	<i>40</i>
a) L'islamisme en France, une réalité indéniable et qui nécessite une réponse forte	<i>40</i>
b) La mise en place d'une machine de prédication redoutable prospérant sur le terrain du social et profitant des discriminations.....	<i>43</i>
c) L'étape d'après : un projet politique et institutionnel de conquête du pouvoir ? ..	<i>51</i>
B. LA MISE EN PLACE D'UN ÉCOSYSTÈME COMMUNAUTARO-RELIGIEUX.....	57
1. <i>Déconstruire le mythe d'une « communauté musulmane » unifiée et uniforme</i>	<i>58</i>
2. <i>Échapper au piège de la minimisation du phénomène de repli communautaire et religieux pouvant mener à la radicalisation</i>	<i>60</i>
a) L'instrumentalisation des appartenances ethniques et religieuses	<i>61</i>
b) La diffusion dans l'ensemble de la société de normes islamisées	<i>69</i>
II. LE LIEN ENTRE LA CONNAISSANCE DU PHÉNOMÈNE PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT, LA DIFFUSION DE CETTE CONNAISSANCE ET LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE CIBLÉE EST ENCORE LARGEMENT PERFECTIBLE	80
A. DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT MOBILISÉS SUR LE SUIVI DE L'ISLAM RADICAL, DONT L'ACTION MÉRITE D'ÊTRE MIEUX EXPLOITÉE	81
1. <i>Le suivi des mouvances radicales : une mission des services de renseignement territoriaux</i>	<i>81</i>
2. <i>Un renforcement conséquent, mais encore insuffisant du renseignement territorial</i>	<i>83</i>
3. <i>Une connaissance insuffisamment centralisée, qui ne permet qu'imparfaitement d'éclairer les pouvoirs publics</i>	<i>85</i>
B. LA DÉFINITION SALUTAIRE, MAIS TARDIVE, D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE CIBLÉE	86
1. <i>Une prise de conscience récente de l'ampleur du phénomène par les autorités étatiques.....</i>	<i>86</i>

a) Un déni trop long des pouvoirs publics face au développement de l'islam politique et du repli communautaire	86
b) Un message politique désormais plus ferme face au « séparatisme islamiste »	90
2. Une stratégie nationale de coordination de la lutte contre l'islamisme encore au stade de l'ébauche	92
a) L'expérimentation d'un dispositif de lutte contre l'islamisme	92
b) Une généralisation à l'ensemble du territoire inachevée et aux résultats difficiles à évaluer	93
C. DES ACTEURS LOCAUX INÉGALEMENT CONSCIENTS DES ENJEUX	96
1. Des élus souvent démunis face à la pression de mouvances religieuses radicales	96
2. Mettre fin à toute forme d'accommodement local, par un accompagnement renforcé des élus locaux	99
a) Rénover le dialogue entre les services déconcentrés de l'État et les élus	99
b) Intensifier la formation des élus locaux à la gestion du fait religieux et des phénomènes communautaires	101
III. LA LUTTE CONTRE L'ISLAM RADICAL NÉCESSITE DE Doter les POUVOIRS PUBLICS de MOYENS d'ACTION NOUVEAUX, dans le STRICT RESPECT DES LIBERTÉS PUBLIQUES ET INDIVIDUELLES	104
A. DES OUTILS DE POLICE ADMINISTRATIVE À L'EFFICACITÉ LIMITÉE POUR LUTTER CONTRE L'ISLAM RADICAL	104
1. Un arsenal administratif enrichi au cours des dernières années, mais principalement orienté vers l'entrave de la radicalisation violente	104
a) Des outils de police administrative nombreux et renforcés	104
b) ... qui n'englobent que partiellement les manifestations de l'islam radical	109
2. Une mobilisation de moyens de police administrative de droit commun qui présente des limites	110
3. Un renforcement possible, à la marge, des pouvoirs de police administrative	112
a) Une extension possible de la mesure de fermeture administrative des lieux de culte à d'autres catégories de lieux	112
b) Une mise en cohérence du régime de dissolution des associations et groupements de fait	113
B. UN CADRE PÉNAL À AJUSTER ET À MIEUX EXPLOITER POUR RÉPRIMER PLUS SYSTÉMATIQUEMENT LES MANIFESTATIONS DE SÉPARATISME	113
1. Un cadre pénal fourni pour réprimer les atteintes aux principes républicains	114
a) Les incriminations spécifiques relatives à l'exercice du culte	114
b) Les atteintes à la dignité de la personne	115
c) Les délits de presse	116
d) Les infractions commises au sein des établissements scolaires	116
e) Les infractions liées au domaine de la santé	117
2. Une judiciarisation encore insuffisante de certains comportements	117
a) Un cadre pénal inégalement mobilisé	117
b) Promouvoir une répression pénale systématique des atteintes aux principes républicains	118
3. Une rénovation souhaitable de la police des cultes	120
C. UNE DIVERSIFICATION ANNONCÉE DES MOYENS D'ACTION POUR RENFORCER LE CONTRÔLE DES ACTEURS ET DES LIEUX DE RADICALISATION, QU'IL CONVIENT DE CONCRÉTISER	122
1. La fin des imams détachés : une mise en œuvre à ce jour incertaine	123
a) Un imamat caractérisé par une forte influence étrangère	123
b) Un dispositif aux résultats insatisfaisants	124

c) La problématique irrésolue de la formation des imams en France.....	125
2. <i>Le nécessaire renforcement du contrôle des financements étrangers</i>	126
a) Le constat : des projets séparatistes financés sur fonds étrangers.....	126
b) Un large consensus pour renforcer la transparence du financement associatif ..	127
PARTIE II : PROTÉGER LES ENFANTS ET LES JEUNES.....	131
I. UNE PRISE DE CONSCIENCE DES ENJEUX DE RADICALISATION PAR L'ÉDUCATION NATIONALE ET L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, MAIS DES AMÉLIORATIONS POSSIBLES	131
A. DES TENDANCES ALARMANTES À LA REMISE EN CAUSE DES VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE ET AU SÉPARATISME	131
1. <i>L'instruction à domicile en forte augmentation</i>	131
a) Un doublement du nombre d'enfants instruits à domicile en dix ans	131
b) Une instruction qui se fait de plus en plus hors cadre du CNED	132
2. <i>Un développement important des établissements hors contrat, notamment dans le premier degré</i>	133
3. <i>Une remise en cause de la laïcité et des valeurs de la République à l'école républicaine.....</i>	136
a) Un phénomène ancien qui demeure élevé	136
b) Le premier degré est particulièrement atteint par la remise en cause des valeurs de la République.....	138
4. <i>La question des personnels radicalisés ou faisant preuve de dérives communautaristes au sein de l'éducation nationale</i>	139
a) Les personnels de l'éducation nationale à l'origine de 14 % des signalements pour atteinte à la laïcité et aux valeurs de la République	139
b) Un dispositif juridique incomplet	141
B. UNE PRISE DE CONSCIENCE RÉCENTE DE L'ÉDUCATION NATIONALE	142
1. <i>Une volonté ministérielle affichée depuis peu</i>	142
a) Le principe d'un traitement systématique de tout signalement	142
b) La mise en place d'équipes « valeurs de la République » pour accompagner les personnels de l'éducation nationale.....	143
c) Mettre fin à l'incursion de pays tiers dans l'enseignement national français : la transformation des ELCO en EILE	144
2. <i>Le Sénat, acteur majeur des récentes évolutions législatives pour renforcer le contrôle de l'instruction à domicile et des établissements hors contrat.....</i>	145
3. <i>Un renforcement des mesures de contrôle sur les établissements hors contrat</i>	146
a) Des moyens juridiques supplémentaires pour s'opposer à l'ouverture d'un établissement d'enseignement hors contrat	146
b) Un objectif de contrôle annuel de 100 % des établissements hors contrat lors de leur première année d'existence	147
4. <i>Des outils juridiques accrus pour lutter contre le refus des parents de se soumettre au contrôle de l'instruction à domicile</i>	149
5. <i>Malgré les avancées réalisées, de nombreux problèmes demeurent et des pistes d'évolution sont possibles</i>	150
a) Renforcer le contrôle des écoles hors contrat.....	150
b) Mieux faire appliquer la loi en matière d'instruction à domicile.....	154
c) Renforcer les contrôles	155
C. LA LIBERTÉ DES UNIVERSITÉS À L'AUNE DU PROSÉLYTISME ET DU SÉPARATISME COMMUNAUTAIRE	158
1. <i>Un secteur touché par le séparatisme religieux ?</i>	158
2. <i>La nécessité de réaffirmer les principes dans lequel la liberté d'expression religieuse peut s'exprimer à l'université</i>	159

II. LUTTER CONTRE LE DÉVOIEMENT PAR CERTAINS GROUPES DE LA RAISON D'ÊTRE DES ASSOCIATIONS POUR RENFORCER LE VIVRE-ENSEMBLE.....	162
A. LES ASSOCIATIONS, ACTRICES ESSENTIELLES DU VIVRE-ENSEMBLE DONT LA RAISON D'ÊTRE EST DÉVOYÉE PAR LES TENANTS DU SÉPARATISME	162
1. <i>Un Pilier de l'animation des territoires et du lien social</i>	<i>162</i>
2. <i>Une utilisation du statut et de l'image associatifs par certains pour affaiblir la République</i>	<i>162</i>
B. COMBATTRE LE SÉPARATISME RELIGIEUX DANS LE MONDE ASSOCIATIF	163
1. <i>Combattre le dévoiement du rôle des associations</i>	<i>163</i>
a) <i>Renforcer le contrôle sur les associations.....</i>	<i>163</i>
b) <i>Développer une pratique des contrôles inopinés.....</i>	<i>163</i>
c) <i>Revoir les conditions de déclaration pour certaines associations.....</i>	<i>164</i>
2. <i>Poser des conditions strictes pour l'obtention d'aides publiques.....</i>	<i>165</i>
3. <i>La nécessité d'une attention particulière pour les associations en lien avec des mineurs...166</i>	<i>166</i>
a) <i>Les accueils collectifs de mineurs (ACM) : un cadre juridique défini, mais non applicable à toutes les situations</i>	<i>166</i>
b) <i>Améliorer la formation des encadrants.....</i>	<i>170</i>
4. <i>S'appuyer sur les associations pour lutter contre le séparatisme religieux.....</i>	<i>170</i>
III. LE SPORT : PARENT PAUVRE DE LA LUTTE CONTRE LE SÉPARATISME	171
A. UNE PRISE DE CONSCIENCE TROP RÉCENTE DU MONDE DU SPORT FACE À LA RADICALISATION ET AU SÉPARATISME COMMUNAUTAIRE	171
1. <i>Une prise de conscience très tardive du sport comme vecteur de radicalisation.....</i>	<i>171</i>
a) <i>Le sport vu comme rempart contre la radicalisation et le séparatisme communautaire et religieux</i>	<i>171</i>
b) <i>La radicalisation dans le sport abordée dans un premier temps uniquement sous le prisme de la détection de signaux faibles et du changement abrupt de comportement individuel.....</i>	<i>172</i>
2. <i>Le sport comme vecteur de radicalisation : une alerte précoce mais une réponse tardive et insuffisante des fédérations et de l'État</i>	<i>172</i>
3. <i>L'inclusion du sport dans les plans successifs de prévention de la radicalisation : un bilan mitigé</i>	<i>174</i>
a) <i>2016 et le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme : une première inclusion du sport aux effets très limités</i>	<i>174</i>
b) <i>2018 et le plan national de prévention de la radicalisation (PNPR) : l'objectif du développement d'une culture commune de la vigilance dans le champ sportif</i>	<i>178</i>
4. <i>L'absence d'approche homogène face au séparatisme communautaire et à l'incursion du religieux dans le sport</i>	<i>182</i>
a) <i>Un discours ministériel en totale opposition à celui tenu dans le domaine de l'éducation nationale et de la jeunesse</i>	<i>182</i>
b) <i>Des règles variant en fonction des fédérations.....</i>	<i>183</i>
c) <i>Des divergences amplifiées hors compétition.....</i>	<i>183</i>
d) <i>Des divergences sources de confusion, d'incompréhension et d'affaiblissement des valeurs de la République</i>	<i>184</i>
B. COUPER LA TÊTE SPORTIVE DE L'HYDRE COMMUNAUTAIRE : LES QUATRE AXES D'INTERVENTION À RENFORCER	186
1. <i>Une formation à développer et renforcer.....</i>	<i>186</i>
2. <i>Améliorer l'efficacité des contrôles</i>	<i>187</i>

a) La nécessité d'un travail concerté entre les services du ministère des sports et celui de l'intérieur.....	187
b) Développer les contrôles interservices.....	189
3. Réaffirmer la défense des valeurs de la République dans le monde du sport	190
a) Inclure ces notions dans les conventions liant les clubs, les fédérations et la future agence nationale du sport.....	190
b) Prendre en compte le rôle accru des fédérations et les encourager à renforcer leurs compétences en matière de prévention de la radicalisation et de lutte contre le séparatisme.....	191
c) Faire du respect des valeurs de la République un prérequis pour être éligible aux subventions publiques et avoir accès aux équipements publics	192
d) Renforcer les contrôles des encadrants, animateurs et bénévoles exerçant dans les clubs sportifs	194
4. Des moyens humains trop faibles au regard de l'enjeu des contrôles	194
a) Une absence de données révélatrice du manque d'implication du ministère sur cette thématique ?.....	195
b) Des effectifs en baisse.....	195
 EXAMEN EN COMMISSION.....	197
 CONTRIBUTION DE MME NATHALIE GOULET, VICE-PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE, SÉNATEUR DE L'ORNE (GROUPE UC), ET M. ANDRÉ REICHARDT, SÉNATEUR DU BAS-RHIN (LES RÉPUBLICAINS)	199
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE.....	209
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE.....	213

INTRODUCTION

Créée le 14 novembre 2019 à l'initiative du groupe Les Républicains, la commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre a conclu ses travaux le 7 juillet 2020. Cette durée exceptionnelle de huit mois a été permise par l'article 22 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, qui a prolongé de deux mois la durée de la commission d'enquête, afin de prendre en compte l'obligation qui lui a été faite d'interrompre ses travaux. Pendant ces huit mois, elle a organisé 58 heures de réunions, entendant 67 personnes, hommes et femmes du milieu associatif, chercheurs, acteurs institutionnels et responsables politiques dont le ministre de l'intérieur, le ministre de l'Éducation nationale et de la jeunesse, la ministre des sports et le secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse.

À l'issue de ses travaux, la commission d'enquête a d'abord pour volonté de présenter un constat qui s'est construit progressivement, au fil de ses auditions. Au-delà des convictions et des expériences de chacun, la réalité de la radicalisation islamiste s'est imposée par la multiplication des témoignages de terrain, dépassant la divergence des analyses et des prises de position parfois tranchées. L'accusation réciproque d'arrière-pensées quand il est question de l'islamisme (complaisance voire complicité d'un côté, essentialisation voire racisme de l'autre) ne doit pas masquer une réalité dont la gravité ne saurait être négligée.

Ce constat est le suivant : contrairement à l'idée longtemps prédominante selon laquelle la société française et les institutions républicaines tendraient à renvoyer l'expression de la religion dans la sphère privée, tandis que l'espace public serait celui de l'adoption de mœurs communes, une minorité de la population française de confession

musulmane¹ tend à adopter un comportement dont l'intransigeance prend prétexte de la religion. Ce comportement prescriptif sur le plan des mœurs tend à faire du religieux l'unique mode de rapport aux autres. Cela relèverait d'une dérive sectaire si le repli sur soi et le sentiment d'élection n'étaient liés à un projet de transformation de la société et à une action militante de terrain.

Il s'agit là d'un phénomène mondial. En 2010 le Professeur Olivier Roy notait « *la vague de réislamisation sociale et culturelle que l'on observe dans le monde musulman* », « *souvent encouragée par les gouvernements* ». Celle-ci rejoint le projet islamiste qui est en partie « *replié* » sur « *la dimension confrérique religieuse* », « *dans lequel le mouvement privilégie l'action en profondeur dans les sociétés et la transformation des mentalités, en ciblant en particulier les élites (...)* ». Dans le cadre de ce que le Pr Roy qualifie de « *post-islamisme* », « *les acteurs capitalisent sur le ressentiment envers l'Occident, en présentant la promotion de la sharia comme la défense d'une authenticité culturelle face à l'occidentalisation* ».

Ce phénomène, qui n'est pas propre à la France, la touche particulièrement du fait de son histoire et de ses valeurs. Comme l'a relevé le Pr Pierre Vermeren, la France se trouve prise dans un mouvement mondial auquel elle est d'autant plus exposée en raison de son passé colonial dans des pays à majorité musulmane.

Les valeurs de la France sont celles inscrites à l'article premier de la Constitution, dont le premier alinéa dispose : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée* ». L'article 2 de la Constitution dispose pour sa part que : « *La devise de la République est « Liberté, Égalité, Fraternité »*. Son principe est : « *Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.* »

¹ La Synthèse de l'étude sur l'expression et la visibilité religieuses dans l'espace public aujourd'hui en France, publiée en juillet 2019 par le rapporteur général de l'Observatoire de la laïcité, comporte les données suivantes : « L'islam est la religion qui, après le catholicisme, compte le plus de fidèles et de pratiquants, soit la 2^{ème} religion en France. Avec près de 2 600 lieux de culte (dont au moins les deux tiers sont de taille modeste, et qui sont très majoritairement des salles de prières, et non des mosquées), le culte musulman comptabilise moins de lieux de culte que le culte protestant. L'estimation la plus précise (comprenant les pratiquants et les non pratiquants) du nombre de Français de confession musulmane se situe entre 3,3 et 5 millions de personnes (soit, entre 4,8 % et 7,3 % des Français), soit environ 4,1 millions de Français (soit 6 % de la population totale). On estime à environ 1,8 million (soit 2,6 % des Français) le nombre de "pratiquants" (réguliers ou non). Il ressort des différentes études et enquêtes que la proportion des Français de confession musulmane qui se déclarent "pratiquants" est relativement forte (de 1/3 à un peu plus de la moitié des musulmans selon les enquêtes et selon les items précis), bien supérieure aux Français de confession catholique, orthodoxe, juive, protestante luthérienne et réformée, mais en revanche inférieure à celle observée chez les protestants évangéliques. »

À l'aune de ces valeurs, la France considère que la citoyenneté prime sur toute autre appartenance, notamment religieuse. Elle considère qu'il lui appartient de protéger la liberté de conscience, qui est la liberté de croire sans se voir imposer un dogme ou une pratique, mais aussi la liberté de ne pas croire. La République est par nature émancipatrice. Elle entend permettre à chacun de choisir son destin et de prouver ses talents. Les droits de l'Homme, marqués par plus de deux siècles d'histoire et l'expérience des totalitarismes, comportent aussi la défense de la dignité humaine, qui peut être opposée aux individus eux-mêmes. Tous les individus sont égaux aux yeux de la loi, mais tous leurs choix ne le sont pas, soit qu'ils contraignent la liberté des autres, soit qu'ils troublent l'ordre public, soit qu'ils portent atteintes aux valeurs de la République.

Incontestablement ces valeurs ont évolué. La défense des droits des femmes, de ceux des homosexuels ont été tardive en France. La reconnaissance des méfaits du colonialisme également. La création de ghettos urbains est la négation du projet d'émancipation. Mais rien ne peut justifier qu'au sein de la République certains se définissent d'abord, voire uniquement comme croyants et demandent la reconnaissance de cette croyance. Tous les Français sont citoyens.

Cette commission d'enquête vient à la suite des travaux du Sénat liés à la situation de l'islam en France et des nombreux rapports déjà consacrés au risque djihadiste¹, mais elle s'en distingue. Ce n'est ni l'organisation du culte musulman en France, ni surtout l'action violente, ou le risque de violence qui a suscité la constitution de cette commission d'enquête, mais la diffusion des comportements qui remettent en cause le vivre ensemble et portent atteinte directement à la liberté de conscience, à l'égalité entre les hommes et les femmes et aux droits des personnes homosexuelles.

Malgré des signes parfois contradictoires, on ne peut que constater l'essor d'une nouvelle orthopraxie des personnes de confession musulmane,

¹ - Réseaux djihadistes - Filières « djihadistes » : pour une réponse globale et sans faiblesse, rapport n° 388 (2014-2015) de M. Jean-Pierre Sueur, déposé le 1^{er} avril 2015 :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2014/r14-388-notice.html>

- De l'Islam en France à un Islam de France, établir la transparence et lever les ambiguïtés, rapport d'information n° 757 (2015-2016) de Mme Nathalie Goulet et M. André Reichardt, déposé le 5 juillet 2016 :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-757-notice.html>

- Les collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation, rapport d'information n° 483 (2016-2017) de MM. Jean-Marie Bockel et Luc Carvounas, déposé le 29 mars 2017 :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-483-notice.html>

- Rapport final de la mission d'information sur le désendocinement, le désembrigadement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe, rapport d'information n° 633 (2016-2017) de Mmes Esther Benbassa et Catherine Troendlé, déposé le 12 juillet 2017 :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-633-notice.html>

- Menace terroriste : pour une République juste mais plus ferme, rapport n° 639 (2017-2018) de Mme Sylvie Goy-Chavent, déposé le 4 juillet 2018

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-639-notice.html>

spécialement des jeunes, en ce qui concerne la pratique du culte, les restrictions alimentaires, les prescriptions vestimentaires ou d'apparence. Elle relève de la liberté de chacun de vivre sa foi. Même la question de la modernité de ces pratiques ou de leur caractère plus ou moins récent relève de l'évolution des pratiques religieuses et ne concerne les pouvoirs publics que si elles ne sont pas conformes à la loi. Mais ce renouveau religieux s'accompagne pour certains d'une volonté d'affirmation de leur croyance dans l'espace public, dans l'entreprise, dans l'école, et de reconnaissance par les institutions et les services publics, ce qui entre en conflit avec les lois de la République et la laïcité. Le sondage réalisé par l'IFOP auprès des personnes de confession musulmane en France et publié en septembre 2019 pour l'Institut Jean Jaurès et le Point¹ marque l'évolution de ces attitudes depuis 1989. D'après cette étude, 27 % des personnes interrogées sont d'accord avec l'idée que « *la charia devrait s'imposer par rapport aux lois de la République* »². En 2016, l'Institut Montaigne, dans son rapport intitulé *La Fabrique de l'islamisme* considérait pour sa part que 28 % des musulmans de France « *ont adopté un système de valeurs clairement opposé aux valeurs de la République* ».

Pour décrire cette situation, l'usage du terme de radicalisation islamiste a fait l'objet de débats au sein de la commission et avec les personnes auditionnées. Le rapporteur a considéré dès l'origine que ce terme ne pouvait se limiter à la question du terrorisme et de la radicalisation à caractère violent. La nécessité de protéger la population contre les atteintes à sa sûreté et à sa vie est légitimement au cœur de l'action de l'État. Elle ne doit pas pour autant conduire à masquer l'impact de la radicalisation islamiste dans la vie quotidienne sur les territoires de la République. C'est cette réalité territoriale qui justifie que la commission d'enquête ait concentré ses travaux sur cette question, et non sur les autres formes de radicalité politique ou religieuse.

Les termes « islamiste » et « islamisme » ont également été l'objet de controverses. Depuis les années 1970, le terme islamisme décrit une idéologie politique tendant à imposer l'islam comme norme politique, économique et sociale, et les islamistes ceux qui la propagent. M. Mohammed Moussaoui, président du Conseil français du culte musulman, a regretté que ce terme n'ait pas la même sens en lien avec l'islam, que les termes catholicisme ou

¹ Les musulmans en France, 30 ans après l'affaire des foulards de Creil : <https://www.ifop.com/publication/les-musulmans-en-france-30-ans-apres-laffaire-des-foulards-de-creil/>

² Ce chiffre doit être nuancé comme le fait Stéphane Fourquet dans l'entretien accordé au Point pour accompagner la publication du sondage : « Un différentiel assez important se dessine selon l'ancienneté de la présence en France. Parmi ceux qui sont Français de naissance, "seuls" 18 % estiment que la charia devrait s'imposer. Parmi ceux qui sont Français par acquisition, ils sont 26 % et parmi les étrangers, c'est 41 s%. Cette revendication d'une suprématie de la charia est donc d'abord portée par les nouveaux arrivants qui viennent de pays où l'empreinte de l'islam est très forte. »

judaïsme pour les religions catholique et juive. Ces termes pourront peut-être un jour prendre le sens que souhaite le Président Moussaoui et ainsi éviter, comme il le souhaite, que des amalgames soient faits entre la majorité des citoyens français de confession musulmane qui sont pratiquants et une minorité d'extrémistes prétendant porter la vérité de leur religion.

La commission d'enquête a naturellement été amenée à s'interroger sur le caractère délibéré et politique des remises en cause du vivre ensemble au nom de l'islam. Plusieurs parmi les personnes auditionnées ont affirmé que les exemples récents de volonté de faire reconnaître une spécificité musulmane dans les services publics étaient le fait spontané d'individus et non de groupes. La réalité de l'islam politique, et l'activisme de groupes structurés porteurs du projet de faire prévaloir la religion dans l'État a pourtant été affirmée par toutes les autorités publiques. Que ces groupes soient explicitement liés à des mouvements connus comme porteurs d'une idéologie islamiste, notamment les Frères musulmans ou le salafisme, ou que leurs allégeances soient plus floues, ils poussent à la confrontation avec l'État et les valeurs républicaines. Qu'ils soient à l'origine de revendications ou viennent à leur appui, leur rôle de minorité agissante doit susciter une action d'entrave de la part des services de l'État.

Mais la réponse ne saurait se limiter à des mesures de police, d'autant que l'islam radical avance en se présentant comme victime de la répression d'un État tout puissant et, à leurs yeux, nostalgique d'un passé colonial. Surtout, l'islam radical est polymorphe, s'insinuant dans tous les aspects de la vie sociale et tend à imposer une nouvelle norme sociale en se prévalant de la liberté individuelle. La réponse doit donc aussi être politique et non partisane. La commission d'enquête a attaché la plus grande attention aux actions menées par les pouvoirs publics à destination de la jeunesse, que ce soit à l'école, dans les associations ou dans le sport. Lutter contre l'embrigadement des enfants, la séparation des garçons et des filles, la haine des différences et les diverses théories du complot marquées par le refus de l'héritage des Lumières, est une action qui demande une détermination sans cesse renouvelée et l'appui constant aux acteurs de terrains, fonctionnaires et bénévoles.

Affirmer la nécessité d'une réponse politique, et non seulement judiciaire ou juridique, au radicalisme islamiste, permet de résoudre le débat aussi ancien que récurrent entre fermeté et inclusion. Ce débat sous-tend les variations des politiques publiques face à l'islam radical depuis l'affaire du foulard de Creil en 1989. Les lois de la République et plus spécialement l'article 225-1 du code pénal répriment la discrimination sur le fondement de l'appartenance réelle ou supposée à une religion déterminée. Elles permettent aussi le port des signes religieux ostensibles dans l'espace public, sauf à ce qu'ils tombent sous le coup de l'interdiction générale faite, hors recommandations sanitaires, de se masquer le visage. C'est dans ce cadre légal que les services de l'État, des collectivités et les associations doivent

opérer. Mais si chacun doit respecter les choix des individus fondés sur la religion, tous doivent aussi accepter que la religion cède la place à la règle commune. Cela vaut y compris lors des activités culturelles, sportives ou associatives. La France, qui n'est pas un assemblage de minorités mais une nation, ne peut avoir de doctrine d'accommodement raisonnable, sauf à risquer de voir certaines parties du territoire connaître une évolution telle que celle décrite par Hugo Micheron à Molenbeek, où face à l'explosion du radicalisme violent la seule réponse formulée par les représentants de l'islam politique, très implantés dans les associations locales, a été de demander la présence de davantage d'imams, présentés comme pacificateurs.

La fermeté sur les principes ne marque aucune défiance envers les individus mais structure l'espace commun. Elle permet à tous ceux qui ne souhaitent pas vivre l'intégralité de leur vie selon de principes religieux de trouver d'autres espaces d'expression et d'interaction. Elle permet de trouver le partage dans le respect des différences. La commission d'enquête salue donc l'évolution du Président de la République sur cette question depuis le début des travaux de la commission d'enquête¹. Cette évolution marque une rupture par rapport aux critiques sur la conception « revancharde » de la laïcité² et à l'inquiétude sur sa « radicalisation » dont il faisait part aux responsables religieux il y a un peu plus de deux ans³.

La commission d'enquête relève qu'un point a pu faire consensus parmi les personnes auditionnées : la mise en échec de la politique de la ville par la concentration dans des quartiers de populations de même origine géographique. La commission d'enquête refuse que des critères dits « ethniques » puissent être utilisés pour la définition d'une politique publique, notamment car cela tendrait à établir une définition administrative des appartenances qui ne saurait être qu'artificielle. Elle considère cependant que la France doit pouvoir remédier à l'erreur que constitue le regroupement selon l'origine géographique qui s'opère de fait, voire parfois volontairement, et qu'il est urgent de garantir la diversité non seulement sociale, mais aussi d'origine géographique, des quartiers relevant de la politique de la ville, comme de l'ensemble de l'habitat social.

Comme le notait le président du Conseil français du culte musulman, il faut éviter le traitement « sociologique » de l'islam, qui interprète les comportements religieux au travers de la situation des populations qui le pratiquent. Cette approche aboutit trop souvent à la minimisation du radicalisme, vu comme une simple crise d'adaptation à la

¹ https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/01/24/emmanuel-macron-il-y-a-dans-notre-republique-aujourd-hui-ce-que-j-appellerais-un-separatisme_6027071_3224.html

² « Emmanuel Macron : gare à une "République, machine à fabriquer du communautarisme" », entretien publié dans *Challenges*, le 16 octobre 2016 : https://www.challenges.fr/election-presidentielle-2017/emmanuel-macron-gare-a-une-republique-qui-devient-une-machine-a-fabriquer-du-communautarisme_433071

³ <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2017/12/21/97001-20171221FILWWW00309-macron-vigilant-face-au-risque-de-radicalisation-de-la-laicite-cultes-religieux.php>

modernité, voire à ce que le Professeur Vermeren a dénoncé comme la « folklorisation de l'islam ». Cette attitude empreinte de condescendance tend à faire des comportements radicaux et du refus des lois de la République un trait culturel qui serait propre à certaines populations. Elle débouche aussi sur une victimisation qui refuse d'attribuer quelque tort que ce soit à des acteurs vus uniformément et abusivement comme défavorisés et réprimés. S'il est incontestable que les inégalités sociales et les discriminations nourrissent le radicalisme, les lois de la République doivent s'appliquer à tous de la même manière. Ce sont les écarts dans cette application qui crée des injustices. Le radicalisme islamiste n'est pas la seule forme de radicalisme politique et religieux ; mais, comme toutes les formes de radicalisme, il doit être traité à la mesure du danger qu'il représente pour la société française, sans faux-semblants.

La commission d'enquête relève que les groupes porteurs des revendications de l'islam radical refusent de venir devant la représentation nationale, si ce n'est sous la menace de contrainte, en utilisant parfois des subterfuges. Le collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) n'a ainsi envoyé pour son audition aucun de ses membres, mais deux personnes apparemment non informées et non représentatives de ses positions, tandis que le président de l'association Musulmans de France (ex-Union des organisations islamiques de France) injoignable malgré de multiples relances¹.

La lutte que doivent mener les autorités publiques contre l'islam radical n'est pas liée au besoin de protéger la population contre le terrorisme. Elle est destinée à permettre à tous les Français de vivre ensemble et d'assumer leur destin commun, tout particulièrement ceux qui sont de confession musulmane et qui doivent pouvoir vivre leur foi sans pression idéologique tendant à leur imposer de se séparer de la communauté nationale. Cette lutte est aussi essentielle pour tous ceux qui, issus de familles ou d'environnements religieux, souhaitent s'en extraire. Ils doivent obtenir de l'État la garantie que leur liberté de conscience sera respectée.

La commission d'enquête est consciente de la situation dans laquelle se trouvent placés les citoyens français de confession musulmane et même, indépendamment de leurs convictions religieuses, ceux ayant des origines proches ou même lointaines dans des pays à majorité musulmane, face à l'islam radical. Souvent sommés de se distinguer des tenants de l'islam politique et des extrémistes, ils peuvent légitimement considérer que pèsent sur eux une obligation et parfois même un soupçon disproportionnés par rapport aux autres citoyens. La commission d'enquête a entendu plusieurs acteurs de terrain dont certains ont souligné leur foi musulmane et qui

¹ Dans un message du 3 juillet 2020, M. Ben Ahmed Daho, secrétaire général de l'association, indique à la commission d'enquête que l'impossibilité d'organiser une audition est due à l'absence de suivi par Musulmans de France des messages qui leur étaient adressés pendant la période du confinement.

luttent contre l'islam radical. Elle ne considère pas pour autant que la question du radicalisme islamiste serait un problème « interne » au monde musulman et qu'il appartiendrait à ceux qui subissent directement sa pression de régler seuls cette question. Le radicalisme islamiste est une atteinte au vivre ensemble, et en cela il concerne également tous les citoyens.

Dans le droit fil de la mission d'information de Nathalie Goulet et André Reichardt sur l'Islam en France¹, la commission d'enquête a cependant refusé de s'engager dans un débat sur la structuration et *a fortiori* sur le contenu de la religion musulmane. L'islam existe de par le monde dans sa diversité, il n'a pas à être « de France ». La religion appartient aux croyants. La commission d'enquête note que le chef de l'État et le Gouvernement continuent à considérer qu'il leur appartient d'œuvrer pour la structuration de la religion musulmane en France, en dernier lieu en utilisant le levier du financement. Si la commission estime nécessaire que le ministre de l'intérieur, en charge des cultes, s'intéresse à leur fonctionnement, elle souligne cependant que toute intervention de l'État tend à légitimer ses interlocuteurs, spécialement si elle vise à soutenir un projet. Les expériences menées en ce domaine depuis plus de vingt ans doivent inciter à la plus grande prudence.

Dans son rapport, la commission d'enquête a d'abord souhaité présenter le constat qui ressort de ses auditions. Empêchée de conduire les déplacements qu'elle avait envisagés du fait du confinement puis des restrictions de circulation, elle s'est appuyée sur le témoignage d'acteurs de terrains, institutionnels, associatifs et militants et sur l'analyse des sociologues nombreux qui travaillent sur ces questions. La commission d'enquête note qu'au-delà des querelles internes nombreuses qui agitent cette science humaine censée décrire la réalité sociale et de la subjectivité parfois militante des auteurs, tous constatent le renouveau musulman des années 2000 et l'action tant de groupes militants que d'individus cherchant à faire prévaloir la norme religieuse sur les lois de la République, même si leurs analyses divergent sur la portée de ces mouvements.

Leurs divergences portent surtout sur le lien entre ces mouvements et le passage à l'action violente, sujet qui ne relève pas du champ de cette commission d'enquête. La commission relève cependant que le risque d'action terroriste ne doit pas conduire à minimiser le danger posé par le radicalisme islamique quand il agit par le prosélytisme, qui est légal tant qu'il n'appelle pas à la haine et à la discrimination, voire par la pression, qui, elle, est réprimée par la loi.

L'islam est aujourd'hui une religion qui a trouvé sa place dans la société française. Mais le problème de l'islam radical, pourtant visible par

¹ De l'Islam en France à un Islam de France, établir la transparence et lever les ambiguïtés, rapport d'information n° 757 (2015-2016) du 5 juillet 2016 de Mme Nathalie GOULET et M. André REICHARDT, co-rapporteur : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-757-notice.html>

ceux qui en avait fui les conséquences, a été trop longtemps négligé. Dans certains lieux de cultes œuvrent encore des prêcheurs appelant, dans des discours conçus pour masquer leur message réel aux autorités publiques, à la haine et à la discrimination. Certains de ces prêcheurs sont étrangers, mais d'autres sont Français. Il s'agit donc bien aussi d'une question interne à la France, et non uniquement d'un problème de relations avec des États étrangers, même si la commission d'enquête salue l'annonce de la fin des imams détachés. Touchant des étrangers vivant en France, mais aussi, et de plus en plus, des citoyens français qu'ils soient d'origine étrangère ou non, l'islam radical n'est pas non plus le fait singulier d'une ou plusieurs nationalités, voire « ethnies », ou des seules personnes issues de familles musulmanes, ou même d'une classe sociale. Le zèle des convertis les pousse tout aussi bien à l'islam radical que les hasards de la naissance.

Surtout, au-delà des seuls lieux de culte, on assiste à la constitution dans certains quartiers d'un écosystème islamiste constitué de commerces alimentaires, de vêtements ainsi que de débits de boisson s'appuyant sur une norme halal, notion dont l'expansion récente et artificielle a été mise en évidence par Florence Bergeaud-Blackler. Renforcée par une propagande utilisant l'apprentissage de l'arabe coranique, la diffusion d'une littérature extrémiste dans les librairies spécialisées et sur les stands de marché, la volonté d'imposer un islam radical s'appuie également sur un discours majoritaire sur internet et les réseaux sociaux. Sur la base de ses travaux, Hugo Micheron a déclaré à la commission d'enquête : « *Je vous invite à prendre conscience que Google est salafiste.* »¹

Il s'agit, par la pression sociale et idéologique, de renfermer la vie des habitants de ces quartiers, de disqualifier toute autre perspective, de les séparer de leurs concitoyens et de leur pays de naissance ou d'accueil.

La commission d'enquête a relevé l'engagement des services de renseignement de notre pays pour connaître, suivre et agir contre l'islam radical. Elle souhaite adresser un hommage à leur action rendue complexe par la réalité mouvante du phénomène et par la nécessité de suivre sur la durée le parcours d'individus radicalisés et de leurs émules. Ce travail que les services mènent de longue date a cependant été mis en difficulté par la suppression des services des renseignements généraux et appelle des capacités renforcées. La structuration récente de la réponse des autorités publiques face à la menace de l'islam radical doit encore parvenir à maturité avant de pouvoir porter ses fruits. La commission d'enquête souhaite, comme cela a été demandé à de très nombreuses reprises depuis 2016, que l'action du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation fasse l'objet d'une évaluation régulière et que le déploiement

¹ Hugo Micheron faisait par cette formule valoir le point suivant : « Si vous faites une recherche quelconque sur l'islam dans Google – je rappelle que 90 % des articles consultés figurent sur la première page de résultats de Google –, huit pages sur dix correspondront à des orientations les plus orthodoxes, voire ouvertement salafistes. Il y a là un vrai problème. »

de son action au travers des cellules de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire soit suivi avec attention.

La commission estime de la plus haute importance que la police des cultes, tombée en désuétude mais dont les principes clairs ont été fixés en 1905 pour protéger contre la pression religieuse et éviter l'immixtion du religieux dans le politique, soit réactivée. Elle considère également que, malgré la nécessité des mesures de police administrative, la judiciarisation des cas de radicalisation islamiste et le recours au droit pénal sont insuffisants alors même que ces comportements peuvent, pour nombre d'entre eux, être qualifiés d'infractions pénales.

La commission souhaite également que le lien entre les élus locaux sur la question du radicalisme islamiste soit renforcé pour qu'ils soient informés et accompagnés dans la détection de faits de radicalisation et la prise de décisions parfois difficiles sur le plan local quand il s'agit de s'opposer à certaines revendications.

La commission est enfin convaincue que la lutte contre l'islam radical passe désormais par la protection des droits de l'enfant et particulièrement des filles qu'il faut protéger tant des pressions dont elles peuvent faire l'objet que de la radicalisation, dans le temps scolaire mais aussi périscolaire et extra-scolaire, comme dans les activités sportives et associatives. La commission a donc souhaité rendre compte de manière précise des défis auxquels font face les administrations en charge de ces questions : l'éducation nationale, dans l'école de la République et face au développement de l'enseignement hors contrat et de l'enseignement à domicile ; la jeunesse au travers des activités de soutien scolaire, d'enseignement et d'accès à la culture ; enfin les sports, mais aussi les clubs et fédérations. Elle a recensé les actions mises en œuvre ou envisagées. Inabouties dans le domaine sportif, en raison des choix de la ministre, les actions engagées par l'Éducation nationale et annoncées par le secrétaire d'État chargé de la vie associative marquent en revanche un engagement à la hauteur de l'enjeu.

La commission d'enquête formule 44 propositions destinées à permettre à la République de faire face à cette situation minoritaire mais profondément déstabilisatrice de notre société. Les islamistes ne peuvent pas prendre le pouvoir en France mais ils cherchent à séparer et à contrôler une partie de la population française et à faire pression sur tous pour faire accepter cette situation.

PROPOSITIONS

Connaître, suivre, empêcher l'action de l'islam radical

1. Rétablissement de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes).
2. Afin de lutter contre l'influence des Frères musulmans, examen par le ministre de l'intérieur de la possibilité de prononcer une interdiction administrative de territoire à l'encontre de Youssef al-Qaradâwî et des idéologues de ce mouvement.
3. **Poursuivre le renforcement des moyens humains affectés au renseignement territorial, compte tenu de la multiplicité des missions qui lui sont allouées et de l'étendue géographique de son champ d'action. Assurer, autant que faire se peut, une spécialisation des agents sur le suivi des mouvances de l'islam radical.**
4. Renforcer la coordination des services de renseignement territorial sur le suivi de l'islam radical et des phénomènes de repli communautaire, au besoin par la mise en place d'une cellule interservices dédiée au niveau des administrations centrales, en vue de systématiser la production d'un état des lieux actualisé au profit des autorités publiques.
5. Faire effectuer, de manière urgente, par le **comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR)** un état des lieux précis de la mise en place des **cellules départementales de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire (CLIR)** et une évaluation de leur activité.
6. **Renforcer l'association des maires aux CLIR et leur garantir une meilleure information sur les acteurs et les lieux liés à l'islam radical nécessitant une vigilance de leur part, en élargissant le cadre de l'instruction du ministre de l'intérieur du 13 novembre 2018.**
7. Garantir un accompagnement renforcé, par les services de l'État, des élus locaux dans la gestion du fait religieux et des phénomènes de repli communautaire, en faisant des correspondants « laïcité » des préfectures de véritables référents chargés du dialogue avec les collectivités territoriales.

8. **Renforcer la formation des élus locaux sur la laïcité, l'islam radical, la gestion du fait religieux et l'appréhension des pratiques communautaires, en :**
 - évaluant l'offre de formation existante pour les élus locaux sur les thématiques de gestion du fait religieux et des pratiques communautaires, afin d'identifier les dispositifs les plus pertinents ;
 - structurant sur cette base, au niveau national, sous le pilotage du CPIDR et avec l'assistance du CNFPT, un plan de formation des élus locaux. Là où l'offre de formation se révèle insuffisante, confier au préfet le soin d'organiser une offre de formation avec les acteurs publics existants.
9. **Élargir le champ de la mesure de fermeture administrative des lieux de culte aux lieux ouverts au public qui y sont étroitement rattachés, car gérés, exploités ou financés par la même personne physique ou morale.**
10. **Procéder de manière plus systématique à la dissolution des associations cultuelles qui diffusent un discours incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence. Ajuster les motifs de dissolution administrative d'une association ou d'un groupement de fait à la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à raison du sexe ou de l'orientation sexuelle.**
11. **Faire co-présider les CLIR par le procureur général près la Cour d'appel, pour garantir une remontée effective à l'autorité judiciaire des comportements contraires aux valeurs de la République constitutifs d'une infraction pénale.**
12. **Sensibiliser les agents des administrations publiques, en particulier des services déconcentrés de l'État, au régime pénal applicable aux violations des principes républicains et sur les signalements devant être remontés à l'autorité judiciaire, par la diffusion d'un *vade-mecum* établi par la Chancellerie.**
13. **Procéder à une actualisation de la police des cultes et mieux faire connaître les infractions qu'elle vise afin, d'une part, de rendre les sanctions applicables plus dissuasives, d'autre part, d'adapter la définition des comportements répréhensibles à la réalité des pratiques contemporaines. Renforcer, en particulier, l'infraction d'atteinte à la liberté de conscience, en prévoyant des circonstances aggravantes lorsqu'elle est commise à l'encontre du conjoint ou d'une personne mineure.**
14. **Ne pas renouveler les conventions signées avec des pays étrangers portant sur la formation des imams destinés à prêcher en France.**

- 15. Aligner les statuts légaux et fiscaux découlant de la loi de 1901 et ceux de la loi 1905 et mettre en place un régime de déclaration des apports de ressources étrangères pour l'ensemble des associations ayant une activité au moins partiellement culturelle.**
- 16. Établir à l'intention des ambassades étrangères en France et des ambassades de France à l'étranger un guide des bonnes pratiques sur le financement des associations françaises par des États étrangers de façon à assurer cohérence et transparence dans le respect de la règle de l'égalité devant la loi.**

**Protéger les droits de l'enfant à l'éducation,
dans le sport et dans la vie associative**

- 17. Étendre le champ des enquêtes administratives aux décisions de recrutement et d'affectation concernant des emplois sensibles aux secteurs ayant un lien direct et régulier avec des mineurs - enseignants, animateurs, éducateurs.**
- 18. Mettre en place, concernant les établissements d'enseignement hors contrat, des contrôles interservices (éducation nationale, URSSAF, services vétérinaires, services financiers et fiscaux) et rédiger des rapports d'inspection communs.**
- 19. Renforcer les modalités de contrôle sur les flux financiers des établissements hors contrat.**
- 20. Permettre le contrôle de l'identité de toutes les personnes qui travaillent dans un établissement hors contrat accueillant des mineurs ou qui participent aux activités éducatives dudit établissement.**
- 21. Inclure dans le contrôle des établissements hors contrat un volet « contrôle de la progression pédagogique de l'élève ».**
- 22. Afin de faciliter le recensement de tous les enfants en âge d'être scolarisés sur le territoire d'une commune, permettre aux mairies un recoupement avec les fichiers des services fiscaux, selon un protocole défini par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).**
- 23. Généraliser le numéro identité nationale étudiant (INE) pour l'ensemble des enfants, permettant un suivi de leur scolarisation ou de leur instruction.**
- 24. Créer une base de données des élèves scolarisés à domicile et dans des établissements hors contrat.**
- 25. Mettre en place des contrôles inopinés des associations suspectées de séparatisme et inclure un point régulier sur les associations dans les CLIR.**

26. **Mettre en place à une procédure de suspension des activités d'une association séparatiste, inspirée de la procédure existant pour sanctionner les associations de supporters auteurs d'actes de hooliganisme.**
27. Faire de la signature d'une attestation sur l'honneur de respect de la charte des engagements réciproques du 14 février 2014 une condition sine qua non pour pouvoir bénéficier de toute aide publique, y compris indirecte, et permettre le cas échéant au chef de l'exécutif local et au préfet de demander le remboursement de l'aide versée en cas de non-respect de celle-ci.
28. Inscrire de manière explicite dans les valeurs et objectifs promus par cette charte le respect des valeurs de la République et de la laïcité.
29. Renforcer, dans certains territoires, les effectifs affectés à la réalisation des contrôles des structures accueillant des mineurs.
30. **Réfléchir à un élargissement de la compétence du Service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS) sur les personnes organisant les accueils collectifs de mineurs.**
31. Mettre en place une déclaration spécifique pour les associations proposant des activités pour les mineurs, incluant la liste des intervenants et imposant un contrôle d'honorabilité de ceux-ci, et prévoir un contrôle dès la première année d'exercice et régulièrement renouvelé.
32. Inclure dans les formations au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et au brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD) un module consacré à la prévention de la radicalisation et du séparatisme religieux.
33. Nommer dans chaque fédération sportive un référent « radicalisation et citoyenneté ».
34. Faire des travaux en cours sur l'élaboration du code de déontologie des éducateurs sportifs une priorité pour permettre sa publication et son entrée en vigueur prochaines.
35. **Introduire dans les statuts de chaque fédération l'interdiction de toute démonstration ou de propagande politique, religieuse ou raciale, telle que prévue par l'article 50 de la charte olympique.**
36. Inclure systématiquement les services départementaux jeunesse et sports des directions départementales de la cohésion sociale dans les réunions des CLIR.
37. S'inspirer de la cellule « valeurs de la République » mise en place au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse pour apporter, aux questions que se posent les acteurs de terrain du domaine sportif, des réponses rapides et communes à l'ensemble du territoire.

38. Inclure dans les contrats de délégation liant le ministère des sports et les fédérations un engagement en faveur des valeurs de la République.
39. Renforcer le contrôle par le ministère des sports du respect par les fédérations des objectifs fixés dans les contrats de délégation.
40. Faire de l'agrément une condition sine qua non pour tout club ou association sportif souhaitant bénéficier d'une subvention publique.
- 41. Faire de la signature d'une charte incluant les respects des valeurs de la République un prérequis indispensable pour toute association souhaitant bénéficier de subventions des collectivités locales.**
42. Encourager les collectivités locales à rappeler par affichage les conditions d'utilisation des équipements sportifs, notamment le respect des valeurs de la République et l'interdiction de leur utilisation pour autre chose que la pratique sportive, sauf dérogation expresse.
43. Étendre le contrôle systématique et automatisé du respect des conditions d'honorabilité aux éducateurs sportifs bénévoles.
44. Renforcer les moyens humains dans les services déconcentrés du ministère des sports affectés à la lutte contre la radicalisation et le séparatisme religieux.

PARTIE I : FACE À LA DIFFUSION DE LA RADICALISATION ISLAMISTE DANS LA SOCIÉTÉ, L'ÉTAT DOIT ENCORE RENFORCER LA COHÉRENCE DE SON ACTION

I. LE DÉVELOPPEMENT D'UN « SÉPARATISME ISLAMISTE » DANS LES TERRITOIRES DE LA RÉPUBLIQUE S'EST ACCÉLÉRÉ AU COURS DES VINGT DERNIÈRES ANNÉES

L'islam, qui est aujourd'hui la deuxième religion en France, a muté au cours des trente dernières années. Loin de « *l'islam des caves* », il est aujourd'hui visible dans les territoires et installé dans l'espace public. La France compte de grandes mosquées, capables de recevoir plus de mille fidèles lors de la prière du vendredi, parfois plusieurs dans une même commune. La construction d'édifices religieux est un vecteur à part entière de l'affirmation de l'islam dans la société française.

Capable de lever les capitaux nécessaires à ces constructions¹, l'islam est contrairement aux idées reçues, une religion « riche », avec des « activités commerciales » rentables comme le hadj, le rapatriement de défunt et le halal.

Une frange croissante des musulmans observe par ailleurs l'ensemble des préceptes théologiques : les prières quotidiennes, le port du voile, la distance nécessaire entre les hommes et les femmes, le respect des interdits alimentaires, autant de règles qui inscrivent l'islam dans l'espace public.

Que l'islam atteigne en France une place similaire à celle des cultes anciennement implantés comme le catholicisme, le judaïsme et le protestantisme est en lien avec l'évolution de la société française elle-même. On peut d'ailleurs noter que l'islam n'est pas la seule religion dynamique dans les quartiers populaires. De nombreuses religions militent dans les quartiers relevant de la politique de la ville, notamment les églises évangéliques. Dans la ville nouvelle d'Évry, par exemple, « *on trouve l'ancienne plus grande mosquée d'Europe, la plus grande pagode d'Europe, la dernière cathédrale construite en Europe, mais aussi les lieux de culte de douze autres religions* ».

¹ L'ancien préfet Michel Auboin estime que « la construction de chaque mosquée a coûté en moyenne plus de 2 millions d'euros », si bien que l'ensemble de ces édifices religieux représente « un capital financier de plusieurs milliards d'euros ».

Mais, au cours de ses huit mois d'investigation, la commission d'enquête s'est vue confirmer une réalité, parfois contestée et trop longtemps sous-estimée : la société française doit désormais faire face au défi de « l'islamisme » en tant qu'idéologie. Michel Aubouin a ainsi affirmé : « *Au risque de fâcher mes anciens collègues, je vais vous répondre sincèrement : il y a une forme de myopie et une grande méconnaissance de l'islam politique.* » Ce constat, comme l'a noté Bernard Rougier, professeur de civilisation arabe contemporaine à la Sorbonne Nouvelle, et directeur de l'ouvrage *Les territoires conquis de l'islamisme*¹ touche également les responsables politiques nationaux et locaux mais aussi le monde universitaire.

La commission d'enquête insiste sur l'importance de la terminologie. La radicalisation islamiste est portée notamment par un projet politique, « l'islamisme », soutenue par des États, des groupes, ou des individus.

Pour Mohammed Moussaoui, président du Conseil français du culte musulman (CFCM), « l'islamisme » aurait aujourd'hui une « *connotation négative* » alors que « *sa signification littéraire se réfère à celui qui se réclame de l'islam* », au même titre que les termes « bouddhiste », « hindouiste », « judaïsme » ou encore « christianisme ». Il dénonce une prise d'otage intellectuelle par « *des extrémistes* » qui se seraient approprié cette notion afin de « *l'instrumentaliser* ».

La commission d'enquête refuse tout simplisme et insiste sur la distinction entre l'islam en tant que religion et l'islamisme en tant qu'idéologie. Comme le relevait une des personnes auditionnée à huis clos : « *La radicalisation terroriste n'est qu'un mode d'action d'un phénomène beaucoup plus vaste, qui est une idéologie très puissante : l'islamisme* ».

Cet « *islam politique* » reflète une volonté hégémonique reposant sur la prise de contrôle de tous les champs de la vie sociale grâce à un « *soft power* » religieux basé sur l'endoctrinement.

Son développement dans la société française est dû à des causes à la fois exogènes et endogènes. Ghettos communautaires, contre-sociétés, écosystèmes, enclaves, où, quelle que soit la terminologie employée, les conséquences de l'islamisme sont aujourd'hui pleinement perceptibles. Qu'il s'agisse de chercheurs, d'élus locaux, d'agents publics ou encore de personnes du monde associatif et de la société civile, tous partagent un même constat : la France fait face à un « séparatisme islamiste ».

L'expression a d'ailleurs été consacrée par le Président de la République lors de son discours du 18 février à Mulhouse, qui a décidé de faire de la lutte contre ce phénomène une « priorité » de la deuxième partie de son quinquennat. Il lui appartient de faire de cette déclaration une réalité.

¹ Presses universitaires de France, janvier 2020.

A. LES RACINES DE LA PROGRESSION DE L'ISLAMISME DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

L'islamisme est un phénomène qui n'est en réalité pas récent en France, et qui s'explique par des facteurs à la fois exogènes et endogènes.

D'une part, « l'islamisation de l'islam », véritable offensive idéologique qui a conduit, sous l'influence de la géopolitique internationale, à une prise de contrôle de cette religion par les courants les plus militants porteurs d'une vision radicale.

D'autre part, un terreau favorable dans la société française, surtout auprès de populations souvent marginalisées socialement, économiquement fragiles et moins bien assimilées culturellement, mais aussi d'individus plutôt bien intégrés.

Ceci explique que, sur le plan social et politique, l'islamisme peut être particulièrement difficile à saisir dans sa complexité. Comme l'a résumé un des intervenants devant la commission d'enquête : *« L'idéologie à laquelle nous devons faire face n'est pas seulement sécessionniste, mais elle est également impérialiste et hégémonique. Car l'islam théocratique a pour ambition de gouverner le monde et de faire flotter la bannière de l'islam sur celui-ci. »*

Une analyse confirmée par Haoues Seniguer, directeur adjoint de l'Institut d'études de l'islam et des sociétés du monde musulman (EHESS – CNRS) : *« L'islamisme est une politisation exacerbée ou une idéologisation de l'islam. Les acteurs individuels et collectifs qui s'inscrivent dans ce courant sont mus par un idéal : celui de fonder un ordre social basé sur le primat des catégories religieuses »*. Le chercheur précise d'ailleurs que *« leurs modes d'actions sont pluriels. »*, ce que la commission d'enquête s'attachera à analyser pour comprendre la réalité des courants de l'islamisme dans notre pays.

1. De l'islamisme dans les pays à majorité musulmane à l'islamisme en France

Un débat théorique existe sur les origines de l'islamisme et son lien avec l'histoire de l'islam. Djemila Benhabib, essayiste, auteur de *Ma vie à contre-Coran*, estime que *« l'islamisme est par essence un mouvement transnational »*. Pour Razika Adnani, membre du conseil d'orientation de la Fondation de l'Islam de France, *« l'islamisme, qui désigne l'islam politique, n'est pas apparu comme beaucoup le pensent avec la naissance de la confrérie des Frères musulmans en 1928, mais en 622 lorsque le prophète a émigré de la Mecque vers Médine (...) »*. C'est à ce moment-là, selon elle, que l'islam aurait quitté le champ de la spiritualité pour entrer dans le champ du politique et du social. Elle explique que *« l'histoire de l'islam est également une preuve de cette imbrication du spirituel et du politique dans la religion musulmane : les conquêtes de l'islam étaient des conquêtes politiques avec l'objectif de soumettre les autochtones des terres conquises au pouvoir des arabes »*. Elle relève également

que les théologiens de l'islam ont, dès le XII^e siècle, tranché : « *L'islam ne peut se réaliser sans sa dimension sociale et politique.* »

Sans entrer dans un débat théologique dans lequel elle n'aurait pas sa place, la commission d'enquête constate que depuis la fin des années 1970, le monde connaît effectivement une résurgence d'un islam politique moderne, dont les conséquences ont largement dépassé les frontières des pays historiquement musulmans.

a) *Depuis les années 1970, les mouvances islamistes en France ont profité d'un contexte international favorable*

(1) Le basculement de la fin des années 1970

Le rappel de ce contexte international est nécessaire pour comprendre le développement de l'islamisme en France. Comme l'explique Haoues Seniguer : « *L'islamisme est un phénomène social, socio-politique et religieux global. Il ne concerne pas seulement l'hexagone, mais est un phénomène mondialisé.* »

Au niveau international, l'année 1979 marque un tournant décisif, avec la concomitance d'événements significatifs d'un basculement du monde musulman : la prise d'otage à la Mecque par des islamistes, démontrant qu'aucun lieu, même le plus sacré, n'était sanctuarisé pour les djihadistes ; la révolution iranienne résonnant comme une victoire psychologique extrêmement puissante pour l'idéologie islamiste et démontrant que l'aboutissement d'un projet politique était possible ; le début de la guerre d'Afghanistan qui a réhabilité le djihad contemporain contre l'Union soviétique ; puis, plus tard, l'assassinat du président égyptien Anouar El Sadate, artisan de la paix avec Israël, en 1981. Pourtant, à l'étranger, « *le projet islamiste a échoué partout, montrant ses limites* » constate le journaliste et écrivain Mohamed Sifaoui. Haoues Seniguer observe : « *Les exemples maghrébins ou arabes démontrent que l'islamisme, même en contexte culturel favorable, ne parvient pas à ses fins.* » Reste que dans tous les pays où il a tenté de s'incarner, le constat a été une identique régression économique, sociale, culturelle mais aussi des libertés. L'islam politique s'est opposé frontalement aux droits de l'homme, à la démocratie et aux Lumières.

Une alliance entre différents courants de l'islam s'est produite, ceux-ci ayant conjugué leurs efforts, en particulier en France. Si les mouvances islamistes étaient bien présentes sur le territoire national depuis les années 1960, elles se sont véritablement développées dans les années 1970 et 1980. Deux courants dominant alors le développement d'un projet islamiste international : le wahhabisme, qui est une forme de salafisme, et les Frères musulmans. L'Arabie Saoudite s'appuie en effet sur la Ligue islamique mondiale, organisation non gouvernementale créée en 1962 à la Mecque, pour diffuser l'idéologie wahhabite. Cette organisation est désormais établie en France, disposant notamment de 2500 m² d'immeubles à Mantes-la-Jolie.

Pour Bernard Rougier la version de l'islam wahhabite qu'elle promeut « *produit de la violence symbolique contre les non-musulmans ou les musulmans non-wahhabites* » et « *son discours superficiel d'intégration républicaine est pétri de contradictions* ».

Le mouvement des Frères musulmans né en Égypte a commencé à se structurer en Europe à partir des années 1980. Cette structuration s'est opérée en France avec la création en 1983 de l'Union des organisations islamiques en France (UOIF), devenus aujourd'hui Musulmans de France. Comme l'explique Mohamed Sifaoui, « *sociologiquement, ils étaient constitués d'étudiants maghrébins, en général en sciences, arrivés dans les années 1980 et venant essentiellement du Maroc et de Tunisie* ».

Cette structuration a coïncidé avec la montée du communautarisme islamiste en France au début des années 1980. La première affaire dite du « foulard islamique », qui éclate à Creil en 1989, est ainsi un point d'arrivée mais aussi un point de départ.

(2) La révolution salafiste des années 1990

L'islamisme qui était, dans les années 1970 et 1980, une menace exogène, est devenu une menace endogène à la société française à partir des années 1990. Comme le souligne la Pr Olivier Roy à la commission d'enquête, « *l'affaire Kelkal marque en effet le démarrage du terrorisme endogène, celui qui ne relève pas d'une exportation étrangère, mais qui touche des jeunes de seconde génération et des convertis* ». Les terroristes n'étaient donc plus seulement d'origine étrangère mais bien de nationalité française.

Le contexte de la fin des années 1980 et des années 1990 a néanmoins été déterminant dans l'islamisation de la société française. Alors que les pays arabes s'engageaient dans une répression contre les islamistes, qu'il s'agisse du régime du président Ben Ali en Tunisie ou de l'armée en Algérie, la France ou le Royaume-Uni, par exemple, choisissaient au contraire d'accueillir des islamistes sur leur sol. L'essayiste Djemila Benhabib, qui a dû fuir avec sa famille les menaces de morts des islamistes algériens raconte : « *L'Algérie a connu une montée fulgurante de l'islam politique dans les années 1990 (...). Quand nous avons quitté l'Algérie en 1994 avec ma famille pour venir nous réfugier en France, nous nous sommes retrouvés face aux islamistes en Seine-Saint-Denis qui commençaient déjà à travailler le terrain.* » Elle s'indigne du fait qu'à cette époque « *l'Europe ait accueilli avec bienveillance des chefs intégristes islamistes* » et que « *la France n'ait pas fait exception* ».

C'est aussi à cette époque que, au niveau , les pressions, les intimidations et les menaces des tenants de l'islam politique ont commencé, à l'image de la première fatwa lancée par l'ayatollah Khomeiny contre Salman Rushdie.

Bernard Rougier, qui a dirigé Les territoires conquis de l'islamisme (2020), explique que l'islam qui se développe aujourd'hui en France, est

« celui qui a triomphé dans les États modernes arabes avec la fin de l'empire ottoman » : un islam « moderne » et « industriel » qui n'a plus rien à voir avec « l'islam affectif, local, maraboutique ». C'est « un islam d'influence wahhabite », qui a lutté contre toutes les formes minoritaires depuis sa naissance dans le royaume saoudien au XVIIIe siècle. Selon le chercheur, l'Arabie Saoudite a réussi à capter l'islam en « récupérant le référent salafiste » puis en le diffusant universellement grâce au contrôle du pèlerinage à la Mecque et à l'argent de la manne pétrolière.

Le terme de « salaf » renvoie à l'islam des origines et signifie « ancêtre », c'est à dire ceux qui sont au plus près du message de Mahomet. Il s'agit d'un islam immergé dans un imaginaire des premiers temps, caractérisé par la violence et les conquêtes. Pour le chercheur, « *par identification, ceux qui commettent des actes violents aujourd'hui pensent qu'ils sont légitimés par ce référentiel* ». Les salafistes contemporains parviennent ainsi à superposer le texte originel et le contexte actuel.

Cet islam s'est propagé en Europe par l'intermédiaire des prédicateurs envoyés par les pays d'origine, à savoir principalement l'Algérie et le Maroc, au point que le courant salafiste a ensuite été adopté par tous les mouvements islamiques en France. En trente ans, c'est donc l'islamisme qui a pris le contrôle de l'islam dans notre pays, une dynamique que l'on peut résumer à travers le concept de « *salafisation de l'islam* ». Pour Bernard Rougier : « *L'offre d'islam sur le territoire est aujourd'hui une offre salafisée, propagée par les librairies islamistes.* » Il en explique ainsi la progression : « *On est passé des pères (les chibanis arrivés en France pour travailler dans les années 1970), aux Frères (dans les années 1990, et qui sont apparus au grand jour avec l'affaire du voile en 1989 et l'émergence de l'UOIF), jusqu'aux fils (les enfants qui sont aujourd'hui salafistes).* »

(3) L'islamisme en France, entre influence extérieure et caractère endogène

La question de l'influence étrangère a été plusieurs fois abordée au cours des auditions de la commission d'enquête.

Les différents services de l'État auditionnés par la commission d'enquête n'ont pas manqué de mettre en évidence une « ingérence » déployée par exemple « *à l'occasion de projets immobiliers, comme la construction d'un établissement religieux ou d'un local associatif* ». En finançant des travaux (mosquées) ou des associations (santé, formation religieuse, soutien scolaire) par le biais de « *nébuleuses de sous-associations ou de sociétés civiles* », le Qatar, par des fondations, le Koweït, par ses représentations diplomatiques, ou encore l'Arabie saoudite et la Turquie, se livrent en réalité à un travail d'influence par l'argent.

Mais ces financements étrangers répondent en fait à des projets élaborés en France : en pratique, les associations bénéficiaires, qui sont souvent bien implantées sur le territoire français, se tournent vers le plus

offrant ; c'est le pays ou la mouvance qui offre le financement le plus intéressant qui est retenu. Il y a donc une demande proactive de financement de la part d'acteurs français. Il a été indiqué à la commission d'enquête que *« sans ces financements extérieurs, il n'aurait pas été possible de construire ce projet communautariste, qui n'est, en réalité, pas piloté depuis l'étranger, mais par des personnes physiques françaises »*.

La commission d'enquête affirme donc qu'il ne suffira pas de couper ces racines étrangères pour que le radicalisme islamiste disparaisse.

Cela est d'autant plus vrai que la radicalité des discours n'est pas systématiquement liée aux origines, ni à la langue arabe, comme l'a démontré l'analyse sociologique des djihadistes français ces dix dernières années¹, parfaitement francophones et non arabophones. Néanmoins, la langue est un outil qui offre un *« effet d'autorité »* comme le souligne Bernard Rougier. L'adoption de l'arabe littéral appris dans la péninsule arabique joue un rôle fondamental, avant tout comme langue de la *« vérité religieuse »*. Razika Adnani va plus loin : *« L'arabisation ou les attaques contre la langue française sont un moyen d'extension de l'islam. En tant que langue du Coran, l'arabe autorise un renforcement de l'identité islamique. Au même titre que la barbe ou le voile, la langue peut ainsi apparaître comme un signal de soumission à la sunna. »* Elle rappelle d'ailleurs que les conquêtes politiques de l'islam sont passées par *« l'imposition de la langue arabe qui revendiquait une suprématie sur les autres langues »* ainsi que par *« la supériorité des musulmans arabes sur les autres musulmans »*.

Nadia Remadna, présidente de la Brigade des mères, inscrit sa réflexion dans le même sens et constate sur le terrain que *« les jeunes d'origine arabe délaissent la langue dialectale pour lui préférer l'arabe littéraire qui vient de la péninsule arabique, des États du Golfe. Je le vois même chez les communautés berbères qui sont en voie d'arabisation. »* Pour elle, *« cette diffusion de l'arabe coranique est une façon de se conformer à la norme islamique »*. Elle se montre d'ailleurs très critique envers *« les cours d'arabe dispensés aux enfants, qui sont en réalité »*, selon elle, *« des cours coraniques »*.

Ainsi, la commission d'enquête accueille avec intérêt les annonces du Président de la République du 18 février dernier, qui tendent à lutter contre ces influences extérieures jugées désormais néfastes, alors qu'elles furent longtemps considérées comme stabilisatrices. Le Président de la République a en effet annoncé la fin des imams détachés d'ici 2024, l'arrêt des enseignements de langue et culture d'origine « Elco », le contrôle renforcé du financement des lieux de culte.

Mais l'islamisme est désormais produit sur le sol français : la réponse, bienvenue, est donc insuffisante.

¹ Cf. notamment *Le Nouveau Jihad en Occident* de Farhad Khosrokhavar, Robert Laffont, 2018.

La commission d'enquête relève de plus une incohérence. Le chef de l'État n'a pas manqué de désigner l'Algérie, le Maroc et la Turquie comme représentants de ces puissances étrangères dont il faut, à raison, réduire l'influence sur l'islam de France, en particulier, celle déployée ces dernières années par un islam turc fondamentaliste. En revanche, le Président de la République n'a nullement évoqué les influences saoudiennes et qataries, qui sont pourtant celles qui transforment depuis plus de trente ans l'islam traditionnel mondial en islam résolument antidémocratique. Lors de son audition, le professeur Youssef Chiheb recommandait de *« sortir du politiquement correct dans nos relations avec les pays du Golfe, notamment l'Arabie saoudite ou le Qatar. La première exporte le wahhabisme et le second finance l'islamisme, pour ne pas dire autre chose »*.

Le chercheur Mohamed-Ali Adraoui n'hésite pas, lui non plus, à dénoncer les contradictions des pouvoirs publics s'agissant des États du Golfe, contradictions notamment portées par les différents présidents de la République qui se sont succédé.

L'essayiste Djemila Benhabib considère par exemple que l'islamisme *« profite de la crise de la démocratie et de la crise de l'Occident »* car, selon elle, *« l'Occident n'est plus capable de défendre ses valeurs. Comment expliquer nos relations avec l'Arabie Saoudite, le Qatar, et les Émirats arabes unis, alors que l'on sait pertinemment qu'ils véhiculent une certaine vision de l'islam ? »* Elle vise en particulier *« l'Arabie Saoudite qui utilise l'Organisation de la coopération islamique, créée en 1969, et la Ligue islamique mondiale, comme instruments pour bloquer les tentatives de sécularisation des États arabes »*.

b) Des groupes islamistes d'origine étrangère, désormais bien implantés en France

(1) Concurrence et convergence dans l'islam militant : les courants islamistes

Au fil de ses auditions, la commission d'enquête a pu mesurer l'extrême complexité des mouvances islamistes en France et dans le monde. Souvent concurrentes, ces mouvances peuvent converger progressivement au niveau des territoires, s'associant au service d'un projet commun : la mise en place d'une société régie par la charia. Ceci d'autant plus que les parcours individuels peuvent mener à évoluer plusieurs fois d'une tendance à une autre.

Comme le relève Bernard Rougier : *« Dans les territoires chaque mouvement possède son style particulier et une dialectique s'instaure entre les groupes. »* Olivier Roy juge que ces différences empêchent toutes actions concertées entre les groupes radicaux et estime qu'*« il ne faudrait pas laisser penser qu'il y aurait une stratégie d'islamisation de la société coordonnée entre tous les mouvements qui se revendiquent de l'islam »*.

Pourtant, s'il n'y a pas d'organisation ou d'accord entre ces groupes, ils forment, selon Bernard Rougier, un « *écosystème islamiste* ». « *Les composantes de cet écosystème* » (Frères musulmans, groupes salafistes, Tabligh et djihadistes) sont « *en concurrence* » dans le contrôle des espaces sociaux (quartiers, associations, etc.), mais « *ils unissent leurs forces contre un ennemi commun, la laïcité, qu'ils détestent par-dessus tout* ». Toutes ces mouvances « *travaillent* » les quartiers depuis bien longtemps par l'intermédiaire « *d'entrepreneurs religieux* », des prédicateurs engagés dans une véritable conquête territoriale.

Leur but partagé est la prise de contrôle de lieux jugés stratégiques (la salle de sport, le terrain de foot ou de basket, la salle de prière, l'école) qui peuvent se transformer en « *incubateurs de haine* », mais qui permettent surtout de « *contrôler la population* », prélude à la conquête du pouvoir. Pour Bernard Rougier, toutes ces structures de socialisation sont contrôlées par un « *écosystème propageant une idéologie* ». La norme (« *l'autorisé et l'interdit, le pur et l'impur* ») devient dominante et « *forme une frontière invisible* ». Il n'est alors plus possible d'échapper au contrôle social du groupe, que ce soit à Molenbeek en Belgique ou dans le quartier du Mirail à Toulouse. « *Sauf à déménager, cet écosystème ne permet pas la dissidence* », comme le montre le cas des jeunes filles qui « *sont l'objet de remarques lorsqu'elles portent une jupe et qui déménagent dès qu'elles le peuvent* ».

Sur le plan idéologique, la véritable ligne de fracture se trouve finalement entre :

- ceux qui refusent le jeu institutionnel au nom de la pureté et de l'unicité divine. Pour eux, il ne faut aimer que Dieu et tout le reste n'est qu'idolâtrie, comme le football ou la littérature. Voter, accepter la démocratie, revient à accepter une autre autorité que celle de Dieu ;

- et ceux qui veulent s'inscrire dans la démocratie et assument leur conquête du pouvoir local, en faisant pression au travers d'un réseau associatif à leur main puis en infiltrant des listes lors d'élections municipales, par exemple.

D'un côté, le repli sur soi qui caractérise le positionnement des salafistes ancrés dans une logique de rupture avec la société. De l'autre côté, des mouvances qui ne prônent pas la rupture ouverte d'avec la société française, mais une « *islamisation* » de cette société afin de la transformer de l'intérieur, comme les Frères musulmans. Ce sont donc deux projets bien différents qu'il convient de saisir, dans leurs particularités, pour comprendre la complexité de la dynamique du radicalisme islamiste dans la société française.

Haoues Seniguer confirme que les acteurs principaux de cette « *politisation de l'islam* » mobilisent des répertoires d'actions différents : « *Certains utilisent des modes d'action pacifistes et légalistes, et n'enfreignent pas la loi. Ces néo-islamistes sont très pragmatiques et font la distinction entre le*

souhaitable et le réalisable. Ils ne prônent pas ou n'ont pas la prétention d'établir un État islamiste en France. »

Au-delà de leurs différences philosophiques et de leurs modes d'action, ces mouvements partagent un point commun : la volonté d'instaurer le « *califat* », c'est-à-dire le règne de Dieu sur terre.

Ainsi, les Frères musulmans porteraient un projet salafiste sous couvert d'une apparence de modernité. Razika Adnani propose même le concept de « *néo-islamisme* » pour bien comprendre ce qui se joue dans la société française : « *Le néo islamisme est un islamisme dans son combat et ses objectifs, qui consiste à répandre l'islam et imposer la charia, mais avec une nouvelle méthode dans sa façon d'agir.* » Il utilise un discours qui « *manifeste souvent une certaine ouverture* ». Il accepte par exemple qu'une « *femme participe à un défilé de mode, à des compétitions sportives internationales et que les hommes se rasant la barbe, s'habillent en costume.* » Ainsi les « *néo-islamistes* » développent aujourd'hui un discours en apparence favorable à la modernité, dans le but précisément d'infiltrer cette modernité pour l'islamiser. C'est là « *un discours que l'on retrouve souvent chez les féministes islamiques* ».

Pour la journaliste et écrivain Zineb El Rhazaoui, « *c'est une erreur de distinguer au sein de l'islamisme, entre le salafisme et le frérisme* ». S'ils sont moins focalisés sur les expressions visibles de l'islam, leur projet resterait le même : « ***L'hégémonie de l'islam et la suprématie des lois d'Allah sur les lois de la République.*** » Seule la méthode les différencierait : ils ne vivent pas en marge mais « *travaillent en profondeur la société par l'infiltration de toutes ses institutions, un entrisme qui touche le sport, l'enseignement, le milieu médical etc.* » C'est pour cette raison qu'il peut arriver qu'ils s'opposent aux salafistes, car pour les Frères musulmans, « *inutile de se braquer sur le mode de vie, la tenue ou le halal* », il faut plutôt « *marquer toutes les institutions de l'empreinte de l'islam* ».

(2) Typologie des groupes islamistes en France

Plusieurs chercheurs, professeurs et spécialistes entendus par la commission d'enquête au cours de ses auditions, ont mis en évidence de façon concordante une classification des groupes islamistes agissant sur le territoire français.

(a) Le Tabligh Jamaat : une organisation proche d'un mouvement sectaire

« *L'Association pour la prédication* » est une société de prédication musulmane revivaliste, créée en 1927 en Inde pour ré-islamiser les musulmans indiens. Populaire dans les milieux indo-pakistanaï, le Tabligh est un mouvement à tendance sectaire qui dispose surtout d'une implantation en région parisienne, avec un centre situé à Saint-Denis.

Prônant une réislamisation « *un peu folklorique* », pour reprendre les mots de Bernard Rougier, ses membres organisent des sorties de prédication qui peuvent aller de trois jours à quarante jours, voire trois mois. Ce

mouvement se dit apolitique, mais prône une logique de rupture avec la société française. Pour Bernard Rougier, « *le Tabligh prépare souvent le terrain au salafisme* ».

Pour Pierre Vermeren, les militants du Tabligh sont « *une sorte de témoins de Jéhovah illuminés, tournés vers la lecture et l'interprétation personnelle et littérale des textes* ».

(b) Les salafistes : un courant orthodoxe nostalgique des premiers temps de l'islam

Vus comme des puristes, les salafistes suivent les enseignements des cheikhs d'Arabie Saoudite, pays qui est aujourd'hui identifié comme leur principal bailleur de fonds. Leur objectif est le « *salut* » ; d'inspiration millénariste, ils sont peu prosélytes et peu organisés socialement. Ils sont souvent apolitiques et dans une attitude de repli, prônant l'éloignement vis à vis des institutions.

Mohamed-Ali Adraoui, chercheur à la London School of Economics et spécialiste de l'islam fondamentaliste confirme : « *Il est difficile de dire que les salafistes sont aujourd'hui des acteurs politiques. Ils sont des acteurs du débat social, et ont une vision sur certains sujets, tels que la moralité au sein de la famille, en termes de comportements sexuels, d'éthique économique (avec l'interdiction de l'usure, de vente ou de consommation d'alcool), etc.* » Selon lui, « *en dépit d'événements majeurs, tels que le 11 septembre 2001, la guerre en Irak, les révoltes dans les banlieues, les printemps arabes, etc., il n'y a jamais eu de constitution d'un mouvement salafiste institutionnalisé avec une velléité de s'introduire dans le champ politique institutionnel* ». Il s'agit là d'une différence notable avec d'autres mouvements beaucoup plus politiques, à l'image des Frères musulmans : « *L'islam salafiste, tel qu'il se conçoit majoritairement en France, se distingue ainsi d'une organisation comme l'UOIF qui, en plus d'être un mouvement de prédication, n'hésite pas à recourir au lobbying politique (...) le salafisme est mal à l'aise avec le système démocratique. Au lieu de l'investir de façon à en tirer un certain bénéfice, il s'en tient ainsi à l'écart.* »

Une analyse partagée par le professeur Pierre Vermeren pour qui les salafistes veulent « *vivre un islam imaginaire parfait tel qu'au temps du prophète* ». Ils veulent créer une contre-société correspondant à « *l'islam des Salafs* », c'est-à-dire à « *l'islam des premiers temps, des origines* ».

Mohamed-Ali Adraoui le confirme : « *J'appelle "salafisme", de la racine arabe salef, le phénomène de retour aux sources. Le terme (...) salef désigne ce qui vient.* » Le salafiste est « *une personne qui souhaite revenir à la source de l'islam et mettre ses pas dans ceux des premiers musulmans* », ce qui explique l'attachement aux symboles : « *s'habiller, parler, pratiquer le dogme comme eux* ». Et plus particulièrement à « *l'éthique vestimentaire* ». Ainsi, « *vous verrez cette tenue ample pour les hommes, qui a aujourd'hui une visibilité importante. Un certain nombre de femmes qui portent le voile dit intégral sont d'obédience*

salafiste. » Le salafisme est en effet « *une forme d'islam puritain, à prétention orthodoxe* ».

Cela a des conséquences importantes sur le recrutement du mouvement : « *Les salafistes s'inscrivent dans le cadre de prédications élitistes, et non d'une prédication de masse. Sur le plan des valeurs de la société, leur vision est défensive* ». De sorte que « *le salafisme ne semble aujourd'hui prospérer en France qu'au sein de certains groupes sociaux très précis*. » L'idée d'un grand islam unifié et homogène, au sein duquel le fondamentalisme gagnerait la partie, « *n'est donc pas corroborée par les faits* ». « *Le salafisme prospère dans des groupes qui présentent des caractéristiques : la jeunesse, ou encore le fait de provenir de familles plus maghrébines que turques, qui sont les plus acculturées à la France. Là où se présente le religieux le plus traditionnel, le salafisme est moins présent*. » Mohamed-Ali Adraoui note encore que « *le salafisme est également très influent chez les convertis, à raison de 25 à 35 % des effectifs* ».

Mais, « *s'il est fondamentaliste sur le plan doctrinal, le salafisme est sociologiquement très moderne* » : « *ces mouvements ont l'appétence d'une éthique économique libérale et matérialiste* ».

En France, le salafisme s'est répandu notamment depuis la ville de Marseille, en particulier auprès des populations d'origine maghrébine. Aujourd'hui les salafistes représenteraient environ 40 000 personnes sur le territoire national. Ils disposeraient, selon les travaux de recherche qualitative menés par l'équipe du professeur Bernard Rougier, d'un ancrage territorial significatif dans certains territoires : à Aubervilliers en Seine-Saint-Denis, à Argenteuil dans le Val-d'Oise, ou encore à Champigny dans le Val-de-Marne.

Les pouvoirs publics rencontrent des difficultés pratiques quand il convient de lutter contre le salafisme. Bernard Rougier rappelle par exemple qu'« *il y a des prédicateurs qui disent des choses terribles sur les femmes, mais de manière habile, alors qu'on devrait considérer qu'il s'agit d'une légitimation du viol conjugal...* ». Et pourtant « *si l'autorité administrative ferme la mosquée, les fidèles se diront victimes d'islamophobie et continueront à organiser des cours dans des appartements* ». Il pointe ainsi le risque que le prosélytisme se développe encore plus violemment dans des salles de prière, parfois de simples caves, où les pouvoirs publics ne disposent d'aucune prise. Une analyse confirmée par le professeur Youssef Chiheb qui s'inquiète lui aussi de l'augmentation des salles de prière, 1300 en France véritables « *laboratoires de l'apologie du djihadisme et du terrorisme* » et qui « *sont beaucoup moins contrôlées que les mosquées traditionnelles* ».

Les autorités publiques peuvent légitimement s'inquiéter qu'il y ait « *aujourd'hui, au sein du salafisme l'émergence d'un fondamentalisme mainstream* » pour reprendre les mots de Mohamed-Ali Adraoui. Mais le chercheur constate que les salafistes n'ont pas de mouvement centralisé : « *ces personnes, lorsque vous les interrogez sur leur rapport à la société, s'estiment battues. Elles se voient comme des communautés d'élus en lutte symbolique pour*

préserver leur pureté. Elles ont d'une certaine manière pris conscience du fait que la France n'est pas leur pays. Nous parlons aujourd'hui de 10 à 20 000 personnes en France, sur plusieurs millions ». C'est ce qui explique selon lui « qu'ils soient très actifs, notamment sur internet ». Mais il ajoute : « Nous n'avons jamais vu de mouvement salafiste devenir important en contexte occidental, ni même en contexte musulman majoritaire. Il s'agit d'une nuance d'islamité, fondamentaliste et radicale, au sein de beaucoup d'autres. Je ne crois donc pas à la révolution salafiste. »

La menace islamiste en France serait donc davantage du côté de ceux qui acceptent le compromis politique et qui s'inscrivent, paradoxalement, dans la République : les Frères musulmans.

(c) Les Frères musulmans : la stratégie de l'entrisme politique par le terrain du social

Il s'agit d'une confrérie fondée en 1936 en Égypte, sur des revendications anticolonialistes, islamistes et antisionistes qui animent le monde arabo-musulman depuis les années 1920-1930, avec pour objectif la restauration du califat défait par Atatürk. Le professeur Pierre Vermeren indique que ce sont avant tout des « militants politiques » qui « cherchent à prendre le pouvoir par les urnes », ce qui explique qu'ils aient été « combattus par Nasser en Égypte ».

« Alimentée par des bailleurs connus (Turquie, Qatar) », l'organisation a étendu son influence en France depuis l'affaire du foulard islamique de 1989 à Creil. Les Frères musulmans affirment respecter les lois de la République, mais ont en réalité « été dépassés par la révolution salafiste » pour le professeur Bernard Rougier. Leur action est avant tout sociale (nettoyer les immeubles, faire fonctionner les ascenseurs, etc.) mais aussi religieuse au service d'un projet politique. C'est ce qu'ont souligné l'essayiste Alexandre del Valle et le journaliste Emmanuel Razavi devant la commission d'enquête : « La conquête du pouvoir se réalise par l'associatif et le caritatif, c'est-à-dire les réseaux d'entraide fréristes. »

Les Frères musulmans, au contraire des salafistes, veulent donc se faire reconnaître une place dans les institutions. Ce sont les seuls disposant d'un véritable projet politique, qui les conduit à agir sur le terrain du social, en le faisant progresser dans une logique de lobby communautaire. Comme l'indique Olivier Roy : « les Frères musulmans, (...) ont une stratégie politique de défense de la minorité qu'ils essaient de construire, d'où l'utilisation du terme "islamophobie" ».

Haoues Seniguer, confirme cette capacité des Frères musulmans à s'inscrire dans un compromis apparent avec la République : « L'UOIF, devenue Musulmans de France en 2016, est héritière des Frères musulmans, mais la plupart de ses acteurs sont legalistes. Leurs discours, en effet, ne contiennent pas de trace d'une remise en cause de la laïcité. » Il explique que l'ordre idéal qui serait le leur « serait celui d'une société régulée majoritairement par une norme religieuse, mais se trouvant dans la situation française, ils tirent plus d'avantages de la laïcité

que s'ils la combattaient (...). Se sachant redevables au principe laïc, qui leur donne la possibilité d'une liberté de conscience, d'organisation et de culte, ils l'acceptent au moins juridiquement et se conforment à la loi ». Il prend d'ailleurs l'exemple de la loi de 2004 interdisant les signes religieux dans les écoles, collèges et lycées et relève que « l'UOIF n'a pas appelé à manifester mais s'est rangée du côté de la loi, en appelant les musulmanes à s'y conformer. Il s'agit pourtant d'une organisation frériste ».

Pour Alexandre del Valle et Emmanuel Razavi, cette position de compromis serait au service d'un « projet global » : « les Frères musulmans ne dissocient pas ce qui se passe au Moyen-Orient (le soutien au Yémen, en Libye, au Hamas en Palestine) de ce qui se passe en Europe et en France ». La promotion de leur projet reposerait principalement sur deux capitales : Istanbul, identifiée comme base d'accueil des principaux théoriciens de l'organisation, et Doha, « tenue à 100 % par les Frères musulmans ».

Comme le note Mohamed Sifaoui, les Frères musulmans recrutent moins dans les quartiers et parmi les enfants d'ouvriers, leur sociologie provenant d'avantage d'étudiants arabes venus pour étudier en France (école d'ingénieurs, etc.). Désormais leur ambition est de « travailler » les élites musulmanes et les déçus de l'intégration.

Pour le professeur Youssef Chiheb, les Frères musulmans infiltrent en particulier les universités : « Contrairement aux salafistes qui s'intéressent aux individus défavorablement connus par les services de police, les Frères musulmans s'intéressent aux bac + 5. Leur réservoir, ce sont les universités. Car cela fait partie de leur doctrine : infiltrer les corps intermédiaires, les grandes entreprises, les universités, plus tard l'armée, afin de renverser le régime de l'intérieur. » C'est le modèle égyptien qui a été appliqué avec succès par Mohamed Morsi après le printemps arabe.

En France, l'organisation compterait environ 50 000 personnes. Pour Haoües Seniguer, « l'ex-UOIF représente environ 200 associations en France ». Selon les informations qu'a pu recueillir la commission d'enquête, on dénombre aujourd'hui 147 lieux de culte et 18 écoles rattachés à la mouvance des frères musulmans.

La commission d'enquête a tenté d'obtenir des précisions de la part de l'association Musulmans de France. L'organisation, présidée par Amar Lasfar, n'a pas répondu à ses différentes sollicitations. La commission d'enquête sera donc amenée à examiner les suites à donner à cette situation.

(d) Les djihadistes : la frange radicale et violente de l'islam politique

Les djihadistes constituent le groupe le plus extrême des mouvances islamistes. Pour Bernard Rougier, « ils n'ont qu'une visée, l'instauration d'un califat global. Leur vision est internationaliste et ne se préoccupe pas des quartiers ».

Le chercheur a pu toutefois relever une porosité entre le salafisme et le djihadisme. À partir de l'étude des trajectoires de socialisation d'une

cinquantaine de femmes emprisonnées de 20 à 40 ans, prévenues ou condamnées pour djihadisme, il démontre le passage préalable par le salafisme : « *Le salafisme a mené au djihadisme. Dans plus de 90 % des cas, le parcours de ces femmes a prouvé qu'il existe une socialisation salafiste qui s'est ensuite projetée vers le djihadisme.* »

Toutefois, Mohamed-Ali Adraoui met en évidence un phénomène récent : « *L'autonomisation du djihadisme* », « *le passage au djihadisme aujourd'hui semble assez largement, et de façon croissante, déconnecté de la socialisation fondamentaliste* » : « *on passe au champ de bataille sans être nécessairement socialisé dans les communautés fondamentalistes, comme le sont les communautés salafistes.* »

C'est ce que montrent également les travaux du chercheur Hugo Micheron. Depuis le début des années 2000, le djihadisme a évolué et ne se nourrit plus exclusivement du salafisme. Sur la base de l'étude de plusieurs centaines de profils observés sur le temps long, Mohamed-Ali Adraoui constate que « *le djihadisme évolue (...) du fait de cette autonomisation sociologique. Les espaces sociaux, par ailleurs, ne sont plus les mêmes. Au niveau européen, 51 % des djihadistes ou des adeptes qui seront recrutés dans des mouvements djihadistes passent par un milieu carcéral. Cette porosité prison-djihadisme est beaucoup plus importante qu'entre les communautés salafistes et les mouvements djihadistes* ».

La commission d'enquête renvoie, sur la question des réponses à apporter au djihadisme, au rapport déjà publié de Mme Sylvie Goy-Chavant¹.

(e) Les Turcs du Millî Görüş : un mouvement émergent en France de « *turcisation* » de l'islam politique

Cette organisation islamique européenne, dont le nom signifie littéralement « *vision de la communauté religieuse* » et qui siège à Cologne en Allemagne, a été fondée en 1969 par l'ancien Premier ministre turc Necmettin Erbakan. Elle s'est ensuite développée sous l'impulsion de membres de la diaspora turque d'abord en Allemagne, puis aujourd'hui en France, en particulier à Strasbourg.

Selon les témoignages recueillis par la commission d'enquête, l'islam turc n'a pas, pour l'instant, d'impact comparable aux autres mouvances islamistes en France.

Toutefois, l'objectif du président turc Recep Tayyip Erdogan est bien de contrôler, dans un premier temps, sa diaspora, à travers le « *ministère des affaires religieuses* » (« *Diyanet* »), puis les populations d'origine arabe en Europe en instrumentalisant le mélange du nationalisme et de l'islam.

¹ Menace terroriste : pour une République juste mais plus ferme, rapport n° 639 (2017-2018) du 4 juillet 2018 de Mme Sylvie GOY-CHAVENT, fait au nom de la commission d'enquête : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-639-notice.html>

À huis clos, un haut responsable public confirme : « L'État turc déploie une stratégie d'influence visant à asseoir l'emprise des Turcs sur une partie du territoire, particulièrement en Alsace, et particulièrement à Strasbourg, avec la construction de la grande mosquée, l'installation de la très puissante Ditib (l'Union turco-islamique pour les affaires religieuses) et de l'école Yunus Emre, le projet d'ouverture d'une faculté de théologie islamique dépendante de l'université de Marmara (...) tout cela marque la volonté d'emprise politique, via la religion, d'une puissance étrangère sur le territoire, l'objectif étant de tenir en main la diaspora turque. »

Recep Tayyip Erdogan pourrait également prétendre capitaliser sur le prestige dont il jouit auprès des populations d'origine maghrébine et dans les quartiers, notamment grâce à ses positions politiques « panislamiques » pro sunnites, que ce soit vis-à-vis de la Syrie ou contre l'État d'Israël.

2. La progression inquiétante de l'islamisme sur le territoire français : réalité, causes et stratégies

a) *L'islamisme en France, une réalité indéniable et qui nécessite une réponse forte*

Hakim El Karoui, auteur de « La Fabrique de l'islamisme » et président de l'Association musulmane pour l'islam de France (AMIF), a considéré lors de son audition que l'« on assiste à une offensive idéologique, qui consiste à affirmer et à édicter une certaine vision de l'islam, à l'imposer aux musulmans, ainsi qu'au reste du monde, en vue de prendre le pouvoir ». L'action transformatrice de l'islamisme sur l'islam maghrébin au cours des trente dernières années est une réalité qui a fait basculer l'islam d'une religion à une idéologie.

La commission d'enquête s'est vu confirmer à plusieurs reprises que les tenants de l'islamisme tentent aujourd'hui de prendre le contrôle de l'islam en France. Une des personnes auditionnées indique ainsi que « le problème, c'est que cette fraction minoritaire est la plus active, maille le territoire et terrorise intellectuellement la communauté musulmane ». Devant la commission d'enquête, Nadia Remadna, présidente de la Brigade des mères, s'est indignée que « (...) la République ne nous protège pas contre les islamistes. On est menacé de mort sans que les élus locaux ne lèvent le petit doigt ». Elle souligne le paradoxe de sa situation : « Je me suis battue pour être libre en Algérie. Puis je suis venue en France pour être libre. Jamais je n'aurais pensé devoir me battre ici, dans ce pays, pour boire de l'alcool ou fumer une cigarette » et observe que « la situation s'est aggravée depuis les attentats de 2015 ».

La journaliste Zineb El Rhazaoui demande elle aussi l'aide des pouvoirs publics : « Il faut protéger les Français qui sont vus comme musulmans par les islamistes et comme "traîtres à la communauté" s'ils ne respectent pas les préceptes de l'Islam : boire du vin, épouser quelqu'un de confession juive, vivre en concubinage ou être homosexuel. » Selon elle, « la liberté religieuse de certains

musulmans viole la liberté de conscience d'une immense partie d'entre eux ! » et en appelle à « détruire le fascisme islamique ».

Le témoignage d'un haut responsable public va dans le même sens : *« l'islamisme dévoie l'islam et les musulmans en sont aujourd'hui les premières victimes ». Selon lui, « il y a aujourd'hui des gens qui veulent remplacer la République par la charia ». Il ajoute : « Nous devons être inflexibles sur nos valeurs. L'État doit affirmer sa présence dans chaque quartier et faire respecter chaque mètre carré de la République là où c'est nécessaire, avec une présence policière. » En somme conclut-il, « nous devons tout faire pour que la République ne recule pas ».*

Il estime que *« de nombreuses parties du territoire, dit de reconquête républicaine, sont des lieux où cet islam théocratique est devenu "normal", normal au sens de la banalité et normal au sens de normatif ».* Cet « entrisme » s'exerce selon lui *« à tous les niveaux de la société ».* Il juge par ailleurs *« illusoire de penser que l'on pourra acheter la paix sociale et trouver des compromis avec ceux qui sont devenus les nouveaux maîtres de ces territoires. On l'a vu avec l'absence de respect des règles sanitaires pendant la crise de la covid-19 ».* Il considère également, face à l'islamisme, que *« nous avons commis l'erreur de nous focaliser sur la radicalisation violente ».* Nous avons été *« laxistes avec les porteurs de cette idéologie lorsqu'ils étaient quiétistes ou non-violents. On a pensé que les islamistes non-violents seraient préférables aux poseurs de bombes, sauf que leur but ultime est le même : l'islamisation de la société ! »* Lui aussi estime que *« sur le plan de l'éthique », ce serait une « trahison que d'abandonner les populations des quartiers qui subissent aujourd'hui la norme islamiste, je pense notamment à nos concitoyens d'origine maghrébine ou turque ».* Il ajoute : *« Nous devons tenir la promesse républicaine vis-à-vis des athées, des apostats et de tous ceux qui sont aujourd'hui la cible des islamistes cars ils incarnent l'échec de leur projet et les limites de leur raisonnement. »*

En 2000, l'Union des organisations islamiques de France (UOIF) avait exigé le retrait d'une clause qui reconnaissait le droit de changer de religion, dans un texte signé par le ministre de l'intérieur et les représentants des principaux courants de l'islam et intitulé « Principes et fondements juridiques régissant les rapports entre les pouvoirs publics et le culte musulman en France ». L'islam politique est donc bien une réalité et ses tenants estiment qu'un musulman n'aurait pas le droit de quitter l'islam sans être menacé, c'est-à-dire sans se rendre coupable du crime d'apostasie.

À cet égard, un des intervenants entendu par la commission a estimé que *« nous devons assumer que certaines idéologies sont intrinsèquement incompatibles avec la République ».* Pour lui, *« il y a des règles qui s'imposent comme la liberté de critiquer la religion ou le droit au blasphème ».* Il relève *« un fait complètement nouveau », à savoir que « l'islamisme européen est devenu si puissant aujourd'hui qu'il tente de réislamiser le monde arabe ».* L'exemple des critiques des jeunes musulmans de France contre la liberté d'expression

revendiquée par une partie de la jeunesse en Algérie dans le cadre du mouvement du « Hirak » en est, selon lui, une illustration.

Les profils de la radicalisation

S'agissant de la frange « radicalisée » de l'islam, l'ancien préfet Michel Aubouin opte pour une description reposant sur l'analyse des profils des individus et propose une classification en cinq populations :

- D'abord, de jeunes Français issus de familles maghrébines, qui choisissent de rompre avec l'islam de leurs parents, qu'ils considèrent comme « *un islam dévoyé, un islam d'ouvriers ne respectant pas toutes les prescriptions* ».

- Ensuite, de jeunes Français convertis, de tradition et de culture non musulmane cette fois, « *à la recherche d'une autre forme de religiosité, plus pure, d'une fraternité qu'ils n'ont pas trouvée dans leur communauté d'origine* ».

Pour ces deux catégories de jeunes, l'islam a un avantage concurrentiel considérable par rapport aux autres religions : il est facile d'accès et représente une religion fraternelle qui permet d'entrer dans une communauté. C'est ce qu'explique Michel Aubouin : « *Pour les personnes en difficultés personnelles et en quête de spiritualité, l'islam constitue une religion que je qualifierais de « facile », tout en ayant l'apparence d'une religion savante* ». Selon lui, il faut se demander « *pourquoi une partie des jeunes d'origine catholique se tournent-ils vers l'islam ?* »

- Il existe également une population très intégrée, française, cultivée, qui « *voit dans l'islam communautaire le vecteur d'une identité propre au monde musulman* ». Ces individus utilisent l'islam comme un instrument de promotion sociale personnelle, souvent par le biais de la politique au niveau local. Michel Aubouin souligne : « *Dans cette catégorie, on compte beaucoup d'adeptes de la pensée de Tariq Ramadan : ceux-ci pensent l'islam comme un objet politique et sont susceptibles de présenter des listes aux prochaines élections municipales.* »

- Viennent ensuite les familles immigrées récemment arrivées en France avec « *un islam nettement plus rigoriste que celui que l'on y pratique* ». Il s'agit en particulier de familles appartenant aux populations d'origine afghane ou tchétchène. Pour l'ancien préfet, « *ces personnes migrent avec des pratiques religieuses parfois très éloignées des codes culturels français* ».

- Enfin, une dernière catégorie est constituée de « *l'islam de la rédemption ou de l'interconnaissance, propre au monde du crime* ». Population la plus dangereuse, elle est aujourd'hui largement « majoritaire dans les prisons françaises ». Dans les prisons, « *cette religion a un caractère très structurant* » rappelle l'ancien préfet qui souligne que « *de nombreux jeunes gens tombés dans la délinquance ont acquis une pratique religieuse en prison* », comme « *Amedy Coulibaly après une première incarcération à Fleury-Mérogis* ». Pour lui, « *ce type de profil est susceptible de passer à l'acte, notamment parce qu'il est issu du monde du crime* ».

En France, l'islamisme, en tant que doctrine politique visant à imposer la loi religieuse à l'ensemble du territoire et à régler tous les aspects de la vie sociale, s'est développé sur un terreau fertile, prospérant sur la

fracture économique et sociale à laquelle font face des populations musulmanes habitant majoritairement dans les quartiers et livrées à des machines de prédications redoutablement efficaces.

Mais la compréhension du phénomène dépasse les variables économiques. Comme l'explique Youssef Chiheb, les causes liées à la crise sociale, urbaine et des banlieues ne suffisent pas pour comprendre la résurgence de l'islamisme : *« C'est un combat identitaire : une conflictualité contre la République et la laïcité. »* Et dans ce combat, les islamistes ont compris qu'il pouvait tirer parti d'un modèle communautariste.

La commission d'enquête doit faire un constat amer et inquiétant : l'islamisme s'est introduit dans les failles de notre démocratie. *« Soyons clairs : pourquoi la République a-t-elle perdu des territoires ? Parce qu'elle les a quittés. »*, a affirmé Olivier Roy devant la commission d'enquête. Il y a eu, pendant de nombreuses années, des faiblesses et des accommodements successifs qui ont conduit à la situation à laquelle la France fait face aujourd'hui.

Notre démocratie doit donc s'appuyer sur la protection des libertés et les droits de chacun dans la tolérance, mais aussi sur l'attachement à la République, qui garantit notre unité et nous prémunit contre le communautarisme. Or, aujourd'hui les islamistes se réclament de la liberté pour combattre la République.

b) La mise en place d'une machine de prédication redoutable prospérant sur le terrain du social et profitant des discriminations

Deux thèses dominant depuis longtemps en France le débat sur les causes de la radicalisation : celle de Gilles Kepel, qui affirme que l'on assiste à une *« radicalisation de l'islam »*, entendue comme la création d'une communauté imaginaire sectaire, et celle d'Olivier Roy, qui analyse au contraire *« l'islamisation de la radicalité »* entendue comme une haine plus globale de la société. En réalité, ces deux thèses sont complémentaires, et recouvrent un ensemble de facteurs.

(1) Inégalités et discriminations : un terreau très fertile

Le renouveau de la pratique de la religion musulmane au sein des populations immigrées qui s'est opérée sur fond de crise économique correspond historiquement à la fin du cycle des « Trente glorieuses ». À mesure que la misère et la pauvreté s'installaient dans les quartiers, le discours islamiste s'est répandu et s'est développé. Sur le terrain, les islamistes se sont ainsi nourris des inégalités et du défaut d'intégration des populations d'origines maghrébines, africaines ou turques, sources de frustration.

Les dimensions sociales et économiques de la radicalisation ne doivent pas être sous-estimées. Les difficultés pour accéder à l'emploi et les inégalités au sens large, constituent des causes économiques et sociales du

phénomène du repli, prélude à une potentielle séparation d'avec le reste de la société française. Le rapporteur souligne que cette réalité appelle aussi de la part des familles un travail de transmission de leur histoire et de celle de la France, transmission nécessaire pour éviter l'anomie des individus et leur réduction à leur situation sociale.

Comme dans les pays arabes, les mouvances islamistes en France tentent en effet de tirer profit d'une récupération du discours de « lutte des classes », un phénomène analysé par Gilles Kepel dès 1991 dans « *La Revanche de Dieu. Chrétiens, juifs et musulmans à la reconquête du monde* ». Dans les pays musulmans, à partir des années 1970, les islamistes ont effectivement réussi à récupérer le discours marxiste en s'adressant, sur le terrain du social, aux populations les plus défavorisées.

La crise sanitaire liée à l'épidémie de la covid-19 a démontré s'il en était besoin que le caritatif pouvait constituer un outil d'entrisme particulièrement puissant dans la société française. De nombreuses associations caritatives musulmanes ont assuré, pendant le confinement, des distributions d'aides alimentaires à des populations qui se retrouvaient sans ressources.

Plus largement, François Héran, professeur au Collège de France, titulaire de la chaire migrations et société, a relevé que les problèmes sociaux sont l'un des rares points sur lequel les analyses des chercheurs convergent. De Gilles Kepel à Olivier Roy en passant par François Burgat, tous « *sont convaincus de l'importance de la déstructuration de la famille, de l'absence du père, de la marginalisation sociale* ».

Sans être l'unique grille analytique de la radicalisation islamiste, les mouvances islamistes l'ont d'ailleurs bien compris et se nourrissent de l'assignation à résidence identitaire et géographique dans certains territoires.

Depuis les années 1980, les populations immigrées ont en effet été regroupées dans certains territoires. En Île-de-France par exemple, cela s'est particulièrement vérifié en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne, où l'on est passé respectivement de 15 % d'immigrés à 30 % et de 13 % à 21 % aujourd'hui. La fabrique du communautarisme résulte donc aussi, indirectement, des politiques d'attribution des logements sociaux et de peuplement. De nombreuses personnalités auditionnées par la commission d'enquête ont ainsi fortement critiqué la concentration de populations aux origines identiques au même endroit.

Réduire l'islamisme à un phénomène religieux serait selon une des personnes auditionnées « *une erreur (...) car cela s'explique en grande partie par le manque de diversité sociologique de ces territoires* ». Mohammed Moussaoui, président du Conseil français du culte musulman (CFCM) livre une analyse similaire : « *Vous savez, un jeune ne devient pas radical ou extrémiste subitement. Il suit un cheminement lié à des facteurs de son histoire et de son environnement, d'ordre social, économique, politique, ethnique ou religieux. Nous devons y ajouter*

d'autres facteurs psychologiques et émotionnels. » Il ajoute : « Le fait d'avoir cantonné des populations dans un même espace sans favoriser la mixité a donné naissance à certains problèmes. Ensuite, les quartiers ont été presque vidés de tous les corps intermédiaires. Ceux qui resteront sont peut-être ceux qui ont les moyens de militer au sein de ces territoires. »

Pour l'essayiste Céline Pina, dans les quartiers populaires, *« les islamistes sont les seuls aujourd'hui à travailler la population au corps, aucun autre discours n'est porté dans les quartiers »*. S'ils sont si puissants c'est parce qu'ils sont *« cohérents, organisés, structurés »*, et qu'ils *« s'inscrivent dans un temps long »*. C'est pourquoi, pour Naëm Bestandji, fondateur du collectif *« Ni putes ni soumises »* de Grenoble, pour lutter contre la radicalisation, il convient en priorité d'agir sur les causes économiques, sociales, liées au sentiment de délaissement : *« Il faut reprendre en main les quartiers populaires, pas seulement sur le plan sécuritaire. Il faut créer un ministère d'État de la politique de la ville qui coordonne les actions dans les quartiers populaires et engage des politiques de long terme. »*

Les populations de ces quartiers sont en effet d'autant plus facilement *« travaillées par l'islamisme »* que, maintenues géographiquement à l'écart du reste de la population française, elles sont souvent influencées par *« l'intolérance religieuse et les inégalités raciales qui existent dans leur pays d'origine »* et pour lesquelles *« l'égalité hommes/femmes n'existe pas »* selon les mots de Céline Pina.

La commission d'enquête juge donc prioritaire de retisser le lien social dans les quartiers, une exigence en contradiction avec la suppression de nombreux contrats aidés.

L'assignation à résidence de fait se trouve aggravée par les discriminations à l'emploi et dans l'ensemble de la vie sociale, qui, pour François Héran, *« constituent une toile de fond importante pour aborder la question qui nous occupe »*.

Les récentes campagnes de *« testing »* dans de grandes entreprises françaises ont confirmé qu'un prénom à la consonance jugée musulmane obère considérablement, à parcours égal, les chances de décrocher un entretien d'embauche.

Le chercheur Mohamed-Ali Adraoui attire lui aussi l'attention sur ce point : *« Nous pouvons avoir un regard extrêmement dur sur ces mouvements radicaux, à condition de les resituer dans une interaction entre certains groupes sociaux et l'État. Il a été mis en évidence il y a quelques mois qu'au sein des familles musulmanes, les personnes diplômées sont les plus discriminées. Il est nécessaire de reconnecter ces groupes sociaux à la République et à la société française. »* Il reconnaît ainsi, sur la base d'entretiens avec certains milieux islamistes, que *« ces idéologies sont en interaction avec un contexte »*.

La radicalisation se nourrit en effet du sentiment de discrimination et de déni de citoyenneté et d'identité. Hakim El Karoui explique ainsi *« dans*

leurs prêches, les islamistes expliquent aux jeunes Français que la France leur dénie leur francité, qu'ils sont discriminés et mal traités, et que leurs parents ont été humiliés et colonisés. Ils leur répètent que leur identité, c'est d'être un musulman, mais pas un musulman comme l'étaient leurs parents, un musulman comme le sont les islamistes, avec une affirmation identitaire et politique forte ».

Le malaise identitaire, suscité notamment par la fracture économique dans les banlieues s'est donc superposé à la revendication d'égalité sociale qui s'était exprimée dès le début des années 1980 (avec « *la marche pour l'égalité des droits et contre le racisme* » en 1983 par exemple, surnommée « *la marche des beurs* ») dans les populations immigrées de culture musulmane.

C'est justement en 1989 que l'affaire des foulards de Creil éclate sur le devant de la scène publique. À partir de là, les machines de prédication porteuses d'un discours de rupture ont été d'autant plus efficaces qu'elles ont prospéré sur le terreau fertile de la désespérance sociale.

L'Institut national d'études démographiques, dans son enquête « *Trajectoires et origines* » (2008), qui étudie la trajectoire des enfants d'immigrés, indique que 40 % d'entre eux disent « *souffrir d'un déni de citoyenneté française* ». François Héran ajoute : « *En France, ce pourcentage est variable selon les origines : avec des origines maghrébines ou subsahariennes, ce taux dépasse 50 %. Cela crée des frustrations considérables. L'étude de Fabien Jobard, chercheur au CNRS, sur les contrôles de police au faciès dans les lieux publics parisiens les plus fréquentés atteste également cette discrimination (...), vous avez quatre fois plus de chances d'être interpellé si vous êtes noir ou arabe.* » Devant la commission d'enquête, Mahyar Monshipour, référent « *radicalisation* » à la Fédération française de boxe faisait observer que « *certaines personnes d'origine étrangère ne sont pas toujours acceptées comme Françaises* », ce qui peut nourrir « *le repli religieux que nous constatons aujourd'hui* ».

Les analyses convergent donc sur le fait que le séparatisme, susceptible de mener à la radicalisation, peut se nourrir de la stigmatisation et de la marginalisation que peuvent ressentir certains de nos concitoyens.

L'analyse sociologique des jeunes djihadistes ces quinze dernières années met par ailleurs en évidence des causes plus individuelles. Les parcours de petite délinquance (vols, trafics, violences gratuites, drogue, etc.) sont ainsi nombreux parmi les jeunes radicalisés. C'est ce que démontrent notamment les travaux des sociologues aussi différents que Farhad Khosrokhavar ou Tarik Yildiz¹. L'islam radical devient pour certains un moyen de retrouver du sens, en se consacrant à une religiosité nouvelle.

François Héran analyse, en filigrane, l'impact de ce qu'il nomme la « *désintégration* ». Une thèse finalement assez proche de l'explication de

¹ Auteur de *Qui sont-ils ? Enquête sur les jeunes musulmans de France*, L'artilleur, 2016

type psychosociale déployée par Olivier Roy qui présente les radicalisés comme faisant partie d'une jeunesse en rupture comme à chaque génération, mais atteinte par ce qu'il appelle le « *nihilisme* ».

La commission d'enquête estime nécessaire de croiser toutes ces explications afin de dépasser le simplisme lorsque l'on s'attache à expliquer les situations de rupture. Il existe en effet d'autres causes non directement liées à l'islam en tant que religion : la déscolarisation et la désocialisation, les déstructurations familiales, les frustrations personnelles, d'ordre sexuel ou professionnel, *etc.*, autant de situations qui peuvent engendrer une haine de la société et de ses institutions.

De la même manière, il ne faudrait pas sous-estimer dans les parcours de radicalisation l'attrait pour les armes ni les troubles psychologiques ou psychiatriques. Les profils de consommateurs de stupéfiants sont ainsi nombreux parmi les jeunes radicalisés ; parmi les 9 000 inscrits au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), 13 % présentent un trouble psychiatrique. Ces jeunes fragiles mentalement tombent plus facilement sous la coupe d'un mentor dont l'influence est déterminante dans leur radicalisation. La commission d'enquête souligne l'importance du travail qui reste à mener pour permettre aux soignants de signaler les cas de radicalisation même en dehors de tout danger immédiat.

Cette dimension psycho-sociale doit être prise en compte pour saisir la radicalisation dans toutes ses composantes. Tous les terroristes ou les français partis rejoindre le djihad ne provenaient pas forcément des « *enclaves salafistes* ». « *Il y avait des individus très isolés. Une approche essentiellement géographique aurait conduit nos services de renseignement à rater des profils dangereux* » explique un haut responsable de la sécurité intérieure.

(2) La stratégie d'endoctrinement des Frères musulmans

Les mouvements islamistes tirent parti de ces situations pour déployer leurs stratégies de recrutement. Celle des Frères musulmans est particulièrement efficace.

Devant la commission d'enquête, Mohamed Louizi, essayiste et auteur de « *Pourquoi j'ai quitté les Frères musulmans* », a décrit, à travers son histoire personnelle dans les années 1990 au Maroc, les processus qui ont conduit une partie de la jeunesse des quartiers délaissés du Royaume marocain vers les mouvances fréristes.

Il s'agit, selon lui, des mêmes dynamiques, observées dès la fin des années 1990 dans certains quartiers français : une jeunesse désœuvrée, récupérée par des organisations communautaristes qui ont fait de la charité musulmane un moyen d'endoctrinement. Les « frères » mettent en place tout un processus d'intégration individualisé très performant qui se rapproche de l'emprise sectaire et que la commission d'enquête a souhaité décrire.

Cette description fait écho à l'analyse développée également par Mohamed-Ali Adraoui, spécialiste du fondamentalisme islamiste : « *Nous sommes tous aujourd'hui dans une société atomisée, et les phénomènes de recrutement s'opèrent largement de manière interpersonnelle. Il n'existe pas d'embrasement de masse, en France, en Tunisie, en Égypte ou ailleurs. Il ne faut jamais perdre de vue le phénomène d'intégration sociale.* »

Les quatre étapes du recrutement par les Frères musulmans

(1) La première étape : répondre à un besoin d'aide sociale

À travers des œuvres sociales complètement gratuites (sport, voyage, cours de soutien scolaire, achat de médicaments) les organisations fréristes parviennent très concrètement et très progressivement à se positionner comme des « bienfaiteurs ». « *Quand vous êtes jeunes, que quelqu'un vous donne du temps et de l'argent, vous accompagne, s'occupe de vous, comble l'absence d'un père, ou vous achète des vêtements, etc., son discours devient audible pour vous* » explique Mohamed Louizi.

(2) La deuxième étape : combler un vide affectif

C'est une étape plus « sentimentale » pendant laquelle « *le jeune est invité, progressivement à apprendre quelques versets du Coran, la parole du prophète etc.* » C'est un processus graduel et délivré par dose homéopathique. « *C'est un processus d'endoctrinement très banal.* » L'embrigadement peut alors commencer.

(3) La troisième étape : identifier des leaders

La confrérie s'appuie ensuite sur l'organisation de vacances notamment pour identifier, dans cette masse de jeunes, quelques leaders : « *les plus brillants* » ou « *les plus influents* », et « *en flattant leur ego* », on les amènera progressivement à prêter allégeance à l'organisation. Il s'agit d'un processus de cooptation.

(4) La quatrième étape : l'allégeance définitive

La prestation de serment n'a lieu qu'après une évaluation du recruté par la confrérie. « *Une fois cette allégeance acquise devant Dieu, l'engagement prend une dimension bien supérieure à celle d'une simple association.* » Dès lors, seule compte l'appartenance à l'Oumma.

Ce processus, Mohamed Louizi l'a expérimenté dès 1999 lorsqu'il est approché par l'UOIF à son arrivée en France depuis le Maroc. « *C'est une prise en charge matérielle et spirituelle. Je m'en suis éloigné à partir de 2006 à la suite de différents administratifs mais surtout d'une rupture idéologique car les Frères musulmans prônaient le djihad armé, ce qui était inconcevable pour moi.* »

Pierre Vermeren décrit lui aussi l'islamisme radicalisé comme « *un phénomène sectaire* » à l'occasion duquel les recruteurs « *prennent en charge mentalement et psycho socialement des individus aux faibles ressources* ».

Mohammed Moussaoui considère également que « *les promoteurs de cette idéologie mortifère ont réussi à créer un modèle particulièrement séduisant, en manipulant d'une manière perverse des codes et ressorts de communication ciblant*

les jeunes ». Selon lui « *ce mode vise à marier la bravoure héroïque avec l'idéal du saint qui accomplit une prétendue mission presque divine et altruiste* ». Il ajoute : « *Ces promoteurs offrent une forme de considération et d'estime de soi, et créent chez ces jeunes l'illusion d'être importants, d'être élus pour accomplir ce que l'immense majorité des musulmans est incapable de réaliser, par faiblesse ou trahison.* »

Pierre Vermeren observe une différence avec les sectes traditionnelles, qui d'ordinaire recherchent des victimes très riches et tentent de capter leurs ressources ; mais aussi des similitudes : « *une volonté permanente de couper du monde des individus, de les isoler par un lavage de cerveau* » ; « *une hiérarchie entre différents niveaux au sein de l'organisation* » (agents de base ; recruteurs ; commanditaires et financiers au sommet) ; « *l'importance du charisme* » des mentors capables de déployer un discours séduisant auprès des jeunes.

Les pouvoirs publics affirment pouvoir désormais mieux prendre en compte la dimension sectaire de l'islamisme, grâce au rattachement des services de la Miviludes au secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance de la radicalisation (SG-CIPDR). La commission d'enquête regrette néanmoins la disparition de cet organisme dédié à la lutte contre les dérives sectaires dont le champ dépasse celui du CIPDR.

Proposition n° 1 : Rétablissement de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes).

Les sociologues Farhad Khosrokhavar et Jérôme Ferret résument également le processus vécu par Mohamed Louizi : « *On commence quelquefois individuellement par être salafiste, mais ensuite l'attrait du groupe et la pression des membres change la donne : on commence par "l'islamisation de l'individualité" et on finit par "la sectarisation de l'islam" qui façonne la vie de l'individu pris dans les rets d'un groupe concret, le groupe salafiste.* »¹ C'est en cela que le projet islamiste est un projet communautariste et séparatiste à la fois. Le séparatisme est un moment où l'individu fait sécession. Le communautarisme est la volonté d'imposer une identité et des normes à un groupe prétendument spécifique. Cette dérive rappelle évidemment les pratiques sectaires et décrit une volonté d'entre soi avec une mise à distance

¹ TRIBUNE. La fausse alternative : la radicalisation de l'islam ou l'islamisation de la radicalité

<https://france3-regions.francetvinfo.fr/occitanie/haute-garonne/toulouse/tribune-fausse-alternative-radicalisation-islam-islamisation-radicalite-1784649.html>

Voir aussi Conversation avec Jérôme Ferret et Farhad Khosrokhavar : « L'islam radical a une capacité à capter toutes les vulnérabilités sociales »

<https://theconversation.com/conversation-avec-gerome-ferret-et-farhad-khosrokhavar-lislam-radical-a-une-capacite-a-capter-toutes-les-vulnerabilites-sociales-89273>

des autres et la tentative d'imposer des normes sociales à l'intérieur du groupe. Les islamistes parviennent à créer « *une fascination pour une Oumma imaginaire, la néo-Oumma* » pour reprendre les mots des deux sociologues.

Mohammed Sifaoui va dans le même sens : « *La stratégie a été définie en Égypte, et le projet islamiste des Frères musulmans a été pensé par un endoctrinement à chaque étape : l'individu, la famille, le quartier, la ville, le pays, le monde.* » L'essayiste Céline Pina fait elle aussi remarquer que « *de même que les idéologies fascistes, ils cherchent à travailler la société du bas vers le haut en ciblant prioritairement la jeunesse* ».

De nombreux intervenants ont insisté sur le fait que la jeunesse était une cible particulièrement vulnérable face aux islamistes. Gabriel Attal, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse admet sans ambiguïté que « *la question des jeunes doit recueillir toute notre attention, car l'action des islamistes cible désormais les enfants* ».

La commission d'enquête ne peut que souscrire au plaidoyer de Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, s'agissant de la protection de la jeunesse : « *Dans toutes les sociétés humaines, il y a un moment initiatique à l'adolescence. Nous sommes une société laïque, sécularisée, et nous en sommes fiers. Mais même cette sécularisation doit faire l'objet d'une initiation adolescente à l'âge du collège avec des éléments de fierté et d'appartenance à la République ; sinon, ce sont d'autres éléments initiatiques qui prendront la place, sous l'angle de la violence à travers les gangs par exemple qui sont très forts pour créer ce sentiment d'appartenance – cette chaleur, si j'ose dire – ou sous l'angle du fondamentalisme, islamiste ou autre.* »

À la question de savoir qui finance l'organisation des Frères musulmans en France, la réponse de leur ancien membre Mohamed Louizi est claire : « *d'abord les cotisations* ». Une partie du financement repose en effet sur les membres de la confrérie eux-mêmes, « *qui reversent en moyenne 2,5 % de leur salaire mensuel à l'organisation, un pourcentage qui peut être bien plus élevé pour certains membres comme les « moudjahidines », littéralement les combattants* ». Viennent ensuite les financements étrangers. Comme il l'explique, ceux-ci ont évolué dans l'histoire, car si « *l'Arabie Saoudite était, à une époque, [un pourvoyeur de fonds], aujourd'hui ce n'est plus le cas et l'essentiel provient du Qatar* ».

L'islamisme politique est donc bien un problème mondial, que la France ne pourra pas régler à elle seule. En revanche, pour ce qui concerne notre pays, il nécessite d'investir tous les champs (économique, éducatif, social, culturel) pour enrayer la machine de prédication.

Comme l'explique Bernard Rougier : « *La jeunesse bascule car on a laissé aux islamistes le monopole de la socialisation primaire (quartier, école, stade, salle de sport). Tous les lieux où il y a du collectif sont stratégiques et ont été identifiés comme tels par les islamistes ayant déjà opéré cette stratégie dans les pays arabes du sud de la Méditerranée en investissant la rue et le terrain du social.* »

c) *L'étape d'après : un projet politique et institutionnel de conquête du pouvoir ?*

Les islamistes, forts de leur implantation sociale et notamment associative, tentent désormais d'entrer dans le jeu politique en utilisant les institutions démocratiques pour faire passer leur projet de société, malgré leur absence de représentativité ; parallèlement, la volonté des gouvernements successifs d'institutionnaliser un islam de France leur offre l'occasion de devenir des interlocuteurs légitimés et privilégiés du pouvoir.

(1) Une stratégie désormais assumée d'entrer en politique

Aujourd'hui les islamistes se fondent parfaitement dans nos institutions démocratiques. Pour Djemila Benhabib, essayiste et auteur en 2011 du livre *« Les soldats d'Allah à l'assaut de l'Occident »*, les « islamistes » ne sont plus seulement les « terroristes » mais sont désormais des « intellectuels islamistes qui font de l'entrisme politique, un entrisme au service de l'islam politique ».

Selon Alexandre del Valle et Emmanuel Razavi, auteurs de l'ouvrage *« Le Projet. La stratégie de conquête et d'infiltration des frères musulmans en France et dans le monde »* (2019), les Frères musulmans veulent islamiser l'Europe et y prendre le pouvoir. Leur stratégie d'intégration du monde associatif, économique et politique serait la première étape de leur projet « ultime » selon les deux auteurs : *« L'instauration d'un califat pour que vienne le règne d'Allah. »* Selon les auteurs, la *« réislamisation de la France est un symbole pour les Frères musulmans »*. Si les islamistes parviennent à la réaliser dans la patrie universelle des droits de l'homme, alors le projet aura réussi. *« Ils veulent faire tomber la République. »*

Pour cela, ils s'appuieraient sur une « victimisation des musulmans en Europe », cherchant à les rendre « paranoïaques pour éviter leur intégration », Pour Mohammed Sifaoui, *« sous couvert de l'islamophobie, l'islam politique a pu prospérer en faisant croire qu'il pouvait être non-violent »*. En France, ce discours est désormais institutionnalisé, notamment à travers le Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), réputé proche des Frères musulmans¹. La

¹ Interrogé par écrit sur les liens entre les membres du bureau du CCIF et les Frères musulmans, le directeur exécutif du CCIF, M. Jawad Bachare, a adressé à la commission d'enquête la réponse suivante : « Il n'existe aucun lien. Certains prétendent avoir "prouvé" quoi que ce soit à ce sujet. En réalité, il nous est reproché par nos détracteurs de faire de "l'islam politique", ce qui ne signifie rien de concret, à part tenter de discréditer notre travail. Notre histoire et nos actions sont documentées et notre travail continuera dans ce sens : recenser les violences et les discriminations que vivent les musulmans dans notre pays et agir en justice pour rétablir leurs droits. Nous faisons également un travail de sensibilisation et de communication, afin de dénoncer les dérives qui sont à l'œuvre dans l'espace médiatique et politique de notre pays ». La réponse de M. Bachare renvoie à un entretien du site [regards.fr](http://www.regards.fr/politique/article/pourquoi-il-est-faux-de-dire-que-les-freres-musulmans-sont-derriere-le-ccif) avec Bernard Godard : <http://www.regards.fr/politique/article/pourquoi-il-est-faux-de-dire-que-les-freres-musulmans-sont-derriere-le-ccif>

crainte des Frères musulmans serait que des musulmans adoptent des mœurs libérales et qu'ils deviennent assimilés.

Le communautarisme religieux des Frères musulmans dans la société française ne doit alors pas être interprété uniquement sous l'angle du repli sur soi, mais également de l'« entrisme ». Il ne s'agit pas de vivre en marge, mais bien de pénétrer tous les champs de la vie sociale et politique, d'autant que la confrérie s'inscrit dans une logique de long terme.

Cette logique est observée par les acteurs associatifs sur le terrain. Pour Naëm Bestandji, fondateur du collectif « Ni putes, ni soumises » de Grenoble, *« l'islamisme est un fondamentalisme. Le projet politique (l'islamisme politique) ne s'inscrit pas dans la temporalité de nos politiques, mais sur plusieurs générations »*. Il analyse ainsi la tentative de pénétration de tous les aspects de la vie sociale par les islamistes : *« Ils ne s'opposent pas à la société, ils veulent l'investir : syndicats, écoles, associations, etc., pour faire prévaloir leurs valeurs par la voie de la banalisation. »* Ainsi en est-il de la prescription selon laquelle *« les femmes voilées doivent investir toutes les strates de la société, pour banaliser le voile et le faire accepter »*. En matière électorale aussi, *« les islamistes ont choisi deux méthodes : créer leurs propres listes ou infiltrer les listes d'autres partis »*.

Cette pénétration de l'islam dans la politique doit être prise au sérieux, car selon lui, *« ce sont des gens qui travaillent sur le temps géologique. Ils ne sont pas dans une temporalité de trois à quatre ans, mais ils considèrent que la fécondité intrinsèque à la communauté musulmane est un facteur exponentiel pour la masse électorale, jusqu'au jour où ils atteindront la masse critique et pourront constituer un parti politique »*. Nadia Remadna, présidente de la Brigade des mères, va dans le même sens : *« Les islamistes constituent une armée qui prépare le terrain. Ils travaillent les jeunes et sont dans une dynamique de long terme. »*

La commission d'enquête est attentive au risque désormais identifié d'une infiltration politique de la part des islamistes en général et des Frères musulmans en particulier, notamment dans les conseils municipaux. Les dernières élections municipales ont en effet été l'occasion de voir surgir des listes dites « communautaires » assumant une affiliation religieuse. L'Union des démocrates musulmans de France (UDMF) par exemple, qui se revendique de *« l'anti-impérialisme, de l'antisionisme de l'anticolonialisme »* avait obtenu 40 % des suffrages dans le quartier de l'Épinette à Maubeuge lors des élections européennes de 2019.

Pour Céline Pina, *« la constitution de listes communautaires n'est que le prélude à une dynamique lancée pour conquérir le pouvoir »*. Le travail d'emprise passe selon elle par des réseaux d'influence : *« Ceux qui s'occupent du halal, ceux qui s'occupent du rapatriement des corps, ceux qui s'occupent du pèlerinage à la Mecque, mais l'objectif à long terme c'est bien de gagner des parts de marché politique. »*

Reste qu'en réalité, au-delà des peurs qu'elles peuvent susciter, ces listes ne disposent pas, pour l'instant, de couverture électorale territoriale

nationale, un constat confirmé par le ministère de l'intérieur. C'est aussi ce que démontrent les travaux de terrain, comme ceux d'Antoine Jardin, chercheur en sciences politiques : « *Aux élections européennes de 2019, la liste de l'Union des démocrates musulmans de France (UDMF) n'a obtenu que 0,13 % des suffrages exprimés.* » Pour Hakim El Karoui, ces listes « *sont extrêmement marginales* »¹.

Le phénomène est effectivement très circonscrit localement : La Courneuve en Seine-Saint-Denis, Montereau en Seine-et-Marne, Maubeuge dans le Nord ou encore Vaulx-en-Velin dans le Rhône. Le chercheur souligne : « *On a vu plus souvent ces listes apparaître comme des adversaires ou des partenaires privilégiés des majorités politiques en place : en ce sens, il peut s'agir d'une stratégie visant à peser sur le jeu politique local ou régional.* »

Lors des dernières élections municipales, les préfets avaient recensé 10 listes dites « communautaires », dont la majorité en Île-de-France et principalement déposées sous la bannière « Agir pour ne plus subir », une étiquette de l'UDMF, à Nanterre, Clichy-la-Garenne, Châtellerauld et Joué-lès-Tours. Le ministère de l'intérieur a repéré d'autres listes à Gennevilliers, Garges-lès-Gonesse et Annecy ainsi que dans la métropole lyonnaise. On signalera également le Parti Égalité et Justice (PEJ) qui est, en réalité, une branche de l'AKP, le parti du président turc Erdogan.

Si l'obligation de neutralité s'impose à tous les élus locaux dans le cadre de leur mandat, toute la difficulté réside dans le fait qu'en pratique, aucune liste ne se revendique comme communautaire. La commission d'enquête estimerait utile que les candidats s'engagent, *via* une charte qui serait signée par les partis, au respect de la laïcité. Cela ne doit évidemment pas dispenser les préfets, lors du dépôt des listes, d'empêcher des candidats de se présenter en raison de discours de nature à troubler l'ordre public, ou qui remettrait en cause les fondements de notre République.

La commission d'enquête en appelle à la vigilance des élus locaux qui sont en première ligne. Le système politique local peut constituer un instrument au service de la valorisation du réseau religieux et fournir des ressources aux islamistes. Comme l'affirme Bernard Rougier : « *La pire des situations se produit quand l'écosystème islamique mord sur le système politique local : à Aubervilliers ou à Tremblay-en-France, voire à Mantes-la-Jolie, par exemple, il faut passer par la mosquée pour trouver un logement social ou un emploi dans l'équipe municipale. C'est terrible !* » Et d'ajouter : « *Dans certains territoires, une partie de la violence s'est retournée contre les maires qui avaient fait des promesses qu'ils n'ont ensuite pas pu tenir auprès de mouvances qui leur ont apporté des voix nécessaires à leur élection.* »

¹ Listes communautaires : phénomène ou chimère ? 3 questions à Antoine Jardin, interview, 10 Décembre 2019 : <https://www.institutmontaigne.org/blog/listes-communautaires-phenomene-ou-chimere>

- (2) Le danger d'institutionnaliser un « islam de France » en construisant « l'islam par le haut »

L'absence de clergé dans l'islam sunnite est parfois analysée comme un défaut d'organisation. Elle entraînerait « *une absence de régulation, car il n'y a pas de monopole de l'interprétation religieuse* », selon le professeur Pierre Vermeren. Cette situation tranche avec l'époque des empires musulmans, où les califes disposaient de ce monopole et définissaient l'orthodoxie. C'est ainsi que la radicalisation a pu être envisagée comme le fruit d'une liberté des acteurs, des croyants et des recruteurs.

En Europe, et particulièrement en France les islamistes tentent pourtant de s'institutionnaliser depuis plusieurs années. C'est le cas de la confrérie des Frères musulmans, qui, déjà, sous l'impulsion de son fondateur, l'instituteur Hassan el-Banna, « *prônait une idéologie totalitaire touchant l'ensemble des espaces de la société : la vie familiale, la vie privée, l'enseignement, l'administration, la politique, le rapport à l'étranger, etc.* » comme le rappelle Zineb El Rhazaoui.

En France, l'institutionnalisation est passée par l'association Musulmans de France, qui portait jusqu'en 2017 le nom d'Union des organisations islamiques de France (UOIF), et qui est une émanation des Frères musulmans. « *La France est l'un des premiers pays européens où la confrérie s'est implantée à travers l'UOIF* » souligne la journaliste. Dès 1989, lors de l'affaire des foulards de Creil, Amar Lasfar qui représente alors l'UOIF fait partie des « sages » musulmans missionnés par le ministre de l'intérieur Pierre Joxe pour régler la crise. Son institutionnalisation s'est poursuivie en 1999 lorsque Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'intérieur, a invité l'UOIF à participé à la mise en place d'une instance représentative. En 2003, c'est le Président de la République Nicolas Sarkozy qui l'intègre dans le Conseil français du culte musulman (CFCM).

Le rôle ambigu du CFCM a été plusieurs fois évoqué devant la commission d'enquête, comme lors de l'audition du professeur Youssef Chiheb. Le conseil est critiqué pour « *ses positions peu claires à l'égard de la République et de la laïcité* » ; parce qu'il serait en réalité « *sous l'influence* » manifeste des « *États tiers* » (Maroc, Algérie, Égypte, Turquie, etc.) ; ou encore parce que si la majorité des musulmans de France sont laïcs, ils ne se sentent pas représentés dans « *ce qui est un condensé d'orthodoxes et de religieux* ».

Pour Mohamed Sifaoui, la naissance du CFCM « *procède d'une triple erreur* » : vouloir donner à l'islam une sorte de clergé, alors que le sunnisme n'en a jamais voulu et qu'aucun pays musulman sunnite n'a réussi à l'organiser ; permettre au Qatar et à l'Arabie Saoudite de diffuser leur idéologie ; opter pour une « *consularisation* » de l'islam avec les pays d'origine, empêchant les Français de confession musulmane de s'autonomiser.

Sur ce point, le Sénat n'a pas manqué, à plusieurs reprises de recommander qu'il soit mis fin aux financements étrangers de l'islam en France et que soit supprimée la cogestion du culte musulman avec les pays du Maghreb et du Moyen-Orient. Nos collègues Nathalie Goulet et André Reichardt proposaient dans leur rapport de couper le cordon avec les pays donateurs en faisant transiter les fonds dans un pot commun : la Fondation pour les œuvres de l'islam en France, un organisme créé par Dominique de Villepin en 2005.

Désormais plusieurs acteurs le réclament également, comme Hakim El Karoui qui préconise un islam français, débarrassé de l'influence des pays d'origine : *« Il est important de parler d'un islam de France. Autrement, l'organisation sera gérée et financée par des pays étrangers, notamment le Maroc, l'Algérie ou la Turquie, qui financent assez largement les mosquées dans notre pays, envoient des imams en France, en accord avec le ministère de l'intérieur, et qui s'immiscent dans les affaires franco-françaises. »* Youssef Chibeb dénonce aussi *« l'externalisation de la gestion du culte musulman à des états-tiers »* tout comme Bernard Rougier qui recommande également d'en finir avec l'islam consulaire : *« Cet islam de contrôle des communautés d'origine marchait avec les chibanis mais ne marche plus avec les jeunes générations sensibles au discours djihadiste. Tous les ministres de l'intérieur depuis dix ans disent qu'il faut un islam de France mais continuent à négocier avec les pays d'origine. »*

Le ministère de l'intérieur encourage depuis l'année dernière une *« structuration du CFCM dans des instances départementales »* qui serait *« catastrophique »* selon Mohamed Sifaoui. Comme l'indique Mohammed Moussaoui, *« le CFCM est organisé avec une instance nationale, puis des instances régionales dans les 22 anciennes régions administratives. Une forte demande s'est élevée pour créer un échelon départemental, permettant une proximité avec les acteurs locaux. Il était demandé que cet espace soit mis en place non seulement avec les gestionnaires de mosquées, mais également avec les imams et aumôniers »*. La création de *« conseils départementaux du culte musulman constitués de responsables de mosquées, d'imams et d'aumôniers destinés à être des interlocuteurs quotidiens des pouvoirs publics municipaux et préfectoraux »* est en effet une revendication portée par le CFCM.

La commission d'enquête regarde avec une grande circonspection cette demande adressée aux préfets d'accompagner l'émergence de structures départementales des acteurs du culte musulman. Elle estime que ce n'est pas à l'État de faire émerger ou de structurer l'organisation d'un culte, quel qu'il soit. Il faut laisser aux Français de confession musulmane le soin d'organiser l'islam en France.

Une position que résume bien Zineb El Rhazaoui : *« Il vaut mieux laisser la pluralité de l'islam s'exprimer et les initiatives germer dans la division. »* Nadia Remadna, présidente de la Brigade des mères, va plus loin : *« Si le Gouvernement pense gagner le combat contre la radicalisation en négociant et en construisant un islam de France avec les religieux, il est perdu. »*

Car l'islam est en réalité déjà très bien structuré sur le territoire. Si l'on s'en tient par exemple au cas de l'UOIF qui organise le très fréquenté « *rassemblement des musulmans de France au Bourget* », sa solide implantation sur le territoire ne fait aucun doute. Pour Mohamed Sifaoui, cet événement est même une « *illustration de l'islamisation rampante* » de la société française : « *Ce qui est important ce n'est pas le chiffre (350 000 visiteurs en trois jours) mais l'influence de cette pensée. C'est cette minorité agissante et active qui donne le ton dans la société française.* »

Pour Naëm Bestandji, fondateur du collectif « Ni putes, ni soumises » de Grenoble, l'urgence est de réformer l'islam, car « *le Gouvernement a comme seuls interlocuteurs les Frères musulmans, et non les musulmans progressistes* ». Un jugement partagé par Céline Pina pour qui « *il n'y aura pas d'islam de France tant que les seuls qui sont organisés et véritablement structurés sont les Frères musulmans* ».

De nouveaux acteurs tentent pourtant d'offrir un nouveau visage à l'« islam de France » et sont en quête d'institutionnalisation. La campagne de l'Association musulmane pour l'islam de France (AMIF) va dans ce sens. Selon les déclarations même de ses représentants, le projet de l'AMIF est de « *construire un islam français* ». Son président Hakim El Karoui, affirme « *aujourd'hui, je pense que la question religieuse, notamment la question musulmane, n'est plus de nature privée, et qu'elle est devenue politique* ».

À l'opposé, Zineb El Rhazaoui prévient : « *Je pense qu'il est dangereux d'entériner ce concept, car la bataille contre l'islamisme est aussi une bataille sémantique. Il n'y a pas de christianisme ou de judaïsme de France, et il ne devrait pas y avoir d'islam de France. Il y a un islam en France, il y a des cultes en France, mais pas de culte de France.* »

La commission d'enquête est particulièrement réservée quant à la volonté du gouvernement actuel d'institutionnaliser un « islam de France », volonté qui a animé plusieurs gouvernements successifs sans succès. Si l'insertion des citoyens musulmans dans la République est parfaitement légitime, l'insertion de l'islam dans la République pose, quant à elle, un problème. Pour Céline Pina, « *cela s'apparenterait en réalité à une forme de clergé adoubé par la République. La République française ne doit jamais adouber un intermédiaire communautaire entre ses citoyens et elle-même* ». Selon elle, « *c'est un piège tendu aux représentants de l'État français* », qui consiste à organiser un islam par le haut, c'est-à-dire un islam politique. Elle estime, à juste raison, que les Français de confession musulmane comme tous les autres Français doivent d'abord être « *représentés par leurs élus* ».

Pour l'ancien préfet Michel Aubouin également, la création d'un islam de France « *serait la pire des fausses bonnes idées : il ne réussira pas à réguler les pratiques et ne pourra pas coexister avec les islams consulaires qui sont extrêmement puissants. La laïcité autorise et protège toutes les religions mais n'admet pas qu'elles empiètent sur le champ politique et social du pays* ». À huis clos, un autre intervenant s'est lui aussi montré très critique vis-à-vis de « *la*

tentation actuelle des pouvoirs publics de vouloir disposer d'un interlocuteur unique ». Il prévient : « Si vous dotez l'islam d'une structure de représentation unique alors vous êtes condamnés à livrer cette structure aux Frères musulmans et aux islamistes. » Il rappelle qu'en Allemagne, « le projet des Frères musulmans est aussi d'obtenir le monopole de l'interprétation de l'islam », et préconise de « favoriser la pluralité de l'islam afin que chacun soit libre de sa conscience et qu'on évite les assignations à résidence identitaire ».

La conviction de la commission d'enquête est donc qu'il convient de réaffirmer avec force la laïcité comme principe philosophique face à l'islam, car elle est la seule garante de l'égalité entre les citoyens et un moyen de nous protéger contre le risque d'entrisme de l'islam dans la politique.

B. LA MISE EN PLACE D'UN ÉCOSYSTÈME COMMUNAUTARO-RELIGIEUX

Du point de vue politique, le communautarisme revient à refuser à la fois le principe de la souveraineté nationale et celui de la laïcité :

- le premier en considérant le peuple français par petits bouts et en s'adressant à une prétendue « communauté », ce qui est contraire à l'idée que la communauté nationale est indivisible. En ce sens, le communautarisme doit être envisagé comme un processus dangereux de fractionnement de la communauté nationale ;

- le second en exigeant que la République fasse droit à des revendications religieuses spécifiques (sur l'égalité entre les hommes et les femmes, sur les normes alimentaires, *etc.*) remettant en cause l'idée même du vivre ensemble. En définissant une nouvelle échelle de valeurs structurantes, le communautarisme atomise la société.

L'inquiétude grandit parmi de nombreux élus locaux vis-à-vis de l'emprise prégnante d'un islam « *impérialiste* » qui se développerait sur toute une partie de notre territoire favorisant l'émergence d'une contre-société, vivant en marge et aspirant à vivre selon ses lois qui ne sont plus celles de la République. Tous les chercheurs auditionnés décrivent très clairement des phénomènes d'« *d'emprise islamiste* » au sein d'« *enclaves radicales* ». L'écosystème qui en résulte est de nature à fournir un terreau favorable à la coupure du reste de la société républicaine. Le constat est confirmé par des acteurs de terrain à l'image de Naëm Bestandji pour qui « *depuis 20 ans, un gouffre s'est créé entre les quartiers populaires et le reste de la population par la création d'un environnement islamisé fonctionnant comme un écosystème. C'est une ghettoïsation* ».

Lors de son déplacement à Bourtzwiller le 18 février dernier, le Président de la République lui-même a affiché sa détermination à combattre toute forme de « *repli communautaire* », affirmant que « *dans la République, l'islam politique n'a pas sa place* », et désignant « *le séparatisme* » comme

« l'ennemi » à abattre. « Dans la République, on ne doit jamais accepter que les lois de la religion puissent être supérieures aux lois de la République » a-t-il alors affirmé. Il a été suivi, là encore, par le ministre de l'intérieur : « Nous devons être intraitables avec les dérives communautaires et le séparatisme. »

Consciente de la crispation actuelle des débats autour de l'islam dans notre pays, la commission d'enquête a souhaité prendre le recul nécessaire afin de bien analyser les dynamiques à l'œuvre dans la société française et échapper au double piège de la stigmatisation de nos concitoyens musulmans, d'une part, et de la minimisation du phénomène de repli communautaire et religieux, d'autre part.

1. Déconstruire le mythe d'une « communauté musulmane » unifiée et uniforme

La commission d'enquête constate que les Français de confession musulmane, sont souvent pris en otage entre la frange islamiste qui veut leur imposer ses normes salafistes et la société française qui les regarde parfois avec suspicion.

À la question de savoir s'il existe une « communauté musulmane », la réponse ne peut être que négative, car le terme laisse supposer que les musulmans formeraient un bloc homogène, un groupe uni et indivisible. La réalité témoigne du contraire. L'islam est pluriel et complexe et les musulmans sont éclatés entre les réalités nationales des pays d'origine, des appartenances ethniques et des pratiques religieuses très disparates.

Néanmoins, au-delà de la grande diversité des situations, l'analyse trouve des caractéristiques communes. Les travaux réalisés en 2016 par l'Institut Montaigne dans son rapport « *Un islam français est possible* » permettent de mieux comprendre les dynamiques relatives à la supposée « communauté musulmane ». Selon son auteur, Hakim El Karoui, auditionné par la commission d'enquête, « la population musulmane est beaucoup plus jeune que le reste de la population française, avec une très forte concentration géographique qui correspond à la géographie de la reconstruction de la France et de l'immigration ».

La diversité des situations l'emporte pourtant sur ces traits communs. Ainsi, à côté d'une « classe moyenne de confession musulmane, invisible et silencieuse », « 30 % de musulmans (sont) en échec d'intégration » car « hors de l'emploi et des institutions ». Par ailleurs, 15 % des personnes qui ont des parents musulmans ne se disent pas musulmans et sont en voie de séparation à l'égard de la religion.

Contrairement à une idée reçue, la société française a donc une capacité d'assimilation très forte. C'est ce que souligne Hakim El Karoui : « En France, après cinquante ans de vie commune en métropole, on est à 25 % ! » de mariages mixtes.

La majorité des musulmans est d'ailleurs attachée au modèle républicain. Aspirant à l'anonymat, elle est aujourd'hui prisonnière d'une minorité qui revendique une pratique rigoriste, radicalisée et visible.

Un quart des musulmans, composé en majorité d'étrangers, c'est-à-dire d'immigrés de première génération, *« importe les us et coutumes de leur pays d'origine, mais ne revendique pas »*. Surtout, le groupe *« le plus problématique »* est pour sa part tenté par une logique sécessionniste. *« On (y) trouve énormément de jeunes qui utilisent la religion pour manifester une forme de rébellion (...) ce qui ne veut pas dire nécessairement de la violence, mais en tout cas une inversion de la hiérarchie des normes et une vision autoritaire de la religion, en premier lieu à l'égard de leurs coreligionnaires. »*. Une analyse corroborée par un haut responsable chargé de la sécurité nationale lors de son audition à huis clos : *« Dans de nombreux territoires on observe la même dynamique : l'islam consulaire des vieilles générations, pratiqué en lien avec les pays d'origine, est dépassé par l'islam des jeunes, davantage sous l'emprise des courants radicaux. »*

Mohammed Moussaoui, président du Conseil français du culte musulman (CFCM), condamne officiellement cet islam radical : *« Cette forme de pratique religieuse, relevant d'un ensemble d'attitudes, d'actes ou de paroles, souvent marginale dans la société, suscite à juste titre l'inquiétude et le rejet de l'immense majorité des musulmans de France et de nos concitoyens (...). Nous ne devons pas rester dans le déni, mais regarder cette réalité en face. »*

La porosité entre le communautarisme et la radicalisation est de plus en plus invoquée, mais elle est pourtant loin d'être une évidence. Le communautarisme n'entraîne pas forcément la radicalisation au sens de la rupture avec la société et cette radicalisation n'est pas automatiquement génératrice d'une violence ou de terrorisme.

Si la Nation française est une et indivisible, le peuple est pourtant d'une grande diversité et les « communautés » coexistent. Dans *L'Archipel français* (2019), le politologue, Jérôme Fourquet décrit lui aussi un *« archipel d'îles s'ignorant les unes les autres »* qui dessine une France fragmentée et où le corps social, loin de former une catégorie unifiée, repose sur des groupes et des « communautés » très nombreuses, qu'elles soient ethniques, religieuses, culturelles, sociales, politiques.

François Héran rappelle que l'idée du séparatisme, ou de faire société à part est ancienne : *« La hantise de "l'archipel", de la communauté, de la création de groupes allogènes difficiles à maîtriser, s'observe depuis très longtemps : il était reproché aux juifs en Alsace, à Bayonne, dans le Comtat Venaissin, de vivre entre eux. »*

La concentration de populations immigrées dans certains territoires est également une autre tendance ancienne, vérifiée sociologiquement dans de nombreux pays : *« Dans le premier temps de l'accueil, les nouveaux venus ont une tendance très marquée à s'établir auprès de la diaspora déjà présente. La diaspora contribue à alléger le coût de l'insertion et notamment celui de l'obtention*

de l'information – sur le logement, l'emploi. » En France, cette dynamique est aujourd'hui accentuée par la politique du logement social qui *« contribue à créer des concentrations géographiques dommageables à l'intégration »* selon les mots du professeur.

Reste que le défi particulier que pose le « séparatisme islamiste » à la société française est qu'il tente de régir tous les aspects de la vie sociale. En revendiquant une globalité, il emprunte aux traits du totalitarisme.

2. Échapper au piège de la minimisation du phénomène de repli communautaire et religieux pouvant mener à la radicalisation

Comprendre la dynamique de la « radicalisation islamiste » était l'objectif premier de la commission d'enquête.

Après plusieurs mois d'enquête, la commission d'enquête estime plus que jamais nécessaire de ne pas mélanger les phénomènes. Le débat politique et journalistique, par simplisme ou méconnaissance des réalités, tend à agréger sous un même terme des notions entremêlées que sont le communautarisme, l'islam politique, le séparatisme et la radicalisation.

La commission ne peut cependant que constater que de nombreuses personnalités auditionnées ont fait état d'un continuum, qu'elle n'a pas jugé systématiquement vérifié, partant du repli communautaire, se poursuivant par le séparatisme islamiste, puis finissant par la radicalisation violente ou le terrorisme, qui constituerait ainsi la dernière étape du processus.

Plus fructueuse que les débats sur l'idéologie des composantes du radicalisme islamiste est l'approche territoriale d'Hugo Micheron, qui a particulièrement intéressé la commission d'enquête. Ses travaux ont en effet permis la mise à jour de l'existence d'« *enclaves salafo-djihadistes* » en France. L'État semble, enfin, avoir pris conscience du phénomène en identifiant des « *quartiers de reconquête républicaine* » que l'ancien préfet Michel Aubouin, auteur de « *40 ans dans les cités* » n'hésite pas à qualifier d'« *enclaves de la République de plus en plus impénétrables* ».

Le 27 novembre 2019, le ministre de l'intérieur a en effet publié une circulaire faisant de « la lutte contre l'islamisme et le repli communautaire » un nouvel axe prioritaire de l'action des préfets.

Des signaux inquiétants d'enfermement communautaire, ethnique et religieux parcourent aujourd'hui la société française. Le constat a été fait par le Président de la République. S'exprimant le 23 janvier dernier sur les tensions identitaires qui traversent la société française. Il affirmait : « *Il y a, dans notre République aujourd'hui, ce que j'appellerais un séparatisme* » lié à un « *phénomène mondial, d'un islam radical qui se tend, et d'une transformation de l'islam, qu'il faut regarder en face (...)* Ça s'est greffé sur des fractures mémorielles, des échecs que nous-mêmes on a eu sur le plan économique et social. »

Devant la commission d'enquête, Céline Pina, auteur en 2016 de *« Silence coupable »*, n'a pas hésité à dénoncer « le déni de la classe politique face à la progression du salafisme » et le comportement de certains élus qu'elle accuse de *« pactiser avec les islamistes au mépris de la laïcité »*.

a) *L'instrumentalisation des appartenances ethniques et religieuses*

Pour sa part Annie Sugier, présidente de la Ligue du droit international des femmes a dénoncé lors de son audition par la rapporteure un *« relativisme culturel qui conduit certains à penser que les droits des femmes peuvent varier selon les cultures et les sociétés »* et la remise en cause de l'universalisme que sous-tend cette approche.

La logique différentialiste a déjà commencé à produire ses effets. Depuis quelques années, les propagateurs du concept d'islamophobie par exemple ont été rejoints par les militants décoloniaux qui multiplient les initiatives réservées exclusivement aux personnes victimes selon eux du *« racisme d'État »*.

(1) Islamophobie, dé-colonialisme et victimisation

La commission d'enquête s'inquiète des menaces qui pèsent toujours sur la liberté d'expression qui autorise l'irrévérence, y compris à l'égard des religions. Or si le délit de blasphème a été supprimé par la Révolution française, il est réapparu subrepticement en tant qu'offense aux croyants, en particulier aux musulmans.

Une partie de la jeunesse estime désormais que les remises en causes d'une culture ou d'une religion relèvent du racisme.

Au début de l'année, l'affaire autour du « blasphème » de la jeune Mila et les menaces qu'elle a subies a révélé l'état de tension autour de cette problématique et nous rappelle que la société française n'a pas tiré les leçons du procès historique intenté en 2007 contre Charlie Hebdo pour la publication des caricatures de Mahomet. Pour l'une des personnes entendues à huis clos : *« Tous les accommodements de nos démocraties sont interprétés par les islamistes comme des signes de faiblesse de notre part. L'affaire Mila l'a démontré. Pendant des semaines il n'a pas été possible de la re-scolariser dans son département. Cela montre que le phénomène dépasse désormais les quelques enclaves longtemps qualifiées de territoires perdus de la République. »*

Très critique, elle s'interroge : *« Comment accepter la légitimité de la parole publique de M. Abdallah Zekri, délégué général du CFCM, lorsqu'il a dit, à propos de Mila : "elle l'a bien cherché". »* Elle poursuit : *« Si nous ne protégeons pas ceux qui s'élèveront contre la norme islamique dans ces territoires, nous n'arrivons pas à combattre cette idéologie »*. Selon elle, *« critiquer une religion n'est pas du racisme car la religion est un choix au même titre que les opinions politiques »*.

Les remises en cause des critiques de la religion vont au-delà du cadre juridique défini par la loi Pleven du 1^{er} juillet 1972 sanctionnant l'incitation à la haine raciale et envers les religions. Elles sont particulièrement fortes chez les musulmans, ce qui s'expliquerait, selon l'essayiste Zineb El Razhaoui, par le fait que *« l'islam n'a pas connu la laïcité, la démocratie, l'émancipation ni même l'individu, lequel est inexistant dans la foi islamique »*. Pour elle, les islamistes *« testent notre capacité de résistance »* c'est pourquoi les pouvoirs publics devraient *« faire primer nos valeurs sur les velléités communautaires »* et *« protéger la singularité laïque de la société française »*.

Pour l'essayiste Djemila Benhabib, la singularité de la République *« est la possibilité de se soustraire à ses origines »*. Selon elle, *« nous avons en face de nous un monstre à plusieurs têtes, qui met en jeu la survie de la République. La France, à travers son modèle républicain, a un rôle prééminent à jouer dans ce combat »*.

Les violences dites « intercommunautaires » témoignent d'un affaiblissement de l'État républicain. Elles font écho à l'avertissement de l'ancien ministre Gérard Collomb au moment de son départ du ministère de l'intérieur : *« Je crains que, demain, on vive face à face. »*

Céline Pina analyse ces phénomènes sous l'angle de l'assignation à résidence identitaire qu'elle juge pernicieuse car elle peut conduire à une perte de liberté individuelle pour une partie des musulmans eux-mêmes ou ceux qui sont perçus comme tel : *« Il est très coûteux de lutter contre l'islamisme car il faut beaucoup de courage pour s'émanciper, notamment pour les femmes. »*

Selon un responsable auditionné à huis clos, *« la République doit réaffirmer sa présence dans les quartiers dits "perdus" »*. Elle n'a pas *« déserté »* mais *« doit être plus ferme pour protéger leurs habitants d'une idéologie mortifère qu'on voudrait leur imposer »*. Le problème, c'est que dans ces quartiers le pouvoir religieux a pu devenir une autorité régulatrice, seule capable d'assurer une forme d'ordre.

Le but des islamistes est de créer une *« fusion ethno-religieuse »* entre des populations ayant en commun l'islam, c'est-à-dire les populations d'origine arabe et d'Afrique noire, en s'opposant aux *« blancs »*. Dans ce combat contre la République, la construction de représentations dénonçant la domination coloniale et l'islamophobie apparaissent comme de précieux alliés. Le collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) s'en est d'ailleurs fait une spécialité et agit comme un véritable instrument d'intimidation juridique. La moindre parole critique expose les élus à des procédures judiciaires lancées par cette organisation.

La *« manifestation du 10 novembre 2019 contre l'islamophobie »*, a ainsi eu recours à plusieurs références au génocide perpétré par les nazis : port de l'étoile jaune, responsables qui *« saluent le rôle des justes »* au micro. Pour Bernard Rougier, *« la logique de rupture est encouragée par la stratégie de*

victimisation » et les discours dirigés contre une « France réputée islamophobe ». La laïcité serait devenue liberticide et témoignerait d'un « racisme d'État » institutionnalisé contre les musulmans.

Une stratégie assez proche de celle des prédicateurs islamistes qui choisissent de décrire la France en des termes réprobateurs pour créer une logique catastrophique du « eux » et du « nous ». Leur but est de légitimer leur « contre-société ». À cet égard, il ne faut pas sous-estimer le rôle central de la socialisation, notamment les récits et les construits autour de la guerre d'Algérie qui nourrissent la haine à l'égard de la France. C'est dans la critique partagée de l'État que s'opère la jonction entre les milieux anticoloniaux et antiracistes d'un côté et les islamistes de l'autre qui se retrouvent pour critiquer l'État.

L'essayiste Djemila Benhabib va dans le même sens et met en lumière un paradoxe : « Sous couvert d'actions culturelles, une galaxie d'associations islamistes reçoivent des subsides de la part de l'État français, ainsi que d'États étrangers », et « propagent un discours victimaire et de culpabilisation des sociétés d'accueil visant à créer un clash entre le "eux" et le "nous" » alors qu'en face « les forces laïques reçoivent peu ou pas de subventions ».

La stratégie de la victimisation ainsi que « l'inversion des valeurs » et « la perversion des symboles » sont également dénoncées par Emmanuel Razavi. Les mouvances islamistes ont bien compris, par exemple, l'intérêt d'utiliser les femmes pour faire progresser leur cause : revendication du port du burkini au nom de la laïcité, et même au nom du féminisme.

Pour Emmanuel Razavi, ces groupes déploient un « protocole de victimisation » et une « prise d'otage intellectuelle au nom de l'islamophobie ». La lutte antiraciste contre l'islamophobie permet ainsi une certaine « complaisance envers les Frères musulmans ». Sous couvert de droit à la différence, ils noyautent la société laïque, en jouant de la culpabilisation ou, pire, de la lâcheté de celle-ci. Djemila Benhabib développe une analyse similaire : « La rhétorique de l'islam politique est la même quel que soit le pays, c'est une rhétorique victimaire et culpabilisatrice à l'égard du pays d'accueil qui serait coupable. » Naëm Bestandji, fondateur du Collectif « Ni putes, ni soumises » de Grenoble décrit lui aussi cette stratégie : « Partout où ils sont minoritaires, ils se présentent en victimes, c'est la stratégie du CCIF. », évoquant à l'appui des exemples locaux, comme le cas d'une entraîneuse de football voilée à Échirolles ou encore le port du burkini dans des piscines de Grenoble.

La commission d'enquête avait souhaité permettre aux représentants du CCIF de venir s'exprimer. Celui-ci a envoyé des « intervenants pour le CCIF », non membres du collectif et qui ont eux-mêmes souligné qu'ils ne

parlaient pas au nom du CCIF. Elle juge qu'il s'agit là d'une malhonnêteté intellectuelle révélatrice d'un refus d'échanges sur le sujet de l'islamisme¹.

Hamza Esmili, doctorant en sociologie, l'une des deux personnes envoyées par le CCIF, a, lors de son audition, récusé les thèses de Bernard Rougier, d'Hugo Micheron et de Gilles Kepel qu'il considère comme des « *nouveaux faussaires* », et a contesté la notion même de « *radicalisation* » au nom de son « *impossible définition* ». « *L'islamisme* », est selon lui un construit occidental permettant la « *fabrique* » et la dénonciation d'un « *ennemi perpétuel* » tantôt intérieur, tantôt extérieur, qui justifierait la « *politique guerrière* » à l'égard des « *musulmans présents en France* ». Le « *séparatisme* », est même à ses yeux une « *notion qui ne veut rien dire* » et qui permet d'alimenter les thèses « *du complot* ». Il affirme que « *La quête de l'ennemi islamiste qui se dissimule parmi nous régresse au lourd legs du racisme colonial et biologique, dont une dernière mouture est alors le récit du grand remplacement.* » Les signes d'une hystérisation vis-à-vis de l'islam seraient selon lui visibles : « *Toute apparition d'une jeune femme voilée dans le débat public, telle syndicaliste étudiante par exemple, était ainsi une preuve d'entrisme, et l'on procédait ainsi depuis la matrice intellectuelle directement héritée de l'antisémitisme moderne.* » Il donne en revanche une définition très précise de « *l'islamophobie* », entendue comme « *le racisme envers les musulmans* ».

Si la commission d'enquête juge intolérable le racisme envers les personnes de confession musulmane et condamne toutes les discriminations envers une religion en particulier, elle trouve néanmoins ce raisonnement

¹ Dans les réponses aux questions écrites envoyées par la commission d'enquête postérieurement à cette audition M. Jawad Bachare estime : « À la lecture des questions que vous posez dans votre courrier, nous comprenons que vous étiez sans doute moins intéressés par les analyses et l'expérience du CCIF que par son existence même, que vous soupçonnez d'emblée liée à ce que vous appelez l'islamisme ou l'islam politique (cf. votre question sur les Frères musulmans) ».

Cette interprétation paraît en elle-même victime à la commission d'enquête. Voici la liste des questions posées :

- Qu'est-ce pour vous que l'islamophobie et quels sont les éléments statistiques dont vous disposez pour en établir l'existence ?
- La notion de séparatisme est-elle islamophobe ou décrit-elle une réalité ?
- Les personnes de confession musulmane en France ont-elles à subir des pressions de la part de groupes se réclamant de l'islam ?
- Quels sont les liens entre les membres du bureau du CCIF et la confrérie des Frères musulmans ?

révélateur d'une construction victimaire de la pensée, propre aux thèses du CCIF¹.

L'impossibilité de dénoncer l'action des islamistes est tellement prégnante qu'à la question écrite « *Les personnes de confession musulmane en France ont-elles à subir des pressions de la part de groupes se réclamant de l'islam ?* ». Le CCIF répond : « *Nous n'avons pas d'éléments pour répondre à cette question* ».

L'autre personne présente à cette audition Me Adélaïde Jacquin juge, quant à elle, la « *radicalisation* » comme une « *notion floue* » qui « *n'est pas définie par le juge pénal* », alors même qu'elle permet de « *caractériser des infractions en lien avec une entreprise terroriste* ». Un paradoxe qui pourrait conduire, selon elle, à une mise en accusation des musulmans en tant que tels, comme le prouveraient, après 2015 « *les perquisitions jugées illégales qui ont visé quasi exclusivement des membres de la communauté musulmane* ».

Zineb El Rhazaoui affirme au contraire que « *la radicalisation n'est pas le fruit de l'islamophobie de la société française, mais le résultat de l'islamisation, phénomène international et global* ». Il faut, selon elle, combattre cette notion qui « *amalgame islam et racisme* ». Si toute critique envers l'islam est assimilée à de l'islamophobie, alors « *c'est, d'une certaine manière, un délit de blasphème qui ne dit pas son nom* ».

Pour Hugo Micheron, le discours de victimisation sert à « *discréditer le contrat social français et son modèle d'intégration républicaine [...]* Le but n'est pas d'atteindre d'emblée le cœur de la société française mais de persuader d'abord les musulmans de se "désavouer d'avec" la démocratie et ses valeurs. Pour fragiliser l'édifice, tout est bon, y compris la réécriture de la guerre d'Algérie et l'utilisation des études postcoloniales valorisées par des mouvements comme les Indigènes de la République. » Selon eux, la France infligerait une « *colonisation idéologique* » aux musulmans et l'État français serait « *islamophobe* » par nature.

Mohammed Moussaoui, président du Conseil français du culte musulman (CFCM) reconnaît lui-même la puissance des campagnes de radicalisation véhiculées auprès des jeunes, souvent « *recrutés via internet et les réseaux sociaux* ». Elles font « *appel à des méthodes d'endoctrinement et d'embrigadement alliant des arguments théologiques fallacieux, justifiant la haine de l'autre, et une mise en perspective des récits historiques et des représentations des*

¹ Dans sa réponse écrite à la question « La notion de séparatisme est-elle islamophobe ou décrit-elle une réalité ? », le CCIF, conclut : « Tant que les autorités refuseront de voir qu'il n'existe en France aucun groupe qui souhaite s'auto-exclure, et que les processus de repli communautaire sont les effets des politiques discriminatoires et racistes, la lutte contre le séparatisme telle qu'elle est annoncée ne fera que nourrir davantage de séparation, comme celle-ci est d'ailleurs mise à l'œuvre par le ministre de l'intérieur, qui se félicite du nombre de lieux de cultes et d'écoles privées qu'il est parvenu à faire fermer, par tous les moyens possibles (*en invoquant une nouvelle notion lors de son audition* : « l'entrave systématique »). Ces méthodes, héritières de l'état d'urgence, n'ont rien d'une lutte contre le séparatisme, au contraire. Et au lieu de s'attaquer aux sources du problème, on ne fera qu'alimenter un cercle vicieux qui risque de nourrir les extrémismes ».

différents conflits internationaux, et notamment au Proche et Moyen-Orient. Elles laissent ainsi s'installer l'idée que les musulmans sont victimes de persécutions et d'humiliations ».

(2) Complicité, silence coupable et renoncements face aux pressions communautaristes et aux logiques séparatistes dans les « quartiers »

Depuis longtemps, la République, dans de trop nombreuses situations, a toléré des accommodements avec les revendications religieuses tendant au séparatisme ou du moins à l'altération du vivre ensemble.

Plusieurs personnalités auditionnées par la commission d'enquête ont voulu dénoncer ces renoncements ou ces arrangements. Annie Sugier, présidente de la Ligue du droit international des femmes dénonce le *« laxisme des autorités politiques face à la propagande politico-religieuse »*. Pour elle, on a *« abîmé le lien social en voulant acheter la paix sociale »* et elle regrette la *« faiblesse des pouvoirs publics face aux revendications des religieux »*. Dans certains points du territoire se sont *« insidieusement installés le communautarisme et les comportements sexistes devant lesquels les autorités publiques ont fermé les yeux pour ne pas être taxées de racisme, voire d'islamophobie »*. Une idéologie misogyne et ségrégationniste s'est donc mise en place progressivement par renoncements successifs et répétés de l'ensemble des acteurs publics.

Pierre Vermeren dénonce une forme de *« déni »* lorsque la célébration de mariages religieux *« sans mariage civil à la mairie »* n'est pas sanctionnée, que la *« tolérance administrative s'exerce vis-à-vis de la polygamie »* dans une forme de *« folklorisation de l'islam »*, ou encore lorsqu'on laisse penser que *« la loi de l'islam est supérieure aux lois civiles »*.

Naëm Bestandji s'indigne du laisser-faire de la République et dénonce directement la tenue du grand *« rassemblement annuel des musulmans de France »* au Bourget qu'il considère comme *« le plus grand rassemblement d'islamistes de France »*. Il rappelle que lors de cet événement, *« les jouets qui y sont proposés sont tous à connotation religieuse »* et regrette *« le silence des féministes face aux islamistes »*.

De son côté, Medhi Haïfa, président fondateur de l'*« Amicale des jeunes du refuge »*, indique que l'homosexualité est vue par l'islam radical *« comme une maladie venant des "blancs" »*. Il rappelle que dans les pays arabes, *« il existe un tabou fort autour de l'homosexualité »*, et que dans les pays du Maghreb *« affirmer son homosexualité, c'est le risque de perdre sa famille et sa communauté. Quand on est issu d'une culture conservatrice, la pression familiale est beaucoup trop forte pour pouvoir assumer un "coming-out". Il y a des implications en termes socio-économiques, d'isolement et de marginalisation sociale. C'est pourquoi il est nécessaire de protéger les personnes lesbiennes et gays d'origine maghrébine »*. Il regrette que la presse soit d'ailleurs très silencieuse s'agissant des *« actes homophobes dans les banlieues »*.

Il rappelle enfin que *« la vie en cité est isolée. La communauté profite de cet isolement géographique, pour créer un isolement intellectuel »*. C'est ce qui peut expliquer que des individus nés en France, qui étaient intégrés à la culture occidentale, en viennent à haïr ce pays et son mode de vie.

Nadia Remadna, présidente de la Brigade des mères, s'alarme : *« La radicalisation empoisonne nos vies au quotidien »* et désigne *« le danger des encadrants de jeunes dans les quartiers »* qui ont *« des discours de rejet vis-à-vis des institutions de la République et qui sont porteurs d'un discours religieux radicalisé »*. Elle s'indigne qu'ils appartiennent à *« des associations pourtant conventionnées avec les mairies »*.

La militante associative se montre elle aussi très critique vis-à-vis de certains élus : *« J'ai vu, pendant un mois, des élus de la République venir participer à des Iftar réservés aux hommes et où les femmes étaient exclues, dans des chapiteaux déployés au pied des immeubles. »* Pour elle, *« ces élus locaux sont complices de la diffusion de normes coraniques dans les quartiers »*. Elle dénonce des situations intolérables où les pouvoirs publics en viennent à orienter les demandes des habitants vers les imams : *« Dans certains quartiers, les imams ont remplacé les travailleurs sociaux ! Ce ne sont plus des éducateurs ce sont des religieux qui font le travail ! »*

Zineb El Rhazaoui, qui vit aujourd'hui sous protection policière, affirme elle aussi qu'*« il faut s'interroger sur toutes les entorses successives que l'on a fait subir à la laïcité : le financement des écoles privées confessionnelles avec de l'argent public, le recul de la laïcité dans les services publics etc. »*.

Elle souligne que *« l'islam en France est structuré sous la forme associative, dont certaines de ses associations promeuvent une idéologie séparatiste »* et dénonce *« l'impunité d'élus qui attribuent des subventions à des associations antirépublicaines »*, associations qui promeuvent *« le voilement des fillettes ou des horaires non mixtes dans les piscines »*. Elle préconise donc de faire un *« grand nettoyage des associations, notamment des subventions. Cela relève de la responsabilité des élus locaux qui détiennent les leviers de cette manne financière distribuée au champ associatif »*.

Sur ce point, la commission d'enquête s'est vue confirmer des cas d'associations financées par des subventions publiques, qui étaient détournées et envoyées à des proches en Syrie, le cas d'associations dont les dirigeants étaient inscrits sur le fichier des personnes recherchées, voire fichées S, et où l'on a détecté des flux croisés avec des organisations islamistes, ou encore le cas d'un établissement de formation pour adultes dont les fonds étaient détournés au profit du chef d'un parti islamique nord-africain.

La commission d'enquête rappelle que le Sénat s'est déjà prononcé à plusieurs reprises en faveur d'un resserrement des contrôles des associations et de leur financement. Car si les associations qui reçoivent des fonds publics

au-delà d'un certain seuil sont contrôlées, certaines créent des cascades de sociétés immobilières ou d'associations afin d'échapper aux contrôles.

Cette exigence est particulièrement nécessaire lorsque ces associations reçoivent des financements de l'étranger. Les services de l'État eux-mêmes reconnaissent que *« les dossiers de financement du terrorisme ou d'ingérence étrangère concernent souvent des quartiers identifiés comme étant en reconquête républicaine »*.

Ils indiquent que ces financements, qui dépassent le financement d'édifices religieux, *« sont destinés à segmenter des quartiers entiers, bien souvent en rénovation urbaine »*, par le biais de cabinets paramédicaux, d'établissements d'alimentation communautaires, d'établissements sportifs, *« bref de tous les lieux de socialisation qui participent à la vie quotidienne de ces quartiers »*. Ce phénomène est selon eux *« structurel »* et *« bien enraciné sur tout le territoire »*.

Ce sont également dans ces quartiers que les cas de financement d'activités illégales ont été repérés à travers, par exemple : *« Des établissements de restauration rapide halal »* qui se livraient à du *« blanchiment de revenus non déclarés »* ; *« des établissements de médecine prophétique, souvent tenus par des personnes fichées S, avec des transferts de fonds vers des personnes en Afrique du Nord »* ; ou encore le cas d'*« une agence de voyages spécialisée dans les pèlerinages vers La Mecque et qui était suspectée de favoriser les départs vers la Syrie »*.

Céline Pina estime elle aussi qu'il y a une responsabilité de la part de l'État, dont le positionnement est parfois peu clair sur ses principes : *« Les islamistes profitent de la faiblesse de la République, incapable de fournir un discours fort. Les jeunes sont attirés par la force d'une idéologie qui les ancre et qui leur offre un discours construit. »*

Selon elle, les pouvoirs publics refusent de voir la réalité en face, une pusillanimité de l'État qui s'illustre s'agissant par exemple de la fermeture de lieux de culte radicalisés : *« On ne fait pas appliquer la loi ou alors on recule car on a peur des prières de rue. »*

Les défauts du contrôle de légalité sont également mentionnés. Les préfetures ne contrôlèrent pas suffisamment les associations dans les territoires, notamment celles créées sous le statut de la loi de 1901 qui, en réalité, ne s'occupent pas d'activités *« culturelles »* mais bien *« cultuelles »*, *« et cela avec le silence complice des acteurs administratifs et politiques locaux »* selon l'essayiste.

Elle préconise un positionnement clair de la part des pouvoirs publics : *« L'État ne doit pas flancher, ne doit rien céder aux revendications communautaires. Il faut sortir du temps du compromis et du dialogue quand il s'agit de respecter la loi. »*

Sur la question du positionnement des élus locaux, Céline Pina a tenu en particulier à dénoncer le « *clientélisme* » à l'œuvre dans certains territoires : « *Les habitants des quartiers votent peu, mais lorsqu'ils votent, c'est avec des scores à 90 %.* » C'est ce qui leur permet ensuite d'avoir des revendications religieuses : mosquées, (« *la demande de baux emphytéotiques est vue comme étant de droit* »), salles de prière, salles de sport communautaires.

Selon elle, l'islamisme « *n'est pas coûteux mais offre beaucoup d'avantages au niveau local : obtenir du pouvoir et de l'influence, notamment auprès des politiques. Les religieux sont reconnus, respectés et suscitent l'admiration de leurs paires* ».

La commission d'enquête a pris connaissance de cas d'entorses avérées, en période électorale, à l'article 26 de la loi de 1905 en vertu duquel « *il est interdit de tenir des réunions politiques dans les locaux servant habituellement à l'exercice d'un culte* ».

La commission d'enquête s'interroge sur des cas concrets qui lui ont été signalés comme celui d'une commune où le maire de la ville en personne s'est exprimé lors de la prière du vendredi dans une mosquée, devant les fidèles musulmans, pour évoquer l'acquisition et la rénovation d'un parking par la municipalité.

b) La diffusion dans l'ensemble de la société de normes islamisées

L'islamisme peut également compter sur l'offensive de la « *norme islamique* », qui se manifeste aujourd'hui à différents niveaux, par exemple par la volonté de groupes religieux d'imposer la visibilité de certaines pratiques (prières de rue, salles de prière, halal généralisé) ou de tenues réputées islamiques (affichage par le vêtement, le voile, le burkini, ou la barbe) dans la société.

Ce constat est fait par de nombreux acteurs de terrain à l'image de l'ancien préfet, Michel Aubouin qui a passé 40 ans de sa carrière dans les quartiers : « *Le combat des tenants de l'islam politique est d'introduire la distinction entre le "haram" et le "halal" dans la société. Or, comme la notion de "haram" est extensive, le risque peut s'accroître dans des proportions importantes. Je pense aux institutions publiques dans lesquelles on ne sert d'ores et déjà plus de viande de porc. C'est le cas dans les centres de rétention administrative ou dans certaines cantines scolaires.* »

Ces phénomènes sont à mettre en perspective avec l'enquête IFOP 2019 réalisée pour Le Point et la Fondation Jean-Jaurès intitulée « *Les musulmans en France, 30 ans après l'affaire des foulards de Creil* ». Selon Jérôme Fourquet, qui a conduit l'enquête, « *l'évolution générale ne va pas dans le sens de la sécularisation mais d'une réaffirmation identitaire et religieuse, se manifestant notamment dans les comportements quotidiens* ».

D'après les informations communiquées à la commission d'enquête certains travailleurs sociaux observent une banalisation de la norme

islamique au niveau du langage, notamment auprès de la jeunesse, pas seulement d'origine maghrébine, qui emploie désormais tout un vocabulaire empreint de religiosité liée à l'islam : c'est « *haram* » pour désigner l'interdit ou littéralement le « *péché* », c'est la « *hchouma* » pour désigner la « *honte* » ou la « *pudeur* ».

Pour certaines personnes auditionnées cette « normalisation du langage » se double désormais d'une « normalisation des comportements » : demande de dispenses de piscine scolaire pour des jeunes filles refusant de se montrer en maillot de bain, obligation de prendre sa douche en sous-vêtements dans les vestiaires collectifs des clubs de football pour les garçons, etc.

Isabelle Ullern, doyenne de la faculté libre d'études politiques (FLEPES) évoque une jeunesse « *issue d'un milieu où la norme morale, familiale, n'est pas sécularisée et ne promeut pas l'émancipation. La seule voie est l'excellence dans la voie de l'islam* ». Elle explique que cela est producteur d'une « double norme » ou d'une « double obéissance » pour des jeunes qui subissent alors, de plein fouet, un conflit de normes : ils sont partagés entre les normes occidentales et libérales de la société française et les normes islamiques. Elle évoque même « *un véritable état de guerre mentale* ».

Cette dualité de normes constitue évidemment un terrain favorable à une véritable schizophrénie identitaire. Elle a d'ailleurs souvent été analysée par les spécialistes du terrorisme comme un des traits caractéristiques des profils de jeunes ayant basculé dans la radicalisation.

- (1) Le renforcement de l'empreinte religieuse sur la vie quotidienne, notamment auprès des jeunes générations et des primo-arrivants

Comme la commission d'enquête l'a déjà souligné, cela doit être mis en perspective avec « *le réveil identitaire et religieux observé dans tout le monde musulman depuis les années 2000* » pour reprendre les mots de Jérôme Fourquet.

De sorte que la norme sociale est beaucoup plus religieuse aujourd'hui qu'il y a 30 ans. L'enquête de l'IFOP pour Le Point et la Fondation Jean Jaures, publiée en septembre 2019, relève un doublement de la proportion de personnes déclarant participer à la prière du vendredi à la mosquée : de 16 % en 1989 à 38 % aujourd'hui. Elle confirme également une baisse de la consommation d'alcool et une plus forte consommation du halal dans la vie quotidienne, suscitant des tensions dans la sphère scolaire par exemple.

De façon symétrique, le rapport à la laïcité s'est tendu et « *les demandes de desserrement du cadre laïc et républicain progressent* » : 37 % des musulmans estiment que « *c'est à la laïcité française de s'adapter à la pratique de l'islam* » (progression de 8 points par rapport à 2011).

On observe également une forte progression de l'opposition à la loi de 2010 interdisant le port du voile intégral dans la rue (de 33 % en 2011 à 59 % aujourd'hui). 82 % estiment « *qu'on devrait pouvoir manger du halal dans les cantines scolaires* » et 68 % estiment qu'une jeune fille « *devrait avoir la possibilité de porter le voile à l'école* ». 54 % déclarent qu'on devrait « *avoir la possibilité d'affirmer son identité religieuse au travail* ». 27 % des personnes interrogées sont d'accord avec l'idée que « *la charia devrait s'imposer par rapport aux lois de la République* » (un résultat conforme avec celui de l'étude réalisée par l'institut Montaigne en 2016) et parmi eux un différentiel important entre les Français de naissance (18 %), ceux qui sont Français par acquisition (26 %), et les étrangers (41 %).

La revendication d'une suprématie de la charia est donc d'abord portée par les nouveaux arrivants. La commission d'enquête s'inquiète de cette évolution et estime absolument indispensable de faire face de façon sereine à cet enjeu.

(2) L'exemple du halal : un outil au service de la diffusion d'une norme islamique globalisée

En quelques années, le halal est devenu une norme encourageant une forme de « *rupture communautariste* ». Pour Florence Bergeaud-Blackler, anthropologue, chargée de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), « *le halal dépasse complètement la viande et touche aujourd'hui tous les produits, correspondant ainsi à une démarche globale de réislamisation de la société* ».

Elle a analysé, devant la commission d'enquête, le marché du halal et son « *influence normative* ». L'économie du halal fait la jonction entre le néolibéralisme et le fondamentalisme islamiste. Elle participerait d'une « *banalisation* » d'une norme par le marché, sur le même modèle que l'« *habituat*ion » de normes sexuées et islamistes dans la société (hijâb fashion pour les vêtements de ville, Burkini pour les vêtements de plage, hijab de sport pour les vêtements sportifs, à l'image de ce qui était proposé par Nike).

Pire, cette norme créerait un « *écosystème halal* » qui exercerait une pression communautariste sur les populations qui y sont exposées (dans les quartiers, sur les réseaux sociaux, etc.). Elle serait ainsi devenue une norme qui permet de distinguer le musulman du non musulman.

Le halal est en tous cas un marché très rentable, en extension et qui se mondialise, pesant 2 000 milliards de dollars par an. Il représente 6 milliards d'euros en France mais n'est pas contrôlé par des institutions religieuses à la différence de la filière casher par exemple.

Le marketing islamique est aujourd'hui enseigné dans les plus illustres universités du monde. De nombreux secteurs économiques sont désormais concernés par cette norme (séjours touristiques, hôtels, cosmétiques, applications pour smartphones).

De la même façon, « *l'entreprise islamique* » est devenue une réalité au niveau mondial, et tout comme la finance islamique, l'entreprise islamique (« *l'islam corporate* ») a réussi à imposer ses normes (horaires, prières, etc.).

Selon l'anthropologue, « *à terme, le but est la création d'un marché global islamique* », qui intégrerait les Pays du Golfe, la Malaisie, l'Indonésie, ou encore les diasporas musulmanes en Europe.

Les entrepreneurs de ce marché ne sont pas forcément des musulmans et ne maîtrisent pas toujours la certification qui. Celle-ci est « *contrôlée par les dogmatiques* » qui ont le pouvoir de définir la norme du halal. D'ailleurs, selon cette chercheuse, « *le marché de la certification halal est très opaque* ».

Pour Florence Bergeaud-Blackler, « *ces entrepreneurs ont compris la double puissance normative et financière du halal* », c'est-à-dire la pression qui peut être exercée par les consommateurs musulmans, d'où l'importance du « *marketing islamique* » dans cette machine industrielle halal. Après le champ social, le champ éducatif, le champ sportif, il s'agit d'investir le champ économique, une priorité née dans les années 2000 selon elle.

C'est là une stratégie d'entrisme. Les femmes en particulier sont un public cible : les « *mamans entrepreneurs* » qui vont diffuser la norme islamique lors de véritables « *réunions Tupperware* ».

La commission d'enquête estime qu'il convient de sensibiliser les acteurs économiques au fait que la norme halal n'est pas une norme neutre et qu'elle peut avoir des conséquences en termes de logique communautariste.

Cela se vérifie par exemple s'agissant de la norme alimentaire qui est, à l'heure actuelle, la plus significative dans le champ du halal. De nombreux élus locaux observent en effet que la situation s'est aggravée depuis les années 1990 aboutissant à une séparation des enfants au cours des repas dans les cantines scolaires.

Or, comme l'explique Florence Bergeaud-Blackler, « *dans la réalité, les musulmans ne savent pas ce qui se passe dans les abattoirs et se soucient très peu de la licéité vis-à-vis de l'islam mais se conforment davantage à une pression communautaire* ».

En définitive, comme l'explique Haoues Seniguer, directeur adjoint de l'Institut d'études de l'islam et des sociétés du monde musulman, l'islamisme est désormais à l'aise avec le néolibéralisme, l'islam étant conçu comme une alternative mondiale, globale et totale, à l'image du marché capitaliste. Pour lui, « *les acteurs de l'islam politique ont pris le train en marche de l'économie de marché* ». Ils « *sont très libéraux du point de vue économique, puisqu'ils sont des capitalistes* ». Le burkini et le hijab ne relèvent donc plus seulement de l'islamisme, mais d'une « *machinerie imaginative capitaliste* » qui a transformé l'islam en marchandise.

Et, *in fine*, comme le souligne le chercheur en sciences politiques Patrick Haenni, cet « *islam de marché* » permettrait aujourd'hui aux musulmans, « *post-islamistes* » et plus individualistes, de prendre leur revanche après l'échec de la construction d'un État et d'un califat islamiques.

(3) Le voile : du vêtement religieux à l'instrument de revendication politique

Plusieurs personnes auditionnées par la commission d'enquête ont souhaité attirer l'attention de celle-ci sur le voile en particulier car il serait devenu un marqueur politique à part entière. « *À la suite de la révolution de l'ayatollah Khomeiny en Iran, un des premiers gestes du pouvoir fut de mettre les femmes sous abaya* », rappelle Anne Sugier, présidente de la Ligue du droit international des femmes.

Haoues Seniguer, directeur adjoint de l'Institut d'études de l'islam et des sociétés du monde musulman, rappelle que « *le voile ou le foulard correspond à un signe religieux qui a été revendiqué et encouragé aux origines de l'islamisme. Ce phénomène a été porté par ces acteurs du début des années 1980* ».

Aujourd'hui encore, dans certains quartiers populaires de France, le voile, qui peut être perçu comme une atteinte à la liberté des femmes, traduit le même objectif politique, et concerne d'ailleurs des petites filles voilées de plus en plus tôt. Mais sur le terrain, les situations sont complexes car, comme l'explique Haoues Seniguer : « *Beaucoup de femmes portent cependant le hijab indépendamment des injonctions des islamistes. Ces femmes sont par ailleurs minoritaires, mais elles sont les plus visibles.* »

Pire, c'est au nom de l'antiracisme et de la lutte contre une domination postcoloniale que le voile est aujourd'hui revendiqué par certaines femmes. Une vision dénoncée par Naëm Bestandji, fondateur du Collectif « *Ni putes, ni soumises* » de Grenoble : « *Certaines féministes défendent même le voile au nom du libre choix ! Or, en réalité, au nom de la liberté religieuse, on accepte des atteintes à l'égalité des sexes et on favorise le maintien d'un patriarcat sexiste en renonçant à l'universalisme au profit du particularisme.* »

Hakim El Karoui, président de l'AMIF admet qu'il « *peut être perçu par certains comme insupportable dans notre modèle assimilationniste* ». Il constate que, pour certains, « *le voile est un déni de liberté (...) quoi qu'en disent certaines femmes voilées. C'est aussi un déni d'égalité (...) entre les hommes et les femmes. C'est, enfin, un déni de fraternité, parce c'est une séparation entre le corps musulman et le reste de la société, perçue comme non-musulmane. En somme, le voile peut être perçu comme une question posée à l'idée d'universel* ».

Il ne s'agit pas, bien sûr, de remettre en cause ici la liberté religieuse, mais le voile traduit l'idée que si les femmes veulent être dans l'espace public elles doivent cacher leurs corps et leurs cheveux. Symboliquement cela est parfois justifié par le fait que les femmes susciteraient, sans le voile, le désir des hommes. Cette idéologie de la pudeur se sert aujourd'hui de ce symbole pour progresser dans la société. Djemila Benhabib, essayiste,

dénonce « *la construction d'un discours de détestation et de haine des femmes* » de la part des islamistes.

Razika Adnani, philosophe et spécialiste des questions liées à l'islam n'hésite pas à affirmer que les femmes subissent même en terre d'islam « *un confinement islamiste ancestral* ». Elle explique que « *le confinement nous a fait réaliser à quel point notre vie peut être différente, notre santé morale affectée et notre sociabilité chamboulée lorsque nous sommes obligés de ne vivre qu'à l'intérieur de nos maisons* ». Elle observe que « *le confinement n'est cependant pas aussi inédit qu'on le pense. Dans les sociétés musulmanes, c'est une habitude sociale ancestrale, imposée par l'homme, non pas momentanée mais à vie* ».

Il est vrai que le système de claustration ne concerne pas les hommes mais uniquement les femmes, ceux-ci se réservant le monopole des espaces extérieurs ou de loisirs. Dans plusieurs quartiers, des phénomènes de pression à l'égard des femmes souhaitant se rendre dans les cafés ont été observés ces dernières années. Une montée en puissance qui inquiète la commission d'enquête. La rue, l'espace public, deviennent ainsi des lieux où « *la présence des femmes sans motif valable est vue comme une exhibition qui mérite la réprimande sauf quand un homme les accompagne* » note Razika Adnani.

Elle estime à cet égard que « *le voile intégral, c'est la claustration des femmes qui se poursuit dans l'espace public* ». Selon elle, « *il a été inventé pour permettre aux femmes, en cas de nécessité, d'utiliser l'espace public tout en restant inexistantes dans le regard de l'autre, de l'homme précisément* ».

D'autres chercheurs ne souscrivent pas à cette analyse. Pour Haoues Seniguer, par exemple, « *sur la question des femmes voilées, vous pouvez, à titre individuel, considérer que le voile consiste en un asservissement de la femme. Vous ne pouvez néanmoins mécaniquement considérer qu'une femme, parce qu'elle porte le foulard, serait le cheval de Troie de l'islamisme* ». Selon lui il serait donc possible « *d'être rigoriste moralement et pratiquement tout en étant opposé au courant islamiste* ». Il rappelle d'ailleurs que « *de nombreuses femmes musulmanes qui portent le hijab respectent la laïcité, par exemple en le retirant sur leur lieu de travail ou au lycée* ».

La commission d'enquête estime que si de nombreuses femmes musulmanes respectent bien évidemment la laïcité, le voile est devenu en quelques années, pour des militantes de l'islam politique, un signe de ralliement et un outil de communication politique, comme l'a montré l'image saisissante et provocatrice d'une femme intégralement voilée face au Président de la République lors de son déplacement à Mulhouse en février dernier.

(4) La radicalisation islamiste dans les services publics : un phénomène désormais avéré

C'est un fait avéré : la radicalisation islamiste touche aujourd'hui de nombreux services publics. C'est un sujet d'inquiétude pour la commission

d'enquête, confirmé par le drame de l'attentat contre la préfecture de police de Paris en octobre 2019.

C'est ce qu'ont démontré nos collègues de l'Assemblée nationale Éric Diard et Éric Poulliat, auteurs du rapport d'information « Radicalisation dans les services publics : prévenir, détecter, sanctionner » (2019).

Lors d'un entretien avec les membres de la commission, ils ont rappelé qu'à l'issue d'un long travail d'investigation, ils avaient « *passé au crible tous les services publics* », ce qui leur avait permis de mettre en évidence « *différents niveaux de radicalisation* ».

Ils distinguent :

- des services publics qu'ils jugent « *plutôt étanches* » comme l'armée, la gendarmerie, la police, les sapeurs-pompiers, qui sont « *les mieux adaptés à la riposte contre la radicalisation* », en particulier l'armée et la police pour laquelle la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme autorise le rétro criblage des fichiers ;

- des services publics « *en cours d'amélioration* » comme l'éducation nationale, où les députés ont constaté « *des atteintes à la laïcité et des cas d'apologie du terrorisme après les attentats de Charlie hebdo* », notant que le ministère s'était doté d'un référent radicalisation par académie.

S'agissant des collectivités territoriales et leurs agents, les députés relèvent qu'il y a « *désormais une prise de conscience* ». Elle note qu'en application de la circulaire de 2018, les collectivités territoriales sont « *mieux associées à la détection* », même si dans certains territoires la situation est perfectible, notamment « *en matière de formation à la radicalisation des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux* ».

Sur ce point le ministère de l'intérieur juge la place des élus locaux « *indispensable* » pour lutter contre la radicalisation. À cet égard tous les dispositifs facilitant l'information réciproque entre les maires et les préfets vont dans le bon sens. La commission d'enquête estime cependant que certains progrès concrets peuvent encore être faits, notamment en assurant un suivi des signalements faits par les élus en matière de radicalisation et un retour auprès d'eux des suites données.

Les ambassades « *où sont réalisés des criblages systématiques* » et les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) « *où une attention particulière s'est développée* » font également partie des services publics en cours d'amélioration.

Il reste des services publics « *où la situation est difficile* » comme les transports. Les députés, auteurs du rapport précité, indiquent que « *chez ADP, parmi les 80 000 personnels, 80 sont suivis pour radicalisation* », alors que ces personnels interviennent dans un domaine sensible nécessitant parfois de disposer d'un badge rouge autorisant l'accès au tarmac de l'aéroport par exemple.

La commission d'enquête a souhaité auditionner des représentants de la RATP afin de faire un état des lieux dans cette entreprise de transport en commun, et pour connaître la réponse apportée par la direction aux problématiques évoquées ci-dessus. Après les attentats de 2015, l'entreprise avait dû affronter *« une campagne de presse très virulente (...) la RATP ayant été décrite comme un repaire de djihadistes »* selon les mots de Nathalie Gondard, chargée de mission à la délégation générale de l'éthique, une délégation créée dans la foulée de ces attentats. Celle-ci reconnaît que malgré *« la mention en 2005 d'une clause de laïcité dans les contrats de travail »* et *« la distribution en 2013 d'un guide pratique sur le fait religieux aux managers »*, ces questions *« n'étaient peut-être pas suffisamment prises en compte »*.

Le plan global diffusé dès février 2016 intitulé *« Travailler ensemble »* touche ainsi au recrutement, à la formation, à l'encadrement et à l'évaluation de tous les personnels. *« Laïcité, neutralité et non-discrimination envers les femmes »* sont réaffirmés avec *« un volet de sanctions »*.

Sur ce point Jérôme Harnois, directeur chargé de la maîtrise des risques, de la sûreté et des relations institutionnelles, souligne la gradation des sanctions en cas de non-respect de la laïcité : *« de l'entretien de recadrage, à des mises à pied de quelques jours et jusqu'au licenciement »*. Nathalie Gondard indique de son côté que *« les sanctions ont été nombreuses en 2016 et en 2017, avec cinq ou six licenciements dans l'année, puis elles ont diminué : deux licenciements en 2018 et un seul en 2019 »*. Selon elle, *« nous avons montré que nous pouvions sanctionner pour ces raisons, et cela s'est su. Maintenant, les managers appliquent la consigne de la direction générale d'intervenir très tôt, dès qu'ils décèlent un comportement ou un événement anormal. Ils rappellent immédiatement à l'agent concerné les principes de laïcité et lui demandent de changer de comportement »*.

Nathalie Gondard considère que *« l'islamisation de la RATP »*, relèverait davantage de *« fantasmes »* ou d'*« idées reçues »*, et *« si un phénomène de radicalisation se produit, il est identifié, remarqué et signalé »*. Mais elle reconnaît qu'*« avant 2015, un manager qui reprenait quelqu'un sur cette base était critiqué, accusé d'islamophobie, voire de racisme »*. Face aux critiques, Jérôme Harnois va jusqu'à affirmer qu'*« il n'existe pas, dans notre entreprise, de pression communautariste organisée par je ne sais quelle communauté qui ferait sa loi. Je veux être clair : ce n'est pas le cas »*. Il souligne qu'*« il n'y a pas de revendications confessionnelles dans l'entreprise, concernant la cantine ou la prière, par exemple »* et juge qu'*« il ne faut pas confondre non plus ce qui relève du communautarisme religieux et ce qui relève de la sociologie »*.

Un sentiment qui peut parfois trancher avec les échanges sur le terrain ou les remontées d'usagers des transports à travers des signalements sur lesquels Jérôme Harnois avoue *« ne pas disposer de statistiques »* sur ce type de remontées concernant ces sujets, mais reconnaît qu'*« elles sont assez rares, il y en a quelques-unes par an »*.

Il indique que si « *des problèmes ont pu se poser dans notre entreprise à ce sujet par le passé* », ceux-ci « *nous ont conduits à réagir* ». Jérôme Harnois estime ainsi que les dispositions de la loi du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs « *ont permis de mettre en œuvre un plan d'action* ». Il s'agit notamment de la possibilité de saisir le Service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS) du ministère de l'intérieur « *pour obtenir des avis sur les recrutements ou les mobilités internes vers des postes sensibles au regard du risque de radicalisation des postulants* ».

Selon lui, la RATP saisit systématiquement ce service, ce qui implique que « *tout recrutement ou toute mobilité interne vers un poste sensible ne se fait qu'après avis du SNEAS* ». Selon les données transmises, depuis octobre 2017, il y a eu 6 542 saisines pour des recrutements suscitant 177 avis négatifs, soit 2,8 %. S'agissant des mobilités, 3 609 saisines ont donné lieu à 6 avis négatifs, soit 0,19 %.

Reste que, dans ce cas, la loi prévoit une obligation de reclassement interne du salarié sur une autre position, une disposition qui mériterait d'évoluer selon lui, la RATP privilégiant le licenciement en dépit des risques contentieux subséquents. La commission d'enquête *a minima* que le souhait de la RATP et de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) de faire évoluer la loi en ce sens doit être entendu.

Elle estime également nécessaire de faire droit à la demande, exprimée par Jérôme Harnois d'« *élargir le spectre des métiers sensibles aux métiers liés aux systèmes d'information, à la conception des systèmes de contrôle et de commande des installations ferroviaires ou guidées, ou encore aux aiguilleurs* ». Certains métiers n'avaient en effet pas été pris en compte initialement en raison d'une crainte du ministère de l'Intérieur sur ses capacités à traiter les demandes. La RATP réclame en outre l'« *élargissement de la possibilité de criblage aux intérimaires et aux sous-traitants* » que la loi ne permet pas aujourd'hui.

S'agissant du monde de la santé, les députés Éric Diard et Éric Poulliat relèvent que le fait communautaire s'est également développé ces dernières années parmi le personnel de santé. Mais comme les signalements auprès des référents radicalisation se font au niveau de l'Agence régionale de santé (ARS), « *la détection est donc particulièrement difficile* », sans compter « *les habitudes du secret médical et la logique de régler les sujets en interne et non pas par l'intermédiaire de la hiérarchie* ». Une situation qui fait que les hôpitaux sont « *livrés à eux-mêmes* » selon les auteurs du rapport.

S'agissant des prisons, la France compte aujourd'hui 500 détenus pour terrorisme et entre 1 000 et 1 500 détenus de droit commun qui se sont radicalisés dans leurs enceintes. Nos collègues décrivent « *un développement galopant* » et « *une administration pénitentiaire qui a pris un retard terrible* ». Fort heureusement, depuis mars 2019, l'administration pénitentiaire « *crible*

systématiquement les lauréats surveillants de prison ». Reste que « des personnes en poste sont inscrites au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) ».

La commission d'enquête n'a pas étendu sa mission aux lieux privatifs de liberté, qui font l'objet de nombreuses études et de nombreux rapports. Ce sujet important a néanmoins été abordé très succinctement durant les auditions.

Dans les universités, malgré le travail mené depuis un an avec la nomination d'un référent radicalisation dans chaque université, *« il y a encore une frilosité de la part des conseils d'administration à aller à l'encontre d'une tradition culturelle forte selon laquelle l'université doit demeurer un grand espace de liberté ».*

Enfin, s'agissant du sport, nos collègues de l'Assemblée nationale arrivent aux mêmes conclusions que la commission d'enquête, à savoir qu'il faut certes « distinguer le communautarisme et la radicalisation », mais que de plus en plus de clubs sportifs associatifs (football, basketball, boxe, boxe thaïlandaise, lutte) *« deviennent des clubs religieux »* qui promeuvent des comportements salafisés en *« indiquant par exemple dans leurs règlements intérieurs des prescriptions à caractère religieux ».*

La commission d'enquête prend en particulier bonne note des mesures intervenues au début de l'année destinées à renforcer la sécurité interne des services de renseignement.

En effet, depuis le 15 janvier 2020, les cas de radicalisation au sein des forces de sécurité intérieure et des services de renseignement font désormais l'objet d'un suivi centralisé. En matière de recrutement, l'instauration du principe d'habilitation préalable au secret-défense à toute prise de fonction au sein d'un service de renseignement va aussi dans le bon sens.

(5) Le rôle des prêcheurs de haine contre les valeurs de la République

Le professeur Bernard Rougier, qui a pu étudier pendant quatre ans, avec l'aide de jeunes chercheurs, les prédications et les cours donnés dans les mosquées de plusieurs départements d'Île-de-France, a livré à la commission d'enquête ses conclusions. Les messages de certains prédicateurs sont clairs : *« Il ne faut pas serrer la main d'une femme, il ne faut pas s'asseoir sur une chaise sur laquelle une femme s'est assise, il ne faut pas avoir des amis juifs ou chrétiens, il ne faut faire allégeance qu'aux musulmans, etc. »* Il s'agit *« d'extrapolations dérivées des hadiths ».*

Pour Céline Pina, il faut d'urgence *« expulser les imams prêcheurs de haine ».* La nécessité de mesures déterminées contre ceux qui appellent à la haine est également évoquée par Youssef Chiheb, professeur associé à l'université Paris 13, directeur de recherche au Centre français de recherche

sur le renseignement. Selon lui, « 60 prédicateurs jouissent d'une totale liberté alors qu'ils déversent de l'acide et des matières corrosives sur la France ».

Sur la base de son expérience de milliers d'heures d'écoute pour traduire ces prêches de l'arabe vers le français, Youssef Chiheb rappelle qu'ils usent d'un « langage polysémique, métaphorique, très complexe, bien sûr, lissé et policé lorsqu'il est en français, mais extrêmement corrosif dans sa version originale arabe ».

Pour lui, les imams, envoyés par les États tiers sont « imbibés de doctrine salafiste, des Frères musulmans ou du wahhabisme » et il recommande de mieux encadrer le culte musulman au niveau scientifique en introduisant par exemple l'islamologie comme discipline universitaire pour soustraire l'islam à l'emprise des prédicateurs.

Il regrette aussi « la lourdeur et les entraves faites aux procédures d'expulsion des imams qui prêchent la haine dans les mosquées ». La lutte contre les prédicateurs de haine n'est cependant pas aisée, ceux-ci étant souvent hébergés hors du territoire national à l'image de Youssef Al-Qaradâwî, un théologien né en 1926 en Égypte qui vit aujourd'hui à Doha, « un des grands idéologues des Frères musulmans » pour Alexandre del Valle.

Dans « *Le Licite et l'Illicite en Islam* », ouvrage qui n'a jamais été interdit par le ministre de l'intérieur en France, Youssef Al-Qaradâwî préconise le djihad comme devoir sacré pour chaque musulman, et appelle à l'antisémitisme et au meurtre des homosexuels.

Proposition n° 2 : Afin de lutter contre l'influence des Frères musulmans, examen par le ministre de l'intérieur de la possibilité de prononcer une interdiction administrative de territoire à l'encontre de Youssef al-Qaradâwî et des idéologues de ce mouvement.

Emmanuel Razavi confirme : « Nous avons entendu des cadres importants des Frères musulmans, dans le delta du Nil, nous dire en 2007 que si la France ne cédait pas sur le voile, il ne se passerait pas dix ans avant que Paris ne soit mis à feu et à sang. »

Il convient évidemment, sur le territoire national, d'appliquer avec force la loi en interdisant les ouvrages qui propagent la haine, en l'espèce contre les athées, les chrétiens, les juifs et les non musulmans.

Mais la commission d'enquête s'inquiète de voir prospérer dans l'angle mort de la législation applicable, les innombrables sites islamistes qui versent dans l'apologie du terrorisme et déconstruisent les valeurs de la République, et sur lesquels il est très difficile d'avoir une action efficace.

De nombreuses personnalités auditionnées l'ont pourtant alerté sur l'existence d'un continuum entre ces discours de haine et le passage à l'acte

terroriste. Emmanuel Razavi a interpellé ainsi la commission d'enquête : « *Je ne suis pas législateur, mais il faut commencer par fermer les 600 associations loi 1901 liées aux Frères musulmans en France, qui forment l'autre bout de la chaîne terroriste.* »

Pour Zineb El Rhazaoui également la radicalisation terroriste n'est que la dernière étape de l'islamisme : « *Le terrorisme n'est pas une finalité en soi mais un moyen parmi d'autres : l'entrisme politique, le prosélytisme, la charité, pour islamiser la société en profondeur.* » Elle affirme d'ailleurs que la déradicalisation est « *une arnaque, devenue un marché juteux* ». Pour elle, le seul moyen de lutter contre l'islamisme c'est la liberté de parole, notamment la parole critique vis-à-vis de l'islam, une ambition qu'elle résume avec la formule : « *Il est urgent de rétablir le droit au blasphème, à l'irrévérence et à la critique de l'islam.* »

La commission d'enquête a été alertée sur le rôle d'accélérateur et d'amplificateur des discours de haine que joue internet, notamment pour l'islam radical. Hugo Micheron a ainsi déclaré : « *Quand on pense au rôle que jouent les réseaux sociaux, avec un enfermement algorithmique réel, je vous invite à envisager la possibilité d'un impôt radicalisation dans les débats sur la fiscalité que peut avoir le Parlement. Il en va des réseaux sociaux comme de Google. Cela pose la question de l'accessibilité des contenus. Internet est la bibliothèque interdite des salafistes. Que leur compte soit bloqué leur pose vraiment problème, car ils sont alors empêchés d'avoir accès au grand monde. Il faut, sur ce plan, engager une réflexion sur le long terme.* »

(6) L'école et le sport : la nécessité de protéger la jeunesse

La commission d'enquête a accordé une attention particulière aux structures destinées à accueillir et à former les jeunes, sur lesquels l'islam radical cherche à établir son emprise : l'éducation, la vie associative et le sport.

II. LE LIEN ENTRE LA CONNAISSANCE DU PHÉNOMÈNE PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT, LA DIFFUSION DE CETTE CONNAISSANCE ET LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE CIBLÉE EST ENCORE LARGEMENT PERFECTIBLE

En dépit du suivi exercé par les services renseignement, les pouvoirs publics paraissent n'avoir pris que récemment la mesure de l'ampleur d'un phénomène qui, depuis plusieurs années, tend à fragiliser, en plusieurs points du territoire, la cohésion nationale.

Cette prise de conscience politique laisse entrevoir la mise en œuvre d'une action plus affirmée contre ces phénomènes. Sa déclinaison territoriale, encore timide, se heurte toutefois encore à une conscience inégale des enjeux et nécessite qu'un effort important de coordination et d'accompagnement des acteurs soit mené.

A. DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT MOBILISÉS SUR LE SUIVI DE L'ISLAM RADICAL, DONT L'ACTION MÉRITE D'ÊTRE MIEUX EXPLOITÉE

1. Le suivi des mouvances radicales : une mission des services de renseignement territoriaux

Parallèlement au suivi de la radicalisation à caractère violent, le **suivi des mouvances religieuses radicales et des phénomènes de repli communautaire fait partie intégrante des missions des services de renseignement**, dont l'intervention se justifie dès lors qu'existe une volonté de faire prévaloir les règles d'une prétendue communauté sur celles de la République et de la communauté nationale.

La répartition des compétences diffère, sur cette mission, de celle qui existe en matière de lutte contre le terrorisme et de prévention de la radicalisation à caractère violent. Pilotée par la direction générale de la sécurité intérieure (DGSi), qui s'est vue confier depuis 2018 un rôle de chef de file, cette dernière mission implique la participation de la quasi-totalité des services de renseignement relevant du premier et du second cercles¹, selon une logique de subsidiarité.

Ainsi, la DGSi dispose d'un droit d'évocation pour toute personne radicalisée signalée comme présentant un caractère actuel de dangerosité, soit le « *haut du spectre* »² des individus radicalisés. Les personnes identifiées comme appartenant au « *bas du spectre* » sont quant à elles généralement suivies par les autres services de renseignement, en particulier les services de renseignement territorial et le service national du renseignement pénitentiaire, lorsque les individus sont incarcérés ou sous mains de justice.

Le suivi des mouvances radicales et des phénomènes communautaires **relève, quant à lui, des services de renseignement territorial, selon une logique géographique.**

• Héritier des renseignements généraux, le **service central du renseignement territorial (SCRT)** est chargé, depuis l'extension de ses missions à la prévention du terrorisme en 2015, du **suivi des mouvances religieuses radicales** sur l'ensemble du territoire national, hors région parisienne.

¹ La loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement a introduit une distinction, au sein de la communauté du renseignement, entre les services dits du premier cercle, qui sont autorisés, en application de l'article L. 811-2, à mettre en œuvre l'ensemble du panel des techniques de renseignement, et les services de renseignement dits du second cercle, qui ne peuvent mettre en œuvre que les techniques pour lesquelles ils ont reçu une autorisation expresse.

² Sont notamment répertoriés sous cette catégorie les individus présentant un lien supposé avec un projet ou un réseau terroriste, les individus velléitaires pour rejoindre une terre de djihad ainsi que les individus radicalisés signalés comme présentant un caractère actuel de dangerosité.

Le service central du renseignement territorial (SCRT)

Créé le 9 mai 2014, le service central du renseignement territorial est le service de renseignement de la direction central de la sécurité publique, elle-même placée sous l'autorité du directeur général de la police nationale.

Il a succédé à la sous-direction de l'information générale (SDIG), service créé en 2008 à la suite de la fusion de la direction centrale des renseignements généraux et de la direction de la surveillance du territoire.

Le **champ des missions du SCRT est large** : il est chargé, sur l'ensemble du territoire national, à l'exception de Paris et des trois départements de la petite couronne, de recueillir et d'exploiter des renseignements concernant tous les domaines de la vie institutionnelle, économique et sociale susceptibles d'entraîner des mouvements revendicatifs ou protestataires, ainsi que les actions et mouvements visant à remettre en cause les valeurs républicaines, qu'il s'agisse des dérives sectaires, des phénomènes de repli communautaire ou encore de contestations politiques violentes.

Le **SCRT a acquis une compétence en matière de prévention du terrorisme depuis le décret n° 2015-923 du 27 juillet 2015** modifiant le décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

Cette mission de surveillance comprend deux actions principales : d'une part, la **surveillance des grands courants prônant un islam fondamentaliste** ; d'autre part, le suivi de **l'évolution et de l'influence territoriale des lieux et structures de diffusion de l'islam rigoriste**, en particulier des lieux de culte, des écoles confessionnelles et des associations qui y sont liées.

Contrairement au suivi de la radicalisation, qui repose sur un suivi individuel des personnes qui présentent une menace ou sont susceptibles de passer à l'action violente, **ce suivi se concentre sur les groupes, les mouvances, les structures**. Ainsi qu'il l'a été indiqué à la commission d'enquête, le SCRT mêle, sur cette thématique, à la fois un suivi individuel des figures centrales des mouvances islamistes radicales et un suivi des grandes masses, notamment les fidèles fréquentant les lieux de culte.

- À Paris et dans les trois départements de la petite couronne, qui relèvent de la compétence du préfet de police, **ces mêmes missions sont assurées par la direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP)**, qui exerce une surveillance active non seulement des individus présentant des signes de radicalisation, mais également de leurs lieux de sociabilité : écoles, commerces, lieux de culte, clubs de sport, etc.

- Enfin, très récemment, la sous-direction à l'anticipation opérationnelle (SDAO) de la gendarmerie nationale, créée en 2013 afin d'améliorer les conditions d'exercice de la mission de renseignement au sein

de la gendarmerie nationale, s'est vue reconnaître une compétence en matière de prévention du terrorisme¹.

2. Un renforcement conséquent, mais encore insuffisant du renseignement territorial

L'efficacité du renseignement territorial a pâti, pendant une dizaine d'années, des réformes successives et de la réduction des moyens qui ont suivi la dissolution des renseignements généraux. Nombreux sont les rapports qui en ont déploré les conséquences sur le maillage du territoire et l'efficacité de la collecte de renseignement.

Le renforcement des moyens des services de renseignement depuis 2015 au gré des différents plans de renforcement de prévention du terrorisme et de la radicalisation a permis, sans conteste, d'accroître ses capacités opérationnelles, en particulier au bénéfice des services de lutte contre la radicalisation et le terrorisme.

Entre 2014 et 2020, les **effectifs du SCRT et de ses antennes territoriales ont ainsi été augmentés d'environ 30 %**, passant de moins de 2 000 personnels au moment de la création du service à **environ 3 000 aujourd'hui, répartis entre le service central et les antennes territoriales.** Dans le cadre du plan de création de 10 000 postes de policiers et gendarmes sur le quinquennat, le renseignement territorial devrait encore bénéficier de 200 postes complémentaires, pour atteindre environ 3 200 personnels d'ici 2022.

Ainsi que la rappelle le directeur général de la police nationale (DGPn), M. Frédéric Veaux, lors de son audition par la commission, ce renforcement humain rapide a permis au renseignement territorial **d'accroître, tant ses capacités de surveillance opérationnelle sur le terrain que ses capacités d'analyse.**

Parallèlement, **le SCRT s'est également réorganisé pour renforcer la cohérence de son action.** Ont, en premier lieu, pu être créées, grâce aux apports en effectifs, 63 antennes de renseignement territorial, qui ont permis de resserrer son maillage du territoire, notamment en milieu rural. Parallèlement, le SCRT a rénové son organisation centrale avec la création, en 2018², d'un **département des dérives urbaines, du repli identitaire et de prévention de la radicalisation et du terrorisme**, composé de deux divisions :

- d'une part, la division des dérives urbaines, du repli identitaire et du suivi des mouvances radicales ;

¹ Arrêté du 23 mai 2018 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale.

² Arrêté du 24 juillet 2018 modifiant l'arrêté du 1^{er} février 2011 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la sécurité publique.

- d'autre part, la division du traitement de la radicalisation et de la prévention du terrorisme.

Cette réorganisation, rendue nécessaire par le poids grandissant de la thématique de prévention du terrorisme et de la radicalisation au sein du service, avait également pour objectif, selon les informations transmises à la commission d'enquête, d'« *optimiser la spécialisation des personnels et de renforcer le pilotage national de ces thématiques* ».

Elle se rapproche, en pratique, du **modèle intégré déjà mis en place au sein de la direction du renseignement de la préfecture de police** il y a plusieurs années, qui dispose d'une division spécifiquement chargée du suivi du repli communautaire, de la radicalisation et du terrorisme. Par la fusion, au sein d'un même service, de ces missions de suivi, cette organisation vise à garantir un continuum de renseignement entre ces thématiques pour disposer d'une vision globale des dynamiques à l'œuvre sur le territoire.

Cette montée en puissance doit toutefois encore se poursuivre. À la lumière de ses recherches de terrain, Bernard Rougier indiquait ainsi devant la commission d'enquête que « *la destruction des Renseignements généraux a considérablement nui à la connaissance des tissus sur le territoire. La reconstruction est lente et pas encore accomplie* ».

En matière de suivi des mouvances radicales et des structures de repli communautaire, le **besoin est essentiellement humain**. Ainsi qu'il l'a été indiqué à la commission d'enquête, le recours au renseignement technique demeure très limité, sauf à l'encontre d'individus particulièrement dangereux, dès lors que la prévention du communautarisme ne fait pas partie des intérêts fondamentaux de la Nation pour lesquels le législateur a autorisé le recours aux techniques de renseignement¹.

Outre la poursuite de l'augmentation des effectifs, que la commission d'enquête juge souhaitable au regard tant de la diversité des missions que de l'étendue de son champ de compétence géographique, il est également nécessaire que soit poursuivi, au sein du SCRT, le mouvement de spécialisation des agents, à l'instar du modèle de la DRPP, qui dispose, dans chacune de ses antennes territoriales, de personnels identifiés sur les thématiques du suivi de l'islam radical et du repli communautaire.

Proposition n° 3 : Poursuivre le renforcement des moyens humains affectés au renseignement territorial, compte tenu de la multiplicité des missions qui lui sont allouées et de l'étendue géographique de son champ d'action. Assurer, autant que faire se peut, une spécialisation des agents sur le suivi des mouvances de l'islam radical.

¹ En application de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure.

3. Une connaissance insuffisamment centralisée, qui ne permet qu'imparfaitement d'éclairer les pouvoirs publics

À la lumière des travaux qu'elle a conduits, la commission a constaté que l'investissement des services de renseignement dans le suivi des mouvances religieuses radicales et des phénomènes de repli communautaire **ne s'était pas traduit, à ce jour, par la diffusion d'une information consolidée de nature à doter les autorités publiques d'une vision globale et unifiée** des dynamiques à l'œuvre sur le territoire national.

Les représentants du ministère de l'intérieur entendus par la commission n'ont d'ailleurs pas caché, à cet égard, le fait qu'**aucune consolidation des renseignements collectés ni aucune cartographie, au niveau national, des phénomènes observés n'avait à ce jour été réalisée.**

Or, les mouvements et interconnexions permanentes entre les différentes mouvances fondamentalistes rendent plus que jamais nécessaire, pour la cohérence de l'action publique, une lecture unifiée des phénomènes.

Cette exigence a été rappelée par Hugo Micheron, qui, lors de son audition devant la commission, a indiqué : *« La première chose est de cartographier. (...) Il faut comprendre comment les acteurs ciblent des territoires. (...) Outre les lieux, il faut cartographier les acteurs. De ce point de vue, il est absolument fondamental de ne plus être dupes sur l'itinérance des prédicateurs salafo-fréristes à l'échelle européenne. »*

Il a été indiqué à la commission d'enquête qu'un **travail de centralisation des renseignements et de cartographie sur cette thématique avait été initié en ce sens et confié au comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR).** Ce travail, pour l'heure inachevé, doit être urgemment porté à son terme.

En tout état de cause, cette initiative, si elle permettra de donner une image de la situation à un instant « t », ne saurait remplacer la nécessité d'une **collaboration étroite entre les deux principaux services de renseignement en charge de cette mission, la DRPP et le SCRT.**

Des dispositifs de coopération entre ces deux services ont, certes, été mis en place, dès la création de ce dernier en 2014. Le SCRT accueille ainsi en son sein un **bureau de liaison, composé de deux agents de la DRPP**, qui sont chargés d'assurer le partage de l'information au quotidien. Ces échanges répondent toutefois principalement à des besoins opérationnels, notamment pour assurer le suivi de personnes se déplaçant d'un département à un autre ou pour détecter une problématique intéressant le territoire de compétence d'un service partenaire.

Au-delà de cette coordination opérationnelle, il apparaît également souhaitable qu'**une coopération renforcée soit assurée au niveau des missions d'analyse**, afin de faire remonter aux pouvoirs publics des données

consolidées sur l'état des mouvances et l'évolution des phénomènes de repli identitaire sur le territoire national.

Selon les informations communiquées à la commission d'enquête, les deux services sont d'ores et déjà amenés à établir, sur une base régulière, des **notes communes sur des problématiques partagées**. Il importe que ces productions soient systématisées, afin de fournir aux pouvoirs publics une cartographie régulièrement actualisée de ces enjeux, **au besoin par la mise en place d'une cellule interservices dédiée**.

Proposition n° 4 : Renforcer la coordination des services de renseignement territorial sur le suivi de l'islam radical et des phénomènes de repli communautaire, au besoin par la mise en place d'une cellule interservices dédiée au niveau des administrations centrales, en vue de systématiser la production d'un état des lieux actualisé au profit des autorités publiques.

B. LA DÉFINITION SALUTAIRE, MAIS TARDIVE, D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE CIBLÉE

1. Une prise de conscience récente de l'ampleur du phénomène par les autorités étatiques

a) Un déni trop long des pouvoirs publics face au développement de l'islam politique et du repli communautaire

- Face au développement, en certains points du territoire, de l'islam radical et des phénomènes de repli communautaires, plusieurs personnes entendues par la commission d'enquête ont **déploré, à l'instar du professeur Bernard Rougier, un véritable « déni des pouvoirs publics »**.

Ainsi, pour Hugo Micheron, « le problème fondamental a été l'ignorance » et la « volonté de ne pas comprendre (...) au plus haut sommet de l'État comme sur les questions ultralocales ».

Dénonçant une forme de réticence du monde intellectuel et politique à prendre conscience de l'évolution de l'islam politique dans certains territoires de la République, l'essayiste Djemila Benhabib a indiqué, de la même manière, que « l'égarement a consisté à ne pas considérer cette question comme politique, mais exclusivement comme une question sociale et économique ».

Ce constat est également partagé par certains acteurs associatifs qui, au gré de leurs expériences de terrain, ont indiqué avoir constaté un **véritable désengagement de l'État face à ces enjeux**.

Naëm Bestandji, fondateur collectif « Ni putes ni soumises » de Grenoble, indiquait au rapporteur avoir « *très tôt constaté l'existence d'un décalage entre ce [qu'il] vivait dans les quartiers populaires et les réactions constatées au niveau national* ». De la même manière, Medhi Haïfa, président fondateur de l'amicale des jeunes du refuge, dénonçait « *la paresse des politiques* » face à l'évolution de la situation dans certains quartiers de la République.

- En pratique, force est de constater que **la question de l'islam radical n'a pendant longtemps jamais été abordée de front dans le débat public** et qu'**aucune action publique globale, ciblée et cohérente à l'encontre de ces mouvances** n'avait, jusqu'à très récemment, été engagée.

Confronté à la montée de revendications communautaires, l'État ne s'est, certes, pas désintéressé des tensions sociales qu'elles généraient et a été amené à apporter des réponses, y compris législatives, à des pratiques qui remettaient en cause les principes de la République et l'application des valeurs communes.

C'est toutefois **principalement par le prisme de la laïcité que la problématique du repli communautaire a pendant longtemps été prise en compte par les pouvoirs publics.**

Il en a été ainsi, au cours des années 1980, des **différentes affaires sur le port du voile dans les établissements scolaires**, qui ont abouti, à la suite de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République confiée à M. Bernard Stasi, à l'adoption de la loi du 15 mars 2004 *encadrant le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics.*

Les affaires du port du foulard islamique dans les établissements scolaires

L'exclusion de trois jeunes filles voilées du collège Gabriel Havez de Creil en 1989 a fait resurgir en France, pendant près de quinze ans, les querelles autour de la laïcité.

Face aux interrogations que l'émergence de l'islam en France posait quant à l'application de la loi de 1905, le ministre de l'éducation nationale de l'époque sollicita l'avis du Conseil d'État sur la question de l'application du principe de laïcité dans les établissements scolaires.

Dans un avis rendu le 27 novembre 1989, celui-ci, conciliant le principe à valeur constitutionnelle de laïcité de l'enseignement public et celui de liberté de conscience des élèves, garanti par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, a conclu qu'un refus d'admission ou une exclusion dans un établissement scolaire « *ne serait justifié que par le risque d'une menace pour l'ordre dans l'établissement ou pour le fonctionnement normal du service de l'enseignement* ».

Dans la pratique toutefois, cette clarification juridique n'a pas, en pratique, résolu l'ensemble des difficultés. Dans les années qui ont suivi, plusieurs dizaines d'exclusion de jeunes filles de collèges ou de lycées publics ont été recensées, dont une partie annulées par la juridiction administrative.

Cette situation a conduit le Président de la République, Jacques Chirac, à instituer une commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, en juillet 2003, présidée par M. Bernard Stasi, alors Médiateur de la République.

C'est sur la base de ses recommandations que fut présenté le projet de loi sur le port ostensible des signes religieux.

Plusieurs évolutions ont, par la suite, renouvelé le débat sur la compatibilité de certaines pratiques religieuses rigoristes et comportements communautaristes avec les principes républicains. Parmi les initiatives notables figurent l'adoption de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 *interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, qui, ainsi que le rappelait François Pillet, « *bien qu'elle fût motivée par des raisons de sécurité dans l'espace public, (...) est parfois considérée comme un outil supplémentaire de défense de la laïcité* »¹.

Ces évolutions législatives ont permis à la République de réaffirmer ses principes, face aux contestations dont elle faisait l'objet. Pour autant, **aucune d'entre elles n'a donné lieu à l'engagement d'une réflexion publique plus globale sur les moyens de lutter contre la progression de l'islam radical et la multiplication des phénomènes de repli communautaire qu'elle implique.**

- La prise de conscience des pouvoirs publics à la suite des attentats de janvier et novembre 2015 **n'a, à cet égard, pas profondément bougé les lignes.**

Les réformes et actions engagées au cours des cinq dernières années ont en effet été principalement **centrées sur la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation violente, n'affrontant qu'à la marge la problématique, plus large, de l'islam politique.**

Construite au gré de trois plans successifs de lutte contre le terrorisme et la radicalisation, la **politique publique de prévention de la radicalisation** repose ainsi, à titre principal, sur une **logique individuelle**, consistant à détecter les profils présentant des signes de radicalisation, à prévenir leurs passages à l'acte et à mettre en œuvre, le cas échéant, à leur égard, des mesures d'entrave. Elle n'a en revanche vocation ni à suivre les

¹ Rapport n° 342 (2015-2016) de M. François Pillet fait au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi constitutionnelle de M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues visant à inscrire les principes fondamentaux de la loi du 9 décembre 1905 à l'article 1^{er} de la Constitution.

structures, groupes et mouvances radicales, ni à proposer la mise en œuvre de mesures d'entrave les concernant.

L'ancien préfet Michel Aubouin observait, à ce sujet, devant la commission que « *notre approche de la radicalisation n'est pas assez globale* », car l'« *on traite les individus sans tenir compte des phénomènes sous-jacents* ».

La structuration d'une politique publique de prévention de la radicalisation

À compter de 2014, l'État a progressivement défini une stratégie nationale et interministérielle de prévention du terrorisme et de la radicalisation, qui s'est traduite dans trois plans successifs :

- **le plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes (PLAT)**, présenté en avril 2014, comprenait 22 mesures visant à articuler les actions répressives et préventives. L'action préventive a été orientée pour éviter le basculement dans une phase de recrutements et de passage à des actes violents, et pour répondre aux besoins des familles ;

- **le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART)**, adopté en mai 2016, se substitue au premier plan et comprend 80 mesures, articulées autour de 7 axes : détecter les trajectoires de radicalisation et les filières terroristes le plus tôt possible ; surveiller, entraver et neutraliser les filières terroristes ; combattre le terrorisme dans ses réseaux internationaux et dans ses sanctuaires ; densifier les dispositifs de prévention de la radicalisation pour assurer une prise en charge individualisée des publics ; développer la recherche appliquée en matière de contre discours et mobiliser l'islam de France ; mieux protéger les sites et les réseaux vulnérables savoir réagir à toute attaque terroriste et manifester la résilience de la Nation ;

- **le plan national de prévention de la radicalisation** de février 2018 est le premier plan consacré à la radicalisation. Il comprend 60 mesures, articulées autour de 5 axes : prémunir les esprits face à la radicalisation ; compléter le maillage détection/prévention ; comprendre et anticiper l'évolution de la radicalisation ; professionnaliser les acteurs locaux et évaluer les pratiques ; adapter le désengagement.

Parallèlement, une coordination des acteurs impliqués dans la prévention de la radicalisation a été mise en place au niveau départemental, au sein de deux structures, l'une sécuritaire, l'autre sociale :

- les **groupes d'évaluation départementale (GED)**, qui réunissent au moins toutes les deux semaines, sous l'autorité du préfet de département, les antennes territoriales des services de sécurité et de renseignement. Les GED ont trois missions : organiser le décroisement de l'information entre services au niveau départemental ; s'assurer que chaque personne signalée pour radicalisation violente fasse l'objet d'une évaluation et, le cas échéant, d'un suivi effectif par un service de renseignement ; valider les stratégies opérationnelles et décider des mesures administratives nécessaires pour entraver les individus radicalisés.

- les **cellules de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles (CPRAF)** ont pour mission d'une part, d'accompagner les familles qui signalent un proche pour sa radicalisation, et, d'autre part, de définir une prise en charge, dans une logique pluridisciplinaire, des personnes signalées en voie de radicalisation. Également pilotées par le préfet, les CPRAF réunissent : les services de l'État concernés par la prévention de la délinquance, l'éducation, la jeunesse, la santé et la politique de la ville ; les collectivités territoriales disposant de compétence en matière d'accompagnement social ; le réseau associatif.

Depuis 2014, une attention croissante a, certes, également été portée à la diffusion et l'apprentissage, notamment auprès des populations les plus jeunes, du principe de laïcité et des valeurs républicaines. Le dernier plan national de prévention de la radicalisation, adopté en février 2018, a marqué, à cet égard, une avancée importante, l'un de ses cinq axes ayant vocation à « *prémunir les esprits face à la radicalisation* ».

Ceci étant, les actions conduites sont demeurées sectorielles, concernant en particulier l'éducation nationale, et n'ont pas été intégrées dans une logique plus globale de prévention des phénomènes de repli communautaire.

Autrement dit, **si l'État s'est doté d'une doctrine antiterroriste claire, il ne s'est pas attaché, ainsi que le regrettait Mohamed Sifaoui devant la commission d'enquête, à définir une « doctrine anti-islamiste ».**

Cette absence de doctrine étatique a d'ailleurs été relevée par un rapport remis au secrétaire général du ministère de l'intérieur en février 2018 intitulé « *Laïcité, valeurs de la République et exigences minimales de la vie en société* »¹, qui fait état des difficultés éprouvées par les acteurs de terrain à identifier la « *bonne conduite à tenir* ». Sont ainsi évoqués les propos d'un directeur d'un service de renseignement territorial, indiquant que « *sur des sujets comme le communautarisme et le vivre-ensemble, nous sommes souvent dans des injonctions paradoxales. Y aller ou ne pas y aller, appliquer la "tolérance zéro" ou bien chercher l'apaisement* ».

b) *Un message politique désormais plus ferme face au « séparatisme islamiste »*

Ce constat mérite toutefois d'être aujourd'hui temporisé à la lumière des évolutions récentes du discours des plus hautes autorités de l'État qui, parallèlement à la conduite, par la commission d'enquête, de ses travaux, paraissent avoir pris la mesure de l'ampleur du phénomène et de la nécessité d'y apporté des réponses plus fermes.

Lors de son discours en hommage aux victimes de l'attaque à la préfecture de police de Paris le 12 décembre 2019, le Président de la

¹ Rapport de M. Gilles Clavreul intitulé « *Laïcité, valeurs de la République et exigences minimales de la vie en société : des principes à l'action* », février 2018.

République a ainsi, pour la première fois, entamé une réorientation du discours tenu à ce jour par les autorités de l'État, appelant non seulement à lutter contre le terrorisme, mais également à combattre « *l'hydre islamiste* », « *ceux qui veulent menotter la liberté, les femmes, la civilité, (...), ceux qui veulent diviser, séparer, manipuler* ».

S'inscrivant dans la droite ligne de ce discours, le ministre de l'intérieur déclarait, le 8 janvier dernier, devant le Sénat : « ***Le communautarisme n'est pas négociable avec la République [...]. Nous devons être fermes, très fermes face à ceux qui veulent s'affranchir de nos lois et de nos valeurs, face à ceux qui placent les principes religieux au-dessus des lois de la République [...]. Ils veulent briser les libertés et endoctriner les esprits. Nous ne pouvons pas le tolérer et nous devons les combattre de toutes nos forces.*** »¹

Les premières lignes d'une action publique renouvée contre l'islam radical et le repli communautaire ont été annoncées par le Président de la République à l'occasion de son discours de Mulhouse, le 18 février dernier. Préférant à la notion de « communautarisme » celle, plus précise, de « séparatisme islamiste », le Président de la République a dressé le constat qu'il existe des « *parties de la République qui veulent se séparer du reste, qui (...) ne se retrouvent plus dans ses lois, dans ses codes, ses règles que nous avons une partie de notre population qui se sépare du reste (...) au titre d'une religion dont elle déforme les aspirations profondes et en faisant de cette religion un projet politique et au nom de l'islam* ».

Ces déclarations politiques, que la commission d'enquête ne peut que partager à la lumière des travaux qu'elle a conduits, constituent une **première étape indispensable à la mise en œuvre d'une action publique ciblée et d'une coordination des acteurs, d'ailleurs saluée par plusieurs personnes entendues dans le cadre de ses travaux.**

Il importe, aujourd'hui, qu'elle se diffuse au sein de l'ensemble des institutions et des administrations publiques, pour assurer un message politique fort et cohérent. Or, à cet égard, la commission d'enquête a pu regretter, à l'occasion de ses auditions, que tous les acteurs de l'État, y compris certains ministres, n'aient pas tous la même conscience des dynamiques en jeu.

Au vu du caractère par nature transversal et pluridisciplinaire des manifestations de l'islam radical sur le territoire, il lui apparaît plus que jamais essentiel que l'ensemble des ministères soient pleinement impliqués, à tous les niveaux, dans la politique initiée par le Président de la République.

¹ Compte rendu intégral de la séance du 8 janvier 2020.

2. Une stratégie nationale de coordination de la lutte contre l'islamisme encore au stade de l'ébauche

a) L'expérimentation d'un dispositif de lutte contre l'islamisme

Concomitamment à cette affirmation politique, **l'État s'est engagé dans la définition et la mise en œuvre d'une stratégie territoriale de lutte contre les expressions de l'islam politique et les phénomènes de repli communautaire**, distincte de la politique de prévention de la radicalisation à caractère violent.

Initiée, à titre expérimental, à compter de février 2018, cette stratégie repose sur la mise en place, sous l'égide du préfet de département, d'une **coordination renforcée entre l'ensemble des acteurs publics confrontés à des phénomènes de radicalisation religieuse et de repli communautaire**.

Ainsi que l'a indiqué à la commission un représentant des forces de sécurité intérieure, une telle coordination apparaît nécessaire dès lors que *« les phénomènes [en cause] sont plus complexes à décrire, et [que] la réponse fait intervenir une multiplicité d'acteurs, qu'ils soient liés au monde du sport, au sujet de l'égalité hommes-femmes, à la question de l'accès aux soins, à la scolarisation à domicile ou encore aux nouvelles formes de prétendue médecine prophétique... »*.

Inspiré du plan de lutte contre l'islam radical qui existait déjà, depuis plusieurs années, au sein de la préfecture de police de Paris, ce dispositif expérimental s'est vu confié **deux objectifs** : d'une part, inviter à la **réalisation d'un diagnostic territorial**, partagé entre l'ensemble des services et des partenaires locaux ; d'autre part, mobiliser l'ensemble de ces acteurs autour d'une **stratégie territoriale de lutte contre la radicalisation**, dans l'objectif de déployer une **action coordonnée** de contrôle et de mettre en œuvre, le cas échéant, des **moyens d'entrave** à l'encontre des comportements incompatibles avec les valeurs de la République.

Au total, **15 quartiers ont été concernés par cette expérimentation, situés dans 13 départements**. Ainsi qu'il a été indiqué à la commission, ont été visés des quartiers dans lesquels avaient été dénombrés de nombreux départs vers la zone syro-irakienne. Chacun d'entre eux a donné lieu à la mise en œuvre d'un **plan de lutte contre la radicalisation dans les quartiers** (PLR-Q).

La commission d'enquête a pu prendre connaissance de la liste des quartiers concernés, qui n'a fait, à ce jour, l'objet d'aucune publicité. Elle a pu observer que si une majorité d'entre eux étaient situés en périphérie des grandes villes françaises, avaient également été concernées des villes de taille plus moyenne. La dimension des quartiers a également été variable : dans certains cas, des villes entières ont pu être concernées, alors que dans d'autres cas n'ont été visés que certains quartiers.

b) Une généralisation à l'ensemble du territoire inachevée et aux résultats difficiles à évaluer

(1) La définition d'une doctrine nationale

À l'occasion d'un séminaire des préfets consacré à la lutte contre l'islamisme et le repli communautaire qui s'est tenu le 28 novembre 2019, le ministre de l'intérieur a annoncé l'intégration de la lutte contre l'islamisme et le communautarisme au cœur des missions des préfets ainsi que la **généralisation de l'expérimentation menée à l'ensemble du territoire national**.

Par une circulaire diffusée le même jour, il a été demandé à chaque préfet de département d'instituer une **cellule départementale de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire (CLIR)**, ayant vocation à mettre en place une action coordonnée afin de faire échec aux actes qui sapent les principes républicains, que ceux-ci soient constitutifs d'infractions pénales ou qu'ils soient à l'origine d'un trouble à l'ordre public.

Le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) a été chargé de piloter cette nouvelle politique, d'en assurer le suivi et d'appuyer les préfets dans la mise en œuvre de ces nouvelles cellules.

Ainsi que l'a précisé son secrétaire général, le préfet Frédéric Rose, la stratégie mise en place n'est « *ni dans le renseignement, ni dans la radicalisation violente* », mais « *cherche plutôt à identifier des phénomènes de repli et d'islamisme, de conquête du pouvoir pour la vision dévoyée d'une religion* ».

La doctrine des CLIR a été précisée par une deuxième circulaire du ministre de l'intérieur en date du 13 janvier 2020¹.

Celle-ci prévoit, tout d'abord, les règles applicables à la **composition de ces cellules**. Placées sous l'autorité du préfet de département, il est prévu qu'elles réunissent, sur une base *a minima* mensuelle, l'ensemble des services déconcentrés de l'État concernés par des phénomènes de repli communautaire ou susceptibles de conduire une action utile à leur rencontre, le procureur de la République, à titre de membre permanent, et les élus, « *selon des modalités qui seront définies en fonction des circonstances locales et des sujets abordés* ».

¹ Circulaire NOR INTK 2000191 J du 13 janvier 2020 portant sur la doctrine relative à la mise en place des « cellules départementales de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire ».

Services déconcentrés de l'État représentés au sein des CLIR

La circulaire prévoit l'implication, au sein de CLIR, de plusieurs services déconcentrés de l'État :

- les représentants du corps préfectoral, en particulier les sous-préfets chargés de la politique de la ville ;
- la direction départementale des services de l'éducation nationale ;
- la direction départementale de la cohésion sociale ;
- la direction départementale de la protection des populations ;
- la direction des finances publiques ;
- l'unité des directions régionales des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ;
- les forces de sécurité intérieure (gendarmerie nationale, police nationale, services du renseignement, douanes, etc.) ;
- des référents de confiance au sein de la Caisse des affaires familiales, de l'URSSAF et de Pôle emploi ;
- des autres services à la discrétion de l'autorité préfectorale selon les thématiques soulevées, notamment les services préfectoraux en charge des étrangers.

Les nouvelles CLIR se sont vues confier **cinq missions**. Outre l'établissement d'un **diagnostic** de l'état de l'islamisme et du repli communautaire dans le département déjà évoqué, elles sont chargées de garantir la **centralisation et le partage des informations confidentielles** sur ces phénomènes, en provenance tant des administrations de l'État que des élus.

Sur la base des données collectées, leur est également reconnue la tâche d'engager des **contrôles** à l'encontre des individus ou des structures suivies, sur la base des instruments tant judiciaires qu'administratifs déjà existants. À l'instar de ce qui existe en matière de suivi de la radicalisation à caractère violent, il est prévu qu'un **service chef de file** soit désigné pour chacun des contrôles.

Enfin, les CLIR assurent le **suivi des infractions**, le cas échéant, constatées à l'occasion des contrôles et sont chargées de proposer, si besoin, une **stratégie d'accompagnement ou des offres alternatives** « *pour permettre un retour aux valeurs et principes républicains* ».

(2) Un suivi à renforcer, une politique à évaluer

Selon les données communiquées par le CIPDR, **83 départements** auraient installé, au 15 juin 2020, une cellule départementale contre l'islamisme et le repli communautaire.

Au-delà de cette information sommaire, **la commission d'enquête n'a pas été en mesure de recueillir des éléments suffisamment probants lui permettant d'apprécier l'activité conduite par ces cellules, ni même les actions menées au titre de cette nouvelle stratégie.**

En dépit de ses demandes réitérées, elle n'a en effet été en capacité d'obtenir, à ce jour, que quelques éléments statistiques portant sur le nombre de contrôles et de mesures d'entrave réalisés au sein des 15 quartiers pilote.

**Bilan statistique des actions menées
dans le cadre des 15 territoires pilotes**

Entre février 2018 et janvier 2020, il aurait été procédé dans ces territoires, au titre de la lutte contre l'islam radical :

- au prononcé de 34 mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance¹ ;
- à la fermeture de 152 débits de boissons, de 15 lieux de culte, de 12 établissements culturels et associatifs et de 4 écoles ;
- à la réalisation de 652 contrôles par les comités opérationnels départementaux anti-fraude ;
- au redressement de 4 millions d'euros par la caisse des affaires familiales et de 15 millions d'euros par l'URSSAF.

Source : données CIPDR

S'ils témoignent assurément de l'action des services de l'État, ces éléments ne lui paraissent toutefois **pas suffisants pour établir, à eux seuls, l'efficacité du dispositif mis en place.** À cet égard, il est observé que certaines des mesures d'entrave mises en œuvre, en particulier les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance qui ne peuvent être prononcées qu'« *aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme* », relèvent plus de l'action de prévention de la radicalisation violente mises en œuvre par les GED que de la stratégie de lutte contre l'islam radical et le communautarisme.

¹ Introduites par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Au surplus, **l'incapacité du CIPDR à fournir des données précises quant à l'activité des CLIR**, dont il est, aux termes de la circulaire du 13 janvier précitée, censé être destinataire sur une base mensuelle, **ne manque de soulever des interrogations quant à la substance de l'action menée par ces nouvelles instances.**

Il est évident que l'engorgement des préfectures liées à la gestion de l'épidémie de covid-19 quelques semaines seulement après le lancement de cette nouvelle stratégie a pu nuire à sa mise en œuvre effective. Ceci étant, la commission d'enquête estime **souhaitable qu'un état des lieux précis de la mise en œuvre des CLIR et une évaluation de leur activité soit effectuée, au cours des prochains mois, par le CIPDR.**

Proposition n° 5 : Faire effectuer, de manière urgente, par le CIPDR un état des lieux précis de la mise en place des CLIR et une évaluation de leur activité.

C. DES ACTEURS LOCAUX INÉGALEMENT CONSCIENTS DES ENJEUX

1. Des élus souvent démunis face à la pression de mouvances religieuses radicales

Parallèlement à l'action insuffisante des instances étatiques, les témoignages recueillis par la commission convergent sur **l'ambiguïté de nombreuses pratiques politiques au niveau local, qui ont, plus ou moins directement, contribué à l'enracinement des mouvances islamistes radicales** et laissé se développer des pratiques de repli communautaire.

Dans certains cas, ces pratiques ont pu être assimilées à des **stratégies de nature clientéliste**. Nombreux sont les auteurs et journalistes à les avoir dénoncées. Entendue par le rapporteur de la commission d'enquête, Céline Pina dénonce la « *compromission d'une partie du politique* » et l'existence de stratégies clientélistes dans certains territoires.

Ce même constat a été fait par M. Mohamed Sifoui, qui, lors de son audition, a déclaré que certains élus locaux « *ont commencé par faire preuve de laxisme à l'égard d'associations et de prêcheurs islamistes avant de s'allier, pour certains d'entre eux, avec ces derniers* ». De même, Naëm Bestandji observait que « *la ghettoïsation est parfois malheureusement entretenue par les élus locaux* ».

Ces pratiques clientélistes doivent être condamnées¹. Elles n'apparaissent toutefois pas généralisées et ne constituent pas, de l'avis du rapporteur, le seul phénomène préoccupant.

Plus généralement en effet, il apparaît que l'ancrage des mouvances radicales dans certains quartiers aurait été facilité, ou du moins laissé possible, par la conduite **de politiques d'accommodement à l'égard de mouvances religieuses radicales**.

S'il existe, à cet égard, autant de situations que de territoires, plusieurs explications objectives ont été portées à la connaissance de la commission et permettent d'identifier les logiques à l'œuvre au sein de plusieurs quartiers de la République.

Nombreux sont ceux qui s'accordent sur le constat que, sans être inspirés par des stratégies de nature électoraliste, des élus, guidés par le pragmatisme de terrain et la volonté de ne pas fragiliser un équilibre social précaire, ont été amenés à **composer avec certains acteurs ou certaines organisations, parfois au détriment d'une application stricte des principes républicains**.

Entendu par la commission, le professeur Olivier Roy relevait ainsi que *« les maires essayent d'éviter les problèmes : ils jouent un rôle de modérateur, sans toucher au fond du problème. Ils ont besoin de leaders communautaires pour négocier : ils en rajoutent donc dans la communautarisation, tout en dénonçant dans leur discours le risque que cela peut entraîner »*.

Le même constat est fait par Arnaud Lacheret, ancien chef de cabinet du maire de Rillieux-la-Pape qui, dans son ouvrage *Les territoires conquis de la République*, décrit, au gré de ses expériences de terrain, les difficultés auxquels sont confrontés quotidiennement les maires dans le traitement de la question religieuse. Pour lui, *« loin d'être des communautaristes, loin de se compromettre, [les maires] héritent de situations inextricables, doivent faire face à des pressions, des comportements si exceptionnels que la loi ne peut rien pour eux et qu'ils doivent faire preuve d'un pragmatisme et d'un courage hors normes tout en gardant la tête froide. Ils (...) doivent se débrouiller comme ils peuvent pour que "ça tienne" quitte à franchir la ligne rouge plus que d'habitude »*.

Dans la pratique, **ce renoncement du terrain prend diverses formes**. Naëm Bestandji, fondateur du collectif « Ni Putes ni soumises » de Grenoble, évoquait par exemple à cet égard le fait que *« dans certaines écoles publiques, on a supprimé les sapins de Noël à la demande des parents mais on a décalé la fête de fin d'année en raison du ramadan, sur la pression des parents »*. Zineb El

¹ Plusieurs ouvrages de journalistes parus au cours des dernières années ont documenté la difficulté pour les élus locaux de faire face à l'islam radical et, pour certains, ont dénoncé des pratiques clientélistes : La Communauté de Raphaëlle Bacqué et Ariane Chemin, Albin Michel, 2018, *Inch'allah : l'islamisation à visage découvert* sous la direction de Gérard Davet et Fabrice Lhomme, Fayard 2018, ou encore *Municipales. Banlieue naufragée* de Didier Daeninckx, Gallimard 2020.

Rhazaoui dénonçait, quant à elle, devant la commission d'enquête, « *l'impunité d'élus qui attribuent des subventions à des associations antirépublicaines* », qui promeuvent « *le voilement des fillettes ou des horaires non mixtes dans les piscines* ».

Dans les témoignages publics de nombreux élus de terrain apparaît, de manière sous-jacente à ces comportements, la **crainte d'une stigmatisation politique** délétère et d'accusations publiques d'une présumée islamophobie.

Certains interlocuteurs de la commission ont également estimé que les pratiques d'accommodement pouvaient s'expliquer, plus trivialement, par une **méconnaissance, par les élus locaux, des mouvances religieuses radicales et de leurs stratégies d'action dans les territoires**.

Mohamed Sifaoui a illustré cette idée devant la commission, en déclarant : « *Prenez l'exemple d'un maire, confronté dans son territoire à des gens qui se réclameraient de l'islam. Pour lui il s'agira d'une association "musulmane" et il lui sera souvent difficile de faire le distinguo et d'être capable d'identifier une association qui serait "islamiste". Il se retrouvera donc probablement à subventionner une association qu'il pensait "culturelle" mais qui est en réalité "islamiste" sans qu'il le sache. C'est une situation courante et de nombreuses associations islamistes profitent aujourd'hui de financements publics pour conduire des actions antirépublicaines. Cela a déjà été documenté et démontré, au sujet de nombreuses associations d'alphabétisations en langue arabe, qui étaient en fait des vecteurs de prosélytisme et d'endoctrinement.* »

À l'appui de ce constat, Hugo Micheron illustre cette observation par l'exemple d'un « *maire d'une petite commune, élu depuis plus de dix ans, [lui ayant] dit avoir vu totalement changer le paysage musulman dans sa commune* », mais qui « *ne s'était pas interrogé sur ce qui se passait au sein d'une partie de sa population* » et « *n'était pas capable d'identifier les raisons des changements* ».

Enfin, face aux difficultés rencontrées, il est regretté, **par de nombreux acteurs de terrain, élus comme représentant associatifs, l'absence de soutien des instances territoriales de l'État dans la gestion des relations avec les représentants religieux**.

Ces éléments transparaissent dans les ouvrages de Bernard Rougier¹ et d'Arnaud Lacheret, qui, au gré de leurs expériences de terrain ou de leurs recherches, fournissent plusieurs exemples dans lesquels les maires, démunis face à certains comportements, n'ont eu que peu de soutien de la part des services déconcentrés de l'État.

¹ Bernard Rougier, Les territoires conquis de l'islamisme.

Pour l'ancien préfet Michel Aubouin, cette insuffisante réaction des services de l'État s'explique, avant tout, par une *« forme de myopie et une grande méconnaissance de l'islam politique »*, *« la plupart des préfets n'ayant qu'une remontée partielle des informations et n'ayant aucune formation théorique sur l'islam, ce qui explique leur difficulté à appréhender correctement la question »*.

2. Mettre fin à toute forme d'accommodement local, par un accompagnement renforcé des élus locaux

a) Rénover le dialogue entre les services déconcentrés de l'État et les élus

Les initiatives récemment engagées par l'État dans le cadre de la stratégie territoriale de lutte contre l'islamisme et le communautarisme apportent de premières réponses aux difficultés rencontrées par les élus locaux.

Il est heureux, à cet égard, qu'ait été mise en avant, dans les circulaires du ministre de l'intérieur, la nécessité pour les préfets d'associer les élus locaux aux CLIR, non seulement au stade de la phase de diagnostic, mais également de la définition des mesures d'entrave et des stratégies d'accompagnement.

Ceci étant, outre les doutes déjà évoqués quant à l'effectivité de l'action pour l'heure menée par ces instances, il peut être regretté la trop grande marge de manœuvre laissée à l'appréciation des préfets, à qui il appartient de définir les modalités selon lesquelles les élus pourront être associés aux travaux des CLIR, *« en fonction des circonstances locales et des sujets abordés »*.

Au regard des données confidentielles susceptibles d'être échangées dans le cadre de ces cellules, il est compréhensible qu'une systématisation de la présence des élus ne puisse être envisagée. Ceci étant, la commission d'enquête estime souhaitable que des **consignes plus précises soient données aux préfets sur la nécessité non seulement d'explicitier la stratégie étatique initiée dans le cadre des CLIR**, mais également de les associer, autant que faire se peut, à leurs travaux. Il pourrait également utilement être envisagé **d'établir, à l'attention des maires, une note spécifique et pédagogique afin de les inviter à participer activement à la stratégie engagée par l'État**.

D'autres moyens d'assurer un échange plus régulier d'informations entre ceux-ci et les services de l'État pourraient également être mis à l'étude. Outre la nécessité d'informer les élus, en particulier les maires, sur certaines situations sensibles sur les territoires dont ils ont la charge et qui pourraient appeler des actions ou *a minima* une attention de leur part, il s'agit également, pour l'État, de s'assurer une remontée utile de renseignement sur l'évolution des territoires.

À cet égard, le dispositif envisagé, dans le cadre d'une instruction du ministre de l'intérieur du 13 novembre 2018, pour l'information des maires sur l'état de la menace terroriste sur le territoire de leurs communes **pourrait, de l'avis de la commission, utilement être étendu à la question de l'islamisme et du repli communautaire**. Il s'agirait, par exemple, de pouvoir informer les maires sur les activités d'une association qui solliciterait l'attribution de subventions publiques.

**Le cadre de transmission d'informations
aux maires en matière de terrorisme**

L'instruction du ministre de l'intérieur du 13 novembre 2018 relative à la mise en œuvre d'un dialogue renforcé entre l'État et les maires dans le domaine de la radicalisation violente enjoint aux préfets d'informer régulièrement les maires sur l'état de la menace terroriste sur le territoire de leurs communes.

Elle autorise également les préfets à transmettre aux maires des informations nominatives confidentielles dans trois hypothèses :

- afin de leur assurer « *un retour succinct sur les signalements qu'ils effectuent, notamment quant à leur prise en compte effective* » ;
- afin de leur communiquer des informations concernant des individus qu'ils n'ont pas signalés mais dont le suivi nécessite de mobiliser certains services socio-éducatifs de la commune ;
- afin de lui communiquer certaines informations confidentielles qui lui seraient utiles, par exemple pour assurer sa vigilance sur un employé de sa commune.

Proposition n° 6 : Renforcer l'association des maires aux CLIR et leur garantir une meilleure information sur les acteurs et les lieux liés à l'islam radical nécessitant une vigilance de leur part, en élargissant le cadre de l'instruction du ministre de l'intérieur du 13 novembre 2018.

Au surplus, la commission d'enquête estime que **l'accompagnement dû par l'État aux élus** sur cet enjeu majeur pour la cohésion de la société nationale **ne saurait se limiter à l'organisation d'une réunion mensuelle, dans le cadre des CLIR**. Il est indispensable qu'un dialogue constant soit assuré, au niveau de chaque préfecture, avec les élus locaux confrontés à des situations complexes de mise en cause de la laïcité ou des principes républicains.

Dès lors, il pourrait être envisagé **d'identifier, au sein des préfectures, un interlocuteur référent chargé d'assurer un accompagnement privilégié et quotidien des élus** confrontés à ces enjeux, qu'ils éprouvent de simples doutes face à un acteur défini ou qu'ils rencontrent de réelles difficultés dans la gestion, au niveau local, de manifestations religieuses radicales ou de phénomènes de repli communautaires.

Il semble, à cet égard, opportun de **revaloriser le rôle et d'élargir les fonctions des correspondants « laïcité » au sein des préfectures**, dont la fonction a été instituée en 2011¹. Pour ce faire, il conviendrait que cette fonction, généralement occupée par le directeur de cabinet du préfet, le préfet à l'égalité des chances, le directeur des services du cabinet ou encore le secrétaire général de la préfecture, soit assumée par un personnel à plein temps qui assurerait non pas un simple rôle de correspondant, mais de référent.

Proposition n° 7 : Garantir un accompagnement renforcé, par les services de l'État, des élus locaux dans la gestion du fait religieux et des phénomènes de repli communautaire, en faisant des correspondants « laïcité » des préfectures de véritables référents chargés du dialogue avec les collectivités territoriales.

b) Intensifier la formation des élus locaux à la gestion du fait religieux et des phénomènes communautaires

• Le **renforcement de la formation des élus locaux** sur les enjeux de laïcité, de gestion du fait religieux et, plus globalement, d'appréhension des pratiques de repli communautaire, **est également posé comme une priorité.**

C'est ainsi que Mohamed Sifaoui indiquait à la commission qu'« il importe de former et sensibiliser tous les acteurs publics territoriaux et les élus à la détection et à la compréhension du phénomène islamiste. Cela, contrairement à ce que prétendent des milieux sectaires et dogmatiques, ne viserait pas à « stigmatiser les musulmans », mais bel et bien à apprendre à tous les acteurs de terrain à faire la distinction entre le musulman pratiquant et l'activiste islamiste ».

Pour Razika Adnani, membre du conseil d'administration de la Fondation islam de France, les élus doivent non seulement être conscients du problème, mais aussi avoir une meilleure connaissance du discours islamiste et du double discours vis-à-vis de la modernité, car l'« *on ne peut pas se battre contre quelque chose qu'on ignore* ».

¹ Circulaire du ministre de l'intérieur du 21 avril 2011 relative à la désignation d'un correspondant « laïcité » dans chaque préfecture et installation d'une conférence départementale de la liberté religieuse.

- **Des formations sur ces thématiques sont d'ores et déjà proposées par plusieurs organismes de formation.** Force est toutefois de constater que leur mise en œuvre pâtit des fragilités plus générales que connaît le dispositif de formation des élus.

Contrairement aux fonctionnaires et agents publics territoriaux, dont la formation est assurée par un unique organisme public, le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), la formation des élus locaux relève en effet d'une **multitude d'organismes publics et privés, dont le nombre s'élevait, au 8 novembre 2019, à 197 sur l'ensemble du territoire national.**

Il semble toutefois que **le contrôle de ces acteurs ainsi que, plus globalement, le pilotage de l'enjeu de formation des élus fassent largement défaut.** Pour délivrer une formation prise en charge par la puissance publique, les organismes de formation doivent, certes, se voir délivrer un agrément par le ministre de l'intérieur, après avis du conseil national de la formation des élus locaux. Néanmoins, ainsi que le relève un rapport récent de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales¹, *« cette procédure ne permet pas de contrôler la réalité des pratiques des organismes de formation », de même que de « garantir [...] leur qualité [et] leur probité ».* En pratique, il n'existe donc, pour l'heure, **aucune instance étatique en capacité d'orienter la formation des élus ni même de garantir la délivrance d'une connaissance unifiée sur l'ensemble du territoire.**

Il ressort du même rapport d'inspection que les dispositifs de formation ne bénéficient, en pratique, qu'à un nombre très réduit d'élus. Seuls 3 % des élus locaux seraient ainsi amenés, chaque année, à bénéficier d'une formation.

- La mise en œuvre d'une action cohérente, au niveau national, pour lutter contre les phénomènes de radicalisation et de repli communautaire nécessite qu'un dispositif de formation harmonisé dans son contenu et étendu à l'ensemble du territoire puisse être organisé par l'État.

Une **première étape a été engagée dans le cadre du plan national de prévention de la radicalisation** présenté par le Gouvernement en février 2018, dont la mesure n° 22 prévoit d'*« élaborer un cadre national de formation en direction des élus, destiné à être décliné au niveau territorial en vue d'intensifier les actions de formation des agents territoriaux, en liaison avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), le Conseil national de la formation des élus locaux et les organismes agréés ».*

Pour l'heure, **les résultats de cette mesure apparaissent mitigés.** Les formations organisées par le CIPDR sur les thématiques de la prévention de la radicalisation et du terrorisme, tant au niveau national qu'au niveau

¹ Rapport « La formation des élus locaux » de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales, janvier 2020.

déconcentré, ont été ouvertes aux élus. Ceci étant, il apparaît que très peu d'élus ont été concernés. Ainsi, depuis leur mise en œuvre en 2018, seuls 457 personnes issues des conseils départementaux et des communes, agents territoriaux et élus locaux confondus, ont été amenées à suivre la formation délivrée au niveau central par le CIPDR.

Il apparaît, qui plus est, que ces formations sont principalement focalisées sur le terrorisme et la détection des comportements de radicalisation à caractère violent, et peu sur les problématiques, plus larges, d'islam radical et de gestion des phénomènes de repli communautaire.

Il est heureux qu'un chantier ait été engagé par le Gouvernement pour rationaliser, de manière globale, le dispositif de formation des élus locaux¹.

Parallèlement, la commission d'enquête estime qu'une **action ciblée doit être conduite afin de garantir une formation plus systématique des élus sur la thématique de l'islam radical et, plus largement, sur la gestion du fait religieux et des pratiques de repli communautaire**. Dans ce contexte, la commission d'enquête invite le CIPDR :

- d'une part, à évaluer l'offre de formation existante pour les élus locaux sur les thématiques de gestion du fait religieux et des pratiques communautaires, afin d'identifier les dispositifs les plus pertinents ;
- d'autre part, à structurer, au niveau national, avec l'assistance du CNFPT, un plan de formation des élus locaux.

Proposition n° 8 : Renforcer la formation des élus locaux sur la laïcité, l'islam radical, la gestion du fait religieux et l'appréhension des pratiques communautaires, en :

- évaluant l'offre de formation existante pour les élus locaux sur les thématiques de gestion du fait religieux et des pratiques communautaires, afin d'identifier les dispositifs les plus pertinents ;
- structurant sur cette base, au niveau national, sous le pilotage du CIPDR et avec l'assistance du CNFPT, un plan de formation des élus locaux. Là où l'offre de formation se révèle insuffisante, confier au préfet le soin d'organiser une offre de formation avec les acteurs publics existants.

¹ L'article 105 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a habilité le Gouvernement à prendre par voies d'ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi pour faciliter l'accès des élus locaux à la formation.

III. LA LUTTE CONTRE L'ISLAM RADICAL NÉCESSITE DE DOTER LES POUVOIRS PUBLICS DE MOYENS D'ACTION NOUVEAUX, DANS LE STRICT RESPECT DES LIBERTÉS PUBLIQUES ET INDIVIDUELLES

Si elle constitue un préalable nécessaire pour garantir la cohérence de l'action publique, la définition d'une doctrine nationale de lutte contre le séparatisme islamiste et le renforcement de la coordination des acteurs ne saurait suffire si elle ne s'accompagne pas d'un renforcement et d'une diversification des moyens d'action à disposition des pouvoirs publics.

Le plan gouvernemental de lutte contre le séparatisme, bien qu'encore mal défini, apporte, à cet égard, de premières réponses. Il mérite néanmoins d'être complété pour permettre aux pouvoirs publics de mieux lutter contre les acteurs et les lieux de prosélytisme.

A. DES OUTILS DE POLICE ADMINISTRATIVE À L'EFFICACITÉ LIMITÉE POUR LUTTER CONTRE L'ISLAM RADICAL

Fortement renforcé au cours des dernières années, l'arsenal administratif n'en demeure pas moins complexe à mobiliser dans le cadre de la lutte contre l'islam radical, ce qui justifie que lui soit apporté de nouveaux ajustements.

1. Un arsenal administratif enrichi au cours des dernières années, mais principalement orienté vers l'entrave de la radicalisation violente

a) Des outils de police administrative nombreux et renforcés...

Depuis 2012, les **prérogatives de l'autorité administrative ont été considérablement élargies** dans l'objectif de faciliter la détection, le plus en amont possible, des individus radicalisés et des risques de passage à l'action violente.

Plusieurs de ces outils sont **mobilisés pour lutter contre les manifestations de l'islam radical, de manière toutefois inégale.**

(1) Les outils mobilisables à l'encontre des cultes

Les autorités administratives disposent de deux principaux outils à l'encontre des manifestations cultuelles qui se révéleraient non conformes aux principes de la République ou qui suscitent des troubles à l'ordre public.

En application de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, **peuvent tout d'abord être dissous, par décret en conseil des ministres, toute association ou groupement de fait** *« qui ont pour but (...) d'attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement » ou « qui, soit provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence »*.

Cette disposition est **applicable aux associations cultuelles**. Elle peut également entraîner, lorsqu'elle s'applique à une association assurant la gestion d'un lieu de culte, la fermeture de ce dernier.

Dans la pratique, divers motifs ont pu fonder des mesures de dissolution d'une association cultuelle ou d'une association mixte à objet cultuel et culturel, qu'il s'agisse de prêches légitimant le djihad armé, du soutien aux grandes figures du djihadisme, du caractère radical des interventions d'un imam ou de prêches radicaux hostiles aux principes républicains.

Le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique relevait cependant, en juillet 2018, que *« la dissolution d'une association cultuelle reste peu utilisée »*. Ce constat apparaît **toujours valide** : depuis 2014, **seules 10 associations cultuelles ont fait l'objet d'une dissolution administrative**, dont 4 en 2016, 1 en 2017, 1 en 2018 et 4 en 2019.

En complément de cet outil, la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite loi « SILT », a introduit en droit une mesure de **fermeture administrative des lieux de culte**. Prévue aux articles L. 227-1 et L. 227-2 du code de la sécurité intérieure, elle permet au préfet d'ordonner, **aux seules fins de prévention du terrorisme, la fermeture, pour une durée maximale de 6 mois**, de tout lieu de culte dans lequel *« les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes »*.

Grâce à cette mesure, il a été possible de cibler et d'entraver des **lieux de prosélytisme et de diffusion de l'islam radical**. Au total, depuis le 1^{er} novembre 2017, **sept mesures de fermeture de lieux de culte** ont été prononcées sur ce fondement.

**Les lieux de culte fermés sur le fondement
de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure**

1. La salle de prière « Dar Es Salam », dite mosquée du Calendal, à Aix-en-Provence (Bouches-du-Rhône), a été fermée par arrêté du 16 novembre 2017
2. La mosquée « Salle des Indes » à Sartrouville (Yvelines) a été fermée par arrêté du 17 novembre 2017
3. La mosquée « As Sounna » à Marseille (Bouches-du-Rhône) a été fermée par arrêté du 11 décembre 2017
4. La salle de prière « Abu Dardaé » à Gigan (Hérault) a été fermée par arrêté du 14 mai 2018
5. Le lieu de culte « Centre Zahra » à Grande-Synthe (Nord) a été fermé par arrêté du 15 octobre 2018
6. La salle de prière « As-Sunnahé » à Hautmont (Nord) a été fermée par arrêté du 13 décembre 2018
7. La mosquée « Al-Kawthar » de Grenoble (Isère) a été fermée par arrêté du 4 février 2019

Bien que temporaires, ces mesures ont permis, pour la majorité d'entre elles, **de mettre un terme aux activités de prosélytisme qui s'y déroulaient**. Ainsi, cinq des lieux de culte concernés n'ont pas rouvert à l'issue des six mois de fermeture. Les deux autres, à savoir le « *Centre Zahra* » de Grande Synthe et la mosquée « *Al-Kawthar* », ont repris une activité culturelle qui n'a toutefois pas posé de difficulté à ce jour, la durée de fermeture ayant permis un changement d'orientation du lieu de culte ou sa reprise en main par de nouvelles associations culturelles.

(2) Les mesures d'entrave à l'encontre de personnes radicalisées

Adoptée afin de prendre le relai de l'état d'urgence qui avait été déclaré sur l'ensemble du territoire national au lendemain des attentats du 13 novembre 2015, la loi « SILT » précitée a également introduit dans le droit commun plusieurs mesures inspirées de la loi du 3 avril 1955, destinées à **renforcer la surveillance, voire à entraver, les personnes présentant des signes de radicalisation**.

En application des articles L. 228-1 à L. 228-7 du code de la sécurité intérieure, le ministre de l'intérieur peut, aux seules fins de prévention du terrorisme, ordonner des **mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS)** à l'égard des personnes dont le « *comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* » et qui soit entrent en relation avec des personnes ou organisations incitant à la commission d'actes de terrorisme, soit adhèrent à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme.

Les obligations susceptibles d'être prononcées dans le cadre d'une MICAS

Les obligations susceptibles d'être prononcées sur le fondement des articles L. 227-1 et suivants du code de la sécurité intérieure sont :

- l'interdiction de se déplacer à l'extérieur d'un certain périmètre géographique (assignation à résidence) ou d'accéder à certains lieux ;
- l'interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique ;
- l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite d'une fois par jour, ou de faire l'objet d'un placement sous surveillance électronique ;
- l'obligation de déclarer son lieu d'habitation et tout changement de lieu d'habitation ;
- de manière alternative à la mesure d'assignation, l'interdiction de paraître dans certains lieux définis par l'arrêté et l'obligation de signaler ses déplacements à l'extérieur d'un périmètre déterminé.

Les MICAS peuvent être prononcées pour une **durée de trois mois renouvelable** (ou six mois renouvelable pour l'interdiction de paraître et l'obligation de signaler ses déplacements), dans la **limite maximale de douze mois**. Au-delà de six mois, elles ne peuvent être renouvelées que s'il existe des éléments nouveaux et complémentaires.

Sur les 287 MICAS prononcées depuis le 1^{er} novembre 2017¹, certaines ont pu concerner des individus rattachés à l'islam radical.

La loi du 30 octobre 2017 a également autorisé la réalisation de mesures de visites domiciliaires et de saisies « *lorsqu'il existe des raisons de penser qu'un lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* », et :

- soit qui entre en relation de manière habituelle avec des personnes incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ;
- soit qui soutient, diffuse ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes.

Les conditions de mise en œuvre de ces mesures sont prévues par les articles L. 229-1 à L. 229-6 du code de la sécurité intérieure. Les visites sont autorisées par le juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris, sur saisine du préfet.

¹ Chiffre au 5 juin 2020.

Au total, au 5 juin 2020, 184 visites domiciliaires avaient été autorisées depuis l'entrée en vigueur de la loi le 1^{er} novembre 2017. Plusieurs d'entre elles ont été motivées par la recherche d'éléments de preuve en vue de motiver d'autres mesures de police administrative, par exemple des fermetures de lieux de culte.

(3) Les outils relevant de la police des étrangers

Peuvent enfin être mobilisées les **mesures relevant de la police des étrangers**, susceptibles de concerner non seulement tout individu radicalisé présentant une menace directe pour la sécurité publique, mais également **des prêcheurs de nationalité étrangère** qui, par leurs propos, sont à l'origine d'un trouble à l'ordre public.

S'agissant de cette dernière hypothèse, sont en particulier appelées à être utilisées les **mesures tendant à l'éloignement** d'étrangers déjà présents sur le territoire national, à savoir :

- le **refus ou le retrait d'un titre de séjour** en raison de l'existence d'une menace à l'ordre public, prévu par l'article L. 314-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ;

- l'**éloignement du territoire**, qui peut être prononcé à l'encontre d'individus de nationalité européenne, en raison d'une menace réelle, actuelle et grave à l'encontre d'un intérêt fondamental de la société, sur le fondement de l'article L. 511-3-1 du CESEDA, ou, à l'encontre de non-Européens, lorsqu'ils présentent une menace à l'ordre public (article L. 511-1 du même code) ;

- l'**expulsion**, qui peut être prononcée, dans les conditions prévues aux articles L. 521-1 à L. 521-5 du CESEDA, à l'encontre de tout étranger qui représente une « *menace grave pour l'ordre public* », dont l'éloignement constitue « *une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique* » ou dont le comportement est « *de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État* », est lié à des activités à caractère terroriste ou constitue « *des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personne* ».

Selon les informations transmises à la commission d'enquête par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur, le **nombre de mesures d'éloignement prononcées depuis 2015 se maintient à un niveau élevé**. Chaque année, une quarantaine d'arrêts d'expulsion en moyenne est prononcée, pour des motifs liés soit au terrorisme, soit à la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence.

Au cours des cinq dernières années, **cinq prédicateurs islamistes étrangers**, identifiés comme tels, ont fait l'objet d'un arrêté d'expulsion à raison de leurs discours, dont quatre ont été effectivement expulsés à ce jour et un est encore en assignation à résidence sur le territoire national.

Outre les mesures d'éloignement, plusieurs dispositions législatives permettent d'**empêcher l'accès au territoire français d'étrangers qui représentent une menace pour l'ordre ou la sécurité publics**.

Il en est tout d'abord ainsi du **refus d'entrée sur le territoire français**, prévu par l'article L. 213-1 du CESEDA, qui peut être prononcé à l'encontre de tout étranger dont la présence en France constituerait une menace pour l'ordre public.

Introduite par la loi n° 2014-1252 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, la mesure d'**interdiction administrative de territoire** a pour objet d'interdire l'accès au territoire français des personnes de nationalité étrangère qui :

- lorsqu'ils sont ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, constituent, en raison de leur comportement personnel, *« du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société »* (article L. 214-1 du CESEDA) ;

- lorsqu'ils ne sont pas ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, constitue, par leur présence en France, *« une menace grave pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou les relations internationales de la France »* (article L. 214-2 du CESEDA).

Ces mesures ont été principalement mobilisées à l'encontre des individus radicalisés ou des djihadistes étrangers. Elles peuvent aussi, ainsi que l'a indiqué le ministère de l'intérieur à la commission d'enquête, être mobilisées pour éviter l'entrée en France de prédicateurs radicaux étrangers résidant hors de France se déplaçant pour prêcher dans des salles de prière, tenir des conférences, dispenser des cours ou participer à des réunions.

b) ... qui n'englobent que partiellement les manifestations de l'islam radical

L'efficacité de ces outils de police administrative pour lutter contre l'islam radical demeure toutefois limitée.

Il existe, certes, des marges de progression **pour favoriser, autant que faire se peut, leur mise en œuvre**. Tel est notamment le cas de la police des étrangers, à propos de laquelle le professeur Youssef Chiheb observait, devant la commission d'enquête, que *« la libre circulation des imams et des prêcheurs qui viennent souvent dans notre pays est aussi un problème. Comme je l'ai montré dans le livre intitulé Les théoriciens de l'islam radical - Immersion dans le corpus des plus grands prédicateurs radicaux salafistes, wahhabites et fréristes, que j'ai publié lorsque j'étais au ministère de l'intérieur, 60 prédicateurs jouissent d'une totale liberté alors qu'ils déversent de l'acide et des matières corrosives sur la France »*.

Ceci étant, **les difficultés rencontrées par les services de l'État paraissent plus tenir à la nature même de ces mesures** auxquelles, à l'instar de tout autre outil de police administrative, il ne peut être **recouru qu'en cas de risque de trouble à l'ordre public**. Or, l'islam radical et les manifestations de repli communautaire n'impliquent pas toujours un tel risque et n'entrent donc pas nécessairement dans le champ d'application de ces mesures.

Au surplus, certains des outils introduits par le législateur au cours des dernières années ont un champ encore plus restreint en ce qu'ils ne peuvent être mobilisés que dans le cadre de la **lutte contre le terrorisme**. C'est en particulier le cas des mesures introduites par la loi « SILT », qui ne peuvent être mises en œuvre qu'« *aux seules fins de lutte contre le terrorisme* ».

Ainsi, il ne peut être prononcé de fermeture sur le fondement de la loi « SILT » à l'encontre de lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos provoquant à la discrimination, à la haine ou à la violence mais qui ne sont pas rattachables à la prévention d'un acte de terrorisme. De même, les MICAS n'ont pu être prononcées à l'encontre de personnes réputées proches de mouvances de l'islam radical que lorsqu'il était démontré que celles-ci représentaient, par leur comportement, une menace pour la sécurité publique et étaient liées à des mouvances terroristes ou en faisaient l'apologie.

Plusieurs personnes entendues par la commission d'enquête ont indiqué que la **mobilisation des outils de police administrative se révélait, au demeurant, de plus en plus complexe**, en raison d'une **prudence croissante des individus concernés** dans les propos prononcés.

À cet égard, un représentant du ministère de l'intérieur indiquait à la commission qu'« *il est devenu de plus en plus difficile de fermer des lieux de culte : les services n'ont plus d'éléments permettant de fermer tel ou tel lieu de culte au regard des critères de la loi, parce que les intéressés évitent désormais de tenir des propos ou de laisser des écrits qui pourraient tomber sous le coup de la loi* ».

De même, il lui a été précisé que la mobilisation des mesures d'expulsion à l'encontre des prédicateurs étrangers était de plus en plus complexe « *dans la mesure où les intéressés, informés du risque d'expulsion qu'ils encourent à la suite des précédents médiatisés, se montrent prudents dans leurs propos* ».

2. Une mobilisation de moyens de police administrative de droit commun qui présente des limites

Faute d'outils ciblés et en raison des difficultés à établir, dans tous les cas, un risque de trouble à l'ordre public, les autorités administratives mobilisent également d'autres **législations et réglementations de droit commun** à l'encontre des structures démontrant une volonté de distanciation vis-à-vis des valeurs républicaines.

Parmi les principaux outils auxquels il est recouru de manière régulière figure la **réglementation en matière d'établissement recevant du public (ERP)** qui, en cas de risque pour la sécurité des personnes, peuvent conduire à fermer l'établissement concerné.

La police spéciale des ERP

Les établissements recevant du public sont soumis à une **réglementation générale**, définie par le ministre de l'intérieur dans un règlement de sécurité, qui vise à assurer leur protection contre les risques d'incendie et de panique.

Cette réglementation impose un certain nombre de prescriptions, de nature technique, concernant par exemple l'éclairage, les modalités d'évacuation, les sorties et dégagements, *etc.*

Sont concernés par ces dispositions l'ensemble des bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels soit des personnes sont admises, librement ou moyennant une rétribution, soit sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non.

En application de l'article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitation, le maire ou le préfet **peuvent ordonner la fermeture des établissements recevant du public qui sont en infraction avec cette réglementation.**

Cette mesure a pu être utilisée non seulement à l'encontre de commerces, mais également de lieux de culte pour lesquels les éléments n'étaient pas réunis pour prononcer une autre mesure de police administrative. Selon les statistiques fournies à la commission d'enquête, **16 lieux de culte auraient, au total, été fermés sur le fondement de la législation applicable aux ERP.**

D'autres moyens administratifs sont également susceptibles d'être mobilisés. Ainsi qu'il l'a été indiqué à la commission d'enquête par le CIPDR, les services de l'État sont notamment invités, dans le cadre des nouveaux CLIR, à mobiliser l'ensemble des moyens à leur disposition, en particulier :

- la réglementation des activités sportives ;
- la réglementation de l'accueil des mineurs ;
- les dispositifs de lutte contre les fraudes ou contre le blanchiment des capitaux ou les circuits financiers clandestins.

S'ils n'apportent de réponse ni ciblée, ni définitive, ces dispositifs n'en sont pas pour autant inefficaces. Selon un représentant du ministère de l'intérieur, ils participent d'une politique de surveillance tendant à réduire les possibilités d'action et de mouvement des services de renseignement.

Ceci étant, à l'instar des mesures spécifiques de lutte contre la radicalisation islamiste, il a été indiqué à la commission d'enquête que la mise en œuvre de ces législations, en particulier celle relative aux ERP, tendait à perdre en efficacité à mesure de l'attention renforcée accordée par les personnes visées à se mettre en conformité avec la réglementation.

3. Un renforcement possible, à la marge, des pouvoirs de police administrative

En dépit des limites intrinsèques au champ d'application de la police administrative, la commission d'enquête estime possible d'enrichir l'arsenal des pouvoirs publics à deux niveaux.

a) Une extension possible de la mesure de fermeture administrative des lieux de culte à d'autres catégories de lieux

La prudence croissante des prédicateurs qui, pour échapper à la mise en œuvre des mesures de police administrative créées par le législateur, adoptent des discours plus subliminaux ou diffusent leurs propos en dehors des lieux de culte, invitent à repenser la mesure de fermeture administrative de lieux de culte créée par la loi « SILT ».

À cet égard, et afin d'éviter tout contournement du cadre légal, la commission d'enquête estime **souhaitable qu'elle puisse être étendue à d'autres catégories de lieux.**

Cette mesure, proposée par M. Marc-Philippe Daubresse dans le cadre de son rapport établissant un bilan de la loi « SILT »¹, aurait vocation à viser l'ensemble des lieux qui présentent un lien étroit avec un lieu de culte, parce qu'ils sont gérés, exploités ou financés par la même personne. Il s'agirait, autrement dit, d'autoriser la **fermeture de l'ensemble des locaux ouverts au public exploités par une association gestionnaire d'un lieu de culte, au sein desquels des prédicateurs diffusent des discours fondamentalistes**, qu'il s'agisse de centres culturels, de salles de conférences, etc.

Proposition n° 9 : Élargir le champ de la mesure de fermeture administrative des lieux de culte aux lieux ouverts au public qui y sont étroitement rattachés, car gérés, exploités ou financés par la même personne physique ou morale.

¹ Rapport n° 348 (2019-2020) de M. Marc-Philippe Daubresse, fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le contrôle et le suivi de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r19-348/r19-3481.pdf>

b) Une mise en cohérence du régime de dissolution des associations et groupements de fait

Par ailleurs, la commission d'enquête considère souhaitable de renforcer l'efficacité du régime de dissolution administrative des associations à l'encontre des associations gestionnaires de lieux de culte qui diffusent un discours fondamentaliste.

Comme évoqué précédemment, l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure permet, en l'état du droit, aux pouvoirs publics de dissoudre une association ou un groupement de fait en cas de « *provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* », mais **non à raison de leur sexe ou de leur orientation sexuelle**.

Selon les indications fournies par certains services de l'État, cette restriction limite les possibilités de dissolution, ne permettant pas, par exemple, de viser, les associations qui justifient la lapidation des femmes ou la mise à mort des personnes homosexuelles.

Elle n'apparaît, au demeurant, pas justifiée dès lors que la discrimination à raison du sexe ou de l'orientation sexuelle est pénalement répréhensible, au même titre que les autres formes de discrimination.

Au-delà de cette mise en cohérence juridique, **il importe, pour la commission d'enquête, que soit plus systématiquement étudiée la possibilité de recourir à l'instrument de la dissolution administrative** qui, en pratique, apporte une réponse plus durable qu'une simple fermeture temporaire d'un lieu de culte.

Proposition n° 10 : Procéder de manière plus systématique à la dissolution des associations cultuelles qui diffusent un discours incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence. Ajuster les motifs de dissolution administrative d'une association ou d'un groupement de fait à la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à raison du sexe ou de l'orientation sexuelle.

B. UN CADRE PÉNAL À AJUSTER ET À MIEUX EXPLOITER POUR RÉPRIMER PLUS SYSTÉMATIQUEMENT LES MANIFESTATIONS DE SÉPARATISME

Au-delà des moyens de police administrative, l'arsenal pénal actuel offre des possibilités d'action importantes face à l'islam radical et aux manifestations de séparatisme, qui mériteraient toutefois d'être ajustées et mieux mobilisées.

1. Un cadre pénal fourni pour réprimer les atteintes aux principes républicains

S'ils ne peuvent systématiquement donner lieu à une action de police administrative, **de nombreux comportements associés à un repli communautaire ou à une pratique radicale de l'islam sont, en l'état du droit, pénalement répréhensibles.**

La législation actuelle permet en effet d'appréhender, de manière assez complète, les comportements et agissements contraires aux valeurs fondamentales de la République et aux exigences minimales de la vie en société, y compris lorsqu'ils sont commis au nom d'une religion ou à raison de convictions religieuses.

a) Les incriminations spécifiques relatives à l'exercice du culte

Plusieurs incriminations permettent, tout d'abord, de viser spécifiquement **les abus commis dans le cadre de la pratique du culte.**

Tel est tout d'abord le cas des infractions prévues par le chapitre V de la loi du 9 décembre 1905 relative à la police du culte, qui sanctionnent, entre autres, les faits d'outrage et de diffamation commis par un ministre des cultes à l'encontre d'un citoyen chargé d'un service public¹, ainsi que la provocation publique, par un ministre des cultes, à la résistance à l'exécution des lois de l'autorité publique².

Est également constitutif d'une infraction pénale le fait de procéder de manière habituelle à des cérémonies religieuses de mariage sans justification de l'acte de mariage civil³.

La loi du 9 décembre 1905 permet enfin de sanctionner **les comportements portant directement atteinte à la liberté de conscience et au principe du libre exercice du culte.** Son article 31 punit d'une amende de 1 500 euros, portée à 3 000 euros en cas de récidive, la contrainte « *soit par voies de fait, violences ou menaces contre un individu, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune* », « *à exercer ou s'abstenir d'exercer un culte, à faire partie ou à cesser de faire partie d'une association cultuelle, à contribuer ou à s'abstenir de contribuer aux frais d'un culte* ». Cette infraction permet, en pratique, de couvrir des actions de prosélytisme qui tendraient à imposer, par la force, une personne à pratiquer une religion.

¹ Article 34 de la loi.

² Article 35.

³ Article 433-21 du code pénal.

b) Les atteintes à la dignité de la personne

Les **délits de discrimination**, réprimés par les articles 225-1 et 225-2 du code pénal, permettent par ailleurs d’embrasser certains comportements contraires aux valeurs de la République précédemment décrits par le présent rapport.

Peuvent ainsi être sanctionnés, sur ce fondement, les traitements différenciés motivés par des convictions religieuses, par exemple le fait de refuser de vendre ou de refuser l’accès à un bien ou à un service à une personne à raison de son appartenance ou de sa non-appartenance à une religion.

De même, est réprimable, à titre de pratiques discriminatoires, le fait de se prévaloir de sa religion ou de ses convictions pour **porter atteinte à l’égalité entre les hommes et les femmes**. S’expose ainsi à des sanctions pénales un homme qui refuse de serrer la main d’une collègue femme, ou encore de se conformer à l’autorité d’une supérieure hiérarchique parce qu’elle est une femme.

Les faits de discrimination peuvent également être appréhendés, sur le plan pénal, à titre de **circonstance aggravante à la commission de tout délit ou de tout crime**¹, lorsque celui-ci :

- a été commis à raison de l’appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une religion déterminée ;

- est précédé, accompagné ou suivi de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature qui portent atteinte à l’honneur ou à la considération de la victime ou d’un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une religion déterminée.

Cette circonstance aggravante peut par exemple permettre de viser les atteintes à l’intégrité physique, en particulier les violences et les menaces², commises pour des raisons religieuses ou de conviction, ou encore les faits de harcèlement moral à l’encontre d’un conjoint, concubin ou époux, en vue de restreindre sa liberté personnelle et à l’obliger à adopter un comportement contraire à sa volonté³.

Enfin, est sanctionné d’une peine d’un an d’emprisonnement et de 30 000 euros d’amendes, à titre d’infraction autonome, la **dissimulation forcée du visage**, c’est-à-dire le « *fait pour toute personne d’imposer à une ou plusieurs autres personnes de dissimuler leur visage par menace, violence, contrainte, abus d’autorité ou abus de pouvoir, en raison de leur sexe* ».

¹ En application de l’article 132-76 du code pénal, cette circonstance aggravante est applicable à tout crime et tout délit, à l’exception des infractions pour lesquelles la circonstance d’appartenance ou non à une religion est déjà un élément constitutif de l’infraction.

² Article 222-7 à 222-18-3 du code pénal.

³ Article 222-33-2-2 du code pénal.

c) Les délits de presse

Les abus commis au nom d'une religion, dans le cadre de discours, de prêches ou encore d'écrits, sont d'ores et déjà répréhensibles sur le fondement de la loi du 29 juillet 1991 *sur la liberté de la presse*, qui sanctionne en particulier :

- l'injure commise à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une religion (article 33) ;

- la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence fondée sur l'appartenance ou la non-appartenance à une religion déterminée (article 23).

Ces incriminations sont mobilisables pour réprimer des propos oraux. Elles peuvent également viser la **diffusion d'ouvrages ou de textes écrits**, par exemple des publications islamistes dont le contenu constituerait un appel manifeste à la violence ou à la haine.

d) Les infractions commises au sein des établissements scolaires

Enfin, le législateur a progressivement renforcé¹ la législation pénale afin de mieux réprimer les pratiques d'enseignement scolaire illégales ou non conformes aux exigences de l'instruction publique obligatoire, par exemple

Sont en particulier sanctionnés pénalement :

- le fait de diriger, malgré une mise en demeure, un établissement privé hors contrat dispensant un enseignement non conforme à l'instruction publique obligatoire ou dont des conditions de fonctionnement présentant un risque pour l'ordre public² ;

- l'ouverture illégale d'un établissement d'enseignement privé³ ou le fait de diriger un établissement privé en dépit d'une opposition formulée par les autorités administratives compétentes⁴.

Ces différentes incriminations sont mobilisables à l'encontre des lieux d'enseignement et des écoles coraniques qui soit ont été ouverts de manière illégale, soit ne respectent pas les programmes de l'instruction publique obligatoire. Elles peuvent donner lieu à la fermeture judiciaire de l'établissement concerné, à titre de peine complémentaire.

¹ Loi n° 2018-266 du 13 avril 2018 visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat.

² Article 227-17-1 du code pénal.

³ Article L. 441-4 du code de l'éducation.

⁴ Article L. 914-5 du code de l'éducation.

e) Les infractions liées au domaine de la santé

Alertées sur le développement de la médecine prophétique et la difficulté pour certaines femmes de pouvoir consulter des professionnels de santé quand s'exerce sur elle la pression du radicalisme islamiste, la commission d'enquête rappelle les préconisations formulée par notre ancien collègue Jacques Mézard dans le cadre de la commission d'enquête sénatoriale sur les sectes et la santé et les sanctions qui s'attachent à l'exercice illégal de la médecine et de la pharmacie¹.

2. Une judicialisation encore insuffisante de certains comportements

a) Un cadre pénal inégalement mobilisé

À la lumière des informations qu'elle a été en mesure de collecter, la commission d'enquête observe que ce **cadre pénal, bien que relativement fourni, demeure, dans la pratique, insuffisamment mobilisé.**

Dans plusieurs domaines, il a été fait état d'une judicialisation insuffisante de certains comportements.

Le professeur Pierre Vermeren indiquait, ainsi, que « *le cadre législatif et constitutionnel de la laïcité est clairement posé, mais **il faut le faire respecter dans sa totalité.** On sait, par exemple, qu'il existe un certain nombre de familles polygames en France, que des **mariages religieux sont célébrés sans mariage à la mairie.** On considère que la situation est anormale si ce sont des chrétiens, mais pas pour des musulmans...* ».

Mohamed Sifaoui a, quant à lui, fait état d'un **contrôle insuffisant de la littérature islamiste**, « *vendue librement dans les librairies dites musulmanes* », alors même que « *le droit permet l'interdiction des ouvrages créant des troubles à l'ordre public, mais aussi des livres qui font la promotion de la violence contre les femmes, de l'antisémitisme, de l'homophobie et de la haine* ».

Quant aux infractions classées sous le chapitre de la police du culte, elles ne sont, en pratique, quasiment jamais constatées ni poursuivies.

Interrogé par la commission d'enquête, le parquet de Paris a ainsi indiqué que sa section presse et protection des libertés n'avait eu à connaître, à ce jour, que d'une seule procédure susceptible de relever de la loi de 1905, qui faisait suite à une plainte dénonçant des troubles à l'exercice du culte au sein d'une mosquée, causés par une fraction dissidente des fidèles.

¹ Rapport n° 480 (2012-2013) de M. Jacques MÉZARD, fait au nom de la Commission d'enquête Mouvements à caractère sectaire, déposé le 3 avril 2013 : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-480-1-notice.html>

Les statistiques communiquées par la Chancellerie concernant les poursuites engagées et les condamnations prononcées confortent ces observations.

Ainsi, **depuis 2010, seules deux condamnations ont été prononcées, au niveau national, au titre des infractions prévues par la loi de 1905¹** : une, en 2011, pour le délit de provocation par un ministre des cultes à la résistance à l'exécution des lois ou aux actes de l'autorité publique, l'autre, en 2015, pour le délit de violation de la liberté du culte par menaces, voies de fait ou violences.

Aucune condamnation n'a, en revanche, été enregistrée depuis cette même date pour des faits d'outrage ou de diffamation par un ministre du culte envers un citoyen chargé d'un service public, ou de célébration habituelle du mariage religieux avant le mariage civil.

S'agissant enfin des autres infractions de droit commun permettant de réprimer des comportements haineux ou discriminatoires, la commission d'enquête n'a pas été en mesure d'obtenir d'informations statistiques précises dès lors qu'il est impossible de distinguer, parmi les statistiques pénales, celles relevant spécifiquement d'un comportement lié au séparatisme islamiste.

b) Promouvoir une répression pénale systématique des atteintes aux principes républicains

La pleine mobilisation du cadre pénal apparaît, pourtant, comme un moyen d'action privilégiée pour rester, ainsi que le rappelait à juste titre Hugo Micheron, « **très forts sur nos assises républicaines** ».

Un premier pas en ce sens a récemment été fait par le Gouvernement, avec la publication le 10 janvier 2020, par la garde des sceaux, d'une **circulaire relative à la protection de la laïcité et à la lutte contre la radicalisation et le communautarisme**. Faisant état du développement des formes de repli identitaire et du développement du communautarisme dans certains territoires, elle invite les procureurs généraux et procureurs à « *rester particulièrement vigilant(s) sur l'application effective des dispositions pénales permettant de réprimer les atteintes à l'ordre public et au principe de la laïcité, que des infractions soient commises au nom des religions, ou que les croyances des uns suscitent de comportements délictueux chez d'autres* ».

¹ Les statistiques fournies par le ministère de la justice ne comprennent toutefois que les condamnations enregistrées au casier judiciaire. N'y figurent donc pas les infractions punies de contraventions inférieures à la 5^{ème} classe. Dès lors, n'ont pu être communiquées à la commission d'enquête les statistiques relatives au nombre d'amendes prononcées pour l'infraction de tenue d'une réunion politique au sein d'un lieu habituellement affecté à l'exercice d'un culte, qui est punie d'une contravention de la 3^{ème} classe.

La commission d'enquête observe que cette circulaire pourrait être **utilement complétée d'un rappel sur les incriminations susceptibles d'être mobilisées, sur le fondement de la loi de 1881**, à l'encontre des écrits et des publications comportant des propos provoquant directement à la discrimination, à la haine ou à la violence.

Au surplus, aucune poursuite ne saurait être engagée si ne sont pas mis en place des dispositifs de signalement efficaces, permettant de remonter à l'autorité judiciaire l'ensemble des faits concernés.

Le dispositif des CLIR, dont la généralisation à l'ensemble du territoire a été engagée, aura vocation, ainsi que le prévoit la circulaire du ministère de l'intérieur précitée, à permettre à la fois une centralisation de l'information et une remontée aux juridictions répressives des comportements constitutifs d'une infraction pénale.

Pour garantir l'efficacité de ce dispositif, il est toutefois essentiel, de l'avis de la commission d'enquête, que les **procureurs territorialement compétents, ou leurs représentants, soient systématiquement associés et présents aux réunions de ces instances**, afin d'assurer une pleine mobilisation de l'appareil judiciaire. Or, à cet égard, il est regrettable que la circulaire de la garde des sceaux précitée ne fournisse pas d'instructions claires aux représentants du ministère public pour assurer une présence effective et régulière de l'autorité judiciaire au sein des CLIR, leur laissant le soin d'« *apprécier de participer en tant que de besoin en fonction des ordres du jour* ».

Proposition n° 11 : Faire co-présider les CLIR par le procureur général près la Cour d'appel, pour garantir une remontée effective à l'autorité judiciaire des comportements contraires aux valeurs de la République constitutifs d'une infraction pénale.

Plus largement, une **meilleure sensibilisation des acteurs**, en particulier par les différentes administrations de l'État, **apparaît nécessaire pour s'assurer que les atteintes aux valeurs républicaines constitutives d'une infraction pénale soit systématiquement remontées**. Dans le cadre de son dernier rapport annuel d'activité, l'Observatoire national de la laïcité fait en effet état d'une méconnaissance encore importante du cadre juridique, en particulier pénal, qui s'applique aux mises en cause des principes républicains.

La commission d'enquête en a également fait le constat à l'occasion de ses travaux. Ainsi, certains services de l'État entendus ont parfois regretté un cadre juridique insuffisant pour traiter certains comportements, pourtant constitutifs d'une infraction pénale. Il en a par exemple été ainsi de la demande qui lui a été adressée de renforcer le contrôle des écrits et des

publications, qui peuvent déjà faire l'objet d'une interdiction à la diffusion et à la vente par décision judiciaire, sur le fondement de la loi du 19 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

Dans ce contexte, la commission d'enquête recommande que soit conduites, auprès de l'ensemble des administrations de l'État concernées par les phénomènes de repli identitaire, des **actions de formation et de sensibilisation non seulement sur le cadre légal actuel relative à la laïcité et aux valeurs républicaines, mais également sur les sanctions applicables.**

Proposition n° 12 : Sensibiliser les agents des administrations publiques, en particulier des services déconcentrés de l'État, au régime pénal applicable aux violations des principes républicains et sur les signalements devant être remontés à l'autorité judiciaire, par la diffusion d'un *vade-mecum* établi par la Chancellerie.

3. Une rénovation souhaitable de la police des cultes

La faible mobilisation des infractions prévues par le chapitre V de la loi de 1905 invite également à réfléchir à **une évolution du cadre légal de la police des cultes**, qui se révèle, en effet, peu adapté non seulement au contexte actuel, mais également à l'organisation du culte musulman.

En premier lieu, les **sanctions encourues pour ces infractions, héritées d'une époque révolue, se révèlent peu conformes à l'échelle actuelle des peines.**

Ainsi en est-il, par exemple, de la tenue d'une réunion politique dans un lieu habituellement dédié à l'exercice du culte, qui n'est puni, conformément à l'article 26 de la loi de 1905, que d'une peine de police, soit l'équivalent d'une contravention de la troisième classe (450 euros maximum).

De la même manière, l'infraction prévue à l'article 31 de la même loi, qui réprime les personnes qui, « *soit par voies de fait, violences ou menaces contre un individu, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, l'auront déterminé à exercer ou à s'abstenir d'exercer un culte, à faire partie ou à cesser de faire partie d'une association cultuelle, à contribuer ou à s'abstenir de contribuer aux frais d'un culte* », est punie d'une amende de la 5^{ème} classe (1 500 euros maximum) et d'une peine d'emprisonnement de six jours, alors même qu'elle vise des comportements portant une atteinte forte à la liberté de conscience. Par comparaison, le délit d'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse, qui permet notamment de sanctionner les dérives sectaires, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende. Au surplus, la peine d'emprisonnement n'est plus applicable depuis la réforme du code pénal de

1993, qui a abrogé les dispositions des textes législatifs des règlements antérieurs à l'entrée en vigueur de la Constitution qui édictaient des peines d'emprisonnement pour des contraventions.

Enfin, l'outrage ou la diffamation, par un ministre du culte, d'un citoyen chargé d'un service public est puni d'une amende de 3 750 euros, alors même que la diffamation commise envers un agent de l'autorité publique est punie, sur le fondement de l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, d'une amende de 45 000 euros.

**Quantum des peines encourues
pour certaines des infractions prévues par la loi de 1905**

Infractions	Référence législative	Peine encourue
Interdiction des réunions publiques au sein des lieux de culte	Article 29	Peine de police (amende de la 3 ^{ème} classe)
Exercice contraint du culte	Article 31	Amende de la 5 ^{ème} classe et emprisonnement de 6 jours
Empêchement ou interruption de l'exercice du culte par des troubles ou désordres	Article 31	Amende de la 5 ^{ème} classe et emprisonnement de 6 jours
Outrage ou diffamation d'un citoyen chargé d'un service public par un ministre du culte	Article 34	Amende de 3 750 euros
Provocation directe, par un ministre du culte, à résister à l'exécution des lois ou aux actes légaux de l'autorité publique	Article 35	Emprisonnement de 3 mois à 2 ans

Outre une **révision à la hausse des peines encourues**, voire à la transformation de certaines contraventions en délit, la commission propose, en ce qui concerne l'infraction d'atteinte à la liberté de conscience (article 31 de la loi de 1905) que des **circonstances aggravantes soient reconnues lorsqu'elle est commise à l'encontre du conjoint ou à l'encontre d'un mineur**.

En second lieu, la définition de certaines infractions se révèle **peu adaptée aux pratiques culturelles contemporaines, en particulier s'agissant du culte musulman**.

Ainsi, certaines infractions prévues par la loi de 1905 ne sont applicables qu'aux seuls ministres du culte, ce qui peut rendre leur mobilisation difficile dans le cadre du culte musulman compte tenu, comme le relevait le Conseil d'État dans son rapport public de 2004, du « *fait que l'islam ne dispose pas, à proprement parler, d'un clergé au sens catholique du terme*,

c'est-à-dire de ministres du culte s'inscrivant dans une hiérarchie »¹. Il conviendrait, à cet égard, de réfléchir à un élargissement du champ des infractions pour y inclure les individus qui, sans entrer formellement dans la définition de ministre du culte, sont chargés de l'exercice du culte.

Au surplus, certaines infractions mériteraient d'être étendues à d'autres catégories de personnes, afin de viser plus largement certains comportements non conformes aux lois de la République. Tel est notamment le cas de l'infraction de provocation directe à résister à l'exécution des lois ou aux actes légaux de l'autorité publique, prévue à l'article 35 de la loi de 1905.

Enfin, en troisième et dernier lieu, la commission d'enquête s'interroge sur la capacité de l'article 31 de la même loi à embrasser l'ensemble des situations susceptibles de constituer un exercice contraint du culte. À cet égard, elle estime que la définition pourrait utilement être complétée afin d'y inclure les comportements de harcèlement ou d'abus de faiblesse.

Proposition n° 13 : Procéder à une actualisation de la police des cultes et mieux faire connaître les infractions qu'elle vise afin, d'une part, de rendre les sanctions applicables plus dissuasives, d'autre part, d'adapter la définition des comportements répréhensibles à la réalité des pratiques contemporaines. Renforcer, en particulier, l'infraction d'atteinte à la liberté de conscience, en prévoyant des circonstances aggravantes lorsqu'elle est commise à l'encontre du conjoint ou d'une personne mineure.

C. UNE DIVERSIFICATION ANNONCÉE DES MOYENS D'ACTION POUR RENFORCER LE CONTRÔLE DES ACTEURS ET DES LIEUX DE RADICALISATION, QU'IL CONVIENT DE CONCRÉTISER

L'islam radical se révèle, pour la puissance publique, un phénomène d'autant plus difficile à appréhender qu'il ne se traduit pas nécessairement par un trouble à l'ordre public ou par une violation des lois et règlements, ce qui le rend, dès lors, complexe à prendre en compte par le biais des outils administratifs et judiciaires dont dispose actuellement l'État.

Le renforcement de la lutte contre le prosélytisme radical impose, dans ce contexte, que de nouveaux moyens soient confiés à l'État, afin de mieux contrôler les acteurs et les lieux de prosélytisme.

Le plan gouvernemental dont les premiers axes ont été esquissés par le Président de la République lors de son déplacement à Mulhouse le

¹ Rapport public du Conseil d'État, 2004, *Considérations générales, réflexions sur la laïcité*.

18 février dernier vise, précisément, à élargir le champ des moyens d'action mobilisés par l'État pour mieux lutter contre de potentielles dérives radicales dans le cadre de l'exercice du culte.

Encore mal définies, les mesures annoncées nécessitent d'être rapidement précisées et concrétisées.

1. La fin des imams détachés : une mise en œuvre à ce jour incertaine

A été en premier lieu annoncée la **fin du système de l'islam consulaire**, afin de « *réduire ces influences étrangères et, là aussi, permettre de s'assurer que chacune et chacun respecte pleinement les lois de la République dans un cadre qui est connu de tous* ».

a) Un imamat caractérisé par une forte influence étrangère

L'imamat en France est assuré majoritairement par des imams étrangers, qui représentent entre 70 et 80 % de l'ensemble des imams. Ceux-ci se répartissent en deux catégories : les imams détachés et les psalmodieurs occasionnels.

- Les **imams détachés** sont des imams étrangers, financés par leur pays d'origine, sous la forme de détachement de fonctionnaires.

On dénombre, à l'heure actuelle, **290 imams détachés** envoyés à temps plein en France, issus de trois pays :

- 140 imams envoyés par la Turquie ;
- 120 imams par l'Algérie ;
- et 30 imams envoyés par le Maroc.

Depuis le début des années 2000, l'envoi d'imams détachés par ces trois pays est encadré par des **accords bilatéraux**, qui prennent la forme de déclarations d'intentions bilatérales couvrant plusieurs champs de la coopération, en particulier les conditions de formation des imams, les règles applicables au droit d'entrée et de séjour en France des imams concernés, *etc.* Ainsi que l'indiquait à la commission d'enquête le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur, Thomas Campeaux, « *ces accords prévoyaient la fixation de contingents et la délivrance par la France de visas de quatre ans en contrepartie de l'engagement de ne passer que par ce canal-là et de communiquer à l'avance les listes de noms* » et « *avaient au moins l'avantage de nous offrir une certaine visibilité* ».

Comme le rappelaient Nathalie Goulet et André Reichardt dans leur rapport sur l'organisation de l'islam en France¹, ce dispositif reposait sur l'idée qu'il convenait de satisfaire aux besoins en imams des mosquées françaises, tout « *en privilégiant le recrutement d'imams sélectionnés et formés dans ces pays selon des canons stricts* », afin de « *prévenir certaines dérives* ».

• Parallèlement, la France accueille chaque année, au moment du Ramadan, environ 300 imams psalmodieurs, principalement en provenance du Maroc et d'Algérie, également dans le cadre d'accords bilatéraux. Ces imams ne sont amenés à venir en France que de manière temporaire, et bénéficient, pour ce faire, de visas de court séjour.

b) Un dispositif aux résultats insatisfaisants

L'efficacité de cet islam dit consulaire est, en pratique, largement remise en cause.

La mission d'information du Sénat précitée sur l'organisation de l'islam en France faisait, dès 2016, état des inconvénients de l'islam consulaire, soulignant en particulier le manque de maîtrise, par les imams détachés, de la langue française, leur méconnaissance du contexte social et culturel français et la pérennisation de l'influence sur le culte musulman en France de pays étrangers.

Les témoignages recueillis par la commission d'enquête confirment ces observations et remettent en cause l'existence même de ce dispositif. Ainsi, Olivier Roy a indiqué à la commission d'enquête que « *l'islam consulaire ne marche pas. Les nouvelles générations n'en veulent pas. L'islam des chibanis, des anciens combattants, des ouvriers à la retraite, ce n'est pas l'islam du futur. C'est une impasse* ».

Pour Bernard Rougier, l'islam consulaire aurait non seulement démontré son inefficacité, mais ne serait en outre pas étranger à la propagation d'idées radicales sur le territoire français. Il soulignait en effet « *le rôle de relais joué, dans la diffusion de ce type d'islam, auprès des communautés maghrébines, notamment des ressortissants franco-marocains, des imams envoyés en France et payés par l'État. Ils ont eu un rôle majeur dans la diffusion de ce référentiel salafiste, qui a été adopté par tous les courants de l'islam en France* ».

Aussi la commission d'enquête ne peut-elle qu'approuver l'annonce faite par le Président de la République de mettre un terme à ce dispositif.

Selon les informations qui lui ont été communiquées, des négociations auraient d'ores et déjà été initiées, auprès des pays d'origine,

¹ Rapport n° 757 (2015-2016) de Mme Nathalie Goulet et M. André Reichardt, fait au nom de la mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r15-757/r15-7571.pdf>

afin de réduire progressivement le nombre d'imams détachés. La fin du dispositif serait **programmée pour 2024**.

c) La problématique irrésolue de la formation des imams en France

Si elle est souhaitable, la fin de l'islam consulaire suppose toutefois que se structure, en France, un dispositif de formation des imams.

Or, à cet égard, **le chemin à parcourir apparaît encore long, ce qui ne peut que susciter des doutes quant au caractère réaliste des annonces présidentielles.**

L'offre de formation pour les imams se révèle en effet restreinte. Seuls deux principaux organismes proposent des cursus de formation, l'institut de formation des imams et des aumôniers Al-Ghazali, fondé en 1993 et rattaché à la Grande Mosquée de Paris, et l'institut européen de sciences humaines, qui comporte deux antennes, l'une à Château-Chinon et l'autre, plus récente, à Saint-Denis, dont le public ne se limite d'ailleurs pas aux imams¹.

Au surplus, ainsi qu'un représentant du ministère de l'intérieur l'a indiqué à la commission d'enquête, deux de ces organismes, à savoir les deux instituts européens de sciences humaines, « *sont clairement d'obédience frériste* », ce qui complexifie l'émergence d'une offre de formation harmonisée, au contenu et aux programmes partagés.

À l'occasion de la présentation du plan contre le séparatisme islamiste, le chef de l'État a indiqué qu'un dialogue avait été engagé avec le Conseil français du culte musulman (CFCM) afin qu'il formule des propositions « *pour assurer l'exercice en France d'un islam dont toutes les pratiques doivent se conformer aux lois de la République* ».

Force est toutefois de constater que cette initiative, aussi louable soit-elle, ne fait que s'ajouter aux tentatives déjà engagées, au cours des dernières années, par les gouvernements successifs, dont les résultats demeurent encore, à ce jour, mitigés.

Dans ce domaine, la commission d'enquête ne peut que partager les orientations formulées par la mission d'information du Sénat précitée sur l'organisation de l'islam, qui appelait d'une part, à la définition d'un programme commun partagé entre les différents instituts de formation et, d'autre part, à la généralisation de la formule consistant à adosser, à la formation théologique des imams, des formations universitaires laïques, de de nature à « *développer l'ouverture de cette formation à d'autres disciplines contextualisantes pour les jeunes imams* ».

¹ Le rapport de la mission de réflexion sur la formation des imams et des cadres religieux musulmans, remis en mars 2017 à la ministre de l'Éducation nationale et au ministre de l'intérieur, indique, à cet égard, que les instituts de formation d'imams « sont bien loin de former seulement, ni même principalement, des imams », mais « s'adressent plus largement à des personnes désirant approfondir leur foi musulmane ».

Le développement récent des formations laïques pour les imams

Parallèlement aux instituts dédiés à la formation théologique des imams se sont développées, au cours des dernières années, des formations universitaires laïques, destinées à préparer les futurs imams et aumôniers à l'exercice d'une activité cultuelle dans le contexte français, par l'enseignement des valeurs républicains, du droit, de l'histoire et de la sociologie du fait religieux.

Le premier parcours de formation de ce type a été ouvert en 2008 par l'Institut catholique de Paris.

Depuis, le nombre de diplômes universitaires de formation civile et civique a fortement progressé et s'élevait à 29 au début de l'année 2020. Ces parcours sont financés par le ministère de l'intérieur, dès lors qu'ils respectent les principes contenus dans une charte élaborée par ce dernier.

Le rapport de la mission de réflexion sur la formation des imams et des cadres religieux remis aux ministres de l'intérieur et de l'éducation nationale en mars 2017 concluait à la réussite de ces initiatives, observant que les expériences conduites avaient « *montré l'importance du mélange des publics, de la formation préalable en français, et en culture française en plus de la formation aux valeurs de la République* » et recommandait de continuer la politique engagée par le ministère de l'intérieur.

Proposition n° 14 : Ne pas renouveler les conventions signées avec des pays étrangers portant sur la formation des imams destinés à prêcher en France.

2. Le nécessaire renforcement du contrôle des financements étrangers

a) Le constat : des projets séparatistes financés sur fonds étrangers

Au cours de ses travaux, la commission d'enquête a été alertée à de multiples reprises sur l'importance des financements étrangers dans le développement et la structuration des mouvements de séparatisme sur le territoire national.

Les informations communiquées par les services de l'État confirment l'existence d'un « **phénomène de soft power financier** » se traduisant par le financement, par des États étrangers, non seulement d'associations cultuelles, dans le cadre de projets de construction de lieux de culte ou d'écoles notamment, mais également de **tout un écosystème d'associations** gravitant autour, qu'il s'agisse d'associations de soutien scolaire, de formation religieuse ou encore de santé.

Les financements identifiés proviendraient, en grande majorité, de quatre pays : le Qatar, par le biais de fondations, le Koweït, par

l'intermédiaire des représentations diplomatiques, l'Arabie Saoudite et la Turquie.

Deux interprétations différentes de ces financements ont été portées à la connaissance de la commission.

Il a tout d'abord été fait état de la recherche, par certains États, **d'une emprise politique sur le territoire national**. C'est ainsi que sont notamment interprétés les divers financements réalisés par la Turquie *« avec la construction de la grande mosquée, l'installation de la très puissante Ditiib et de l'école Yunus Emre, le projet d'ouverture d'une faculté de théologie islamique dépendante de l'université de Marmara »*.

Dans d'autres cas, il a été indiqué à la commission d'enquête que les financements étrangers constatés résulteraient moins d'une volonté d'influence de la part des pays étrangers concernés que *« d'une demande proactive de financement, de fund-raising, qui émane de personnes physiques ou d'associations implantées depuis longtemps en France [...] et qui a trait au séparatisme »*.

Pour illustrer ce phénomène, il a été donné à la commission d'enquête l'exemple d'un flux financier de plusieurs millions d'euros ayant servi, outre à financer la construction d'un lieu de culte, *« à segmenter des quartiers entiers, bien souvent en rénovation urbaine, par le biais de cabinets paramédicaux, d'établissements d'alimentation communautaires, d'établissements sportifs dont les horaires sont à géométrie variable »*. En moyenne, il a été indiqué à la commission qu'au moins un million d'euros par mois provenant de pays étrangers se dirige vers ce type de structures.

b) Un large consensus pour renforcer la transparence du financement associatif

- La nécessité de mieux contrôler les financements étrangers du culte musulman a fait l'objet d'un large consensus parmi les acteurs entendus par la commission d'enquête.

Il s'agit également de l'une des mesures fortes du plan de lutte contre le séparatisme islamiste annoncé par le Président de la République, qui déclarait, à cet égard : *« Nous avons besoin de transparence sur les origines et les finalités. Il ne faut pas dire qu'il faut tout interdire dans toutes les circonstances. On a besoin de savoir d'où vient l'argent, qui le touche, pour quoi faire. »*

En l'état du droit, les possibilités, pour les pouvoirs publics, de contrôler l'origine de ces financements étrangers et leurs destinations réelles demeurent en effet limitées.

Cette difficulté s'explique notamment par les spécificités de l'organisation du culte musulman en France, qui repose majoritairement sur des associations créées sur le fondement de la loi de 1901, dont l'objet est généralement mixte, c'est-à-dire à la fois cultuel et non-cultuel, plus que sur le fondement de la loi de 1905.

Or, les règles financières et comptables diffèrent entre ces deux catégories d'associations.

Les associations culturelles bénéficient, en vertu de la loi de 1905, d'avantages spécifiques, qui tiennent notamment à la possibilité de recevoir d'une part, des libéralités, d'autre part, des dons éligibles à une réduction fiscale. En contrepartie, elles sont soumises à des **obligations de transparence**, précisées par l'article 21 de la loi de 1905, en particulier l'établissement de leurs comptes annuels et de l'état inventorié de leurs biens meubles et immeubles. Elles sont au demeurant soumises à un **contrôle financier par l'administration fiscale**.

Les associations ayant un objet culturel mais constituées en association loi de 1901 sont quant à elles soumises à des **obligations comptables minimales**. Seules les associations recevant plus de 153 000 euros de dons par an sont tenues à faire certifier leurs comptes par un commissaire au compte et à les publier.

C'est pourquoi, au vu de ce constat, la présidente de la commission d'enquête soutient que la difficulté ne relève pas tant de la loi de 1905, dont l'équilibre ne saurait être remis en cause, que de la loi de 1901, qui n'offre, en l'état du droit, que peu de moyens aux autorités administratives pour exercer un contrôle.

- Pour l'heure, les voies envisagées par le Gouvernement pour poursuivre l'objectif de contrôle annoncé par le chef de l'État n'ont pas été précisées.

À la lumière de ses travaux, la commission d'enquête a, quant à elle, pu identifier, au cours de ses auditions, **deux pistes d'évolution pour y parvenir**.

La première consisterait à **aligner les obligations comptables imposées aux associations culturelles aux associations loi de 1901, en ce qui concerne la part culturelle de leur activité**.

Proposée à plusieurs reprises par le Sénat, une telle mesure a été adoptée par le Parlement dans la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, mais a été censurée par le Conseil constitutionnel¹, car sans lien avec l'objet du projet de loi. Si elle peut se heurter, en pratique, à la difficulté, dans certains cas, d'identifier ce qui relève ou non du culturel, il n'en demeure pas moins qu'une telle évolution permettrait d'offrir une meilleure transparence sur les financements de l'ensemble des associations à objet culturel et de supprimer, ainsi que l'indiquait un représentant du ministère de l'intérieur, à « *l'échappatoire extrêmement commode que représente le statut des associations relevant de la loi de 1901* ».

¹ Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017.

Une seconde option, portée notamment par Tracfin, aurait pour objet d'introduire une obligation, pour les associations loi de 1901 comme loi de 1905, d'une part, de **déclarer les ressources qu'elles reçoivent de l'étranger**, au-delà d'un certain seuil, que le service de renseignement financier propose de fixer à 10 000 euros, et, d'autre part, lorsqu'elles sont destinataires de fonds étrangers, de **publier les comptes de toutes les entités qui en bénéficient et de les faire certifier par un commissaire aux comptes**. Outre un renforcement important de la transparence, ce régime présente l'avantage de permettre à Tracfin d'être destinataires de déclarations de soupçons en cas de financement suspect, auxquels les commissaires aux comptes sont assujettis par la loi.

Ces deux propositions d'évolution législative ne sont pas nécessairement exclusives l'une de l'autre, dès lors qu'elles ne poursuivent pas exactement le même objectif.

A la lumière des travaux antérieurs du Sénat et de ses propres investigations, la commission d'enquête souhaite donc un alignement des obligations pesant sur les associations ayant un objet au moins partiellement culturel relevant de la loi de 1901 sur celles des associations relevant de la loi de 1905 qu'il soit procédé à la mise en place d'un régime de déclaration des financements étrangers.

En tout état de cause, en garantissant une plus grande transparence financière, cette proposition d'évolution législative a vocation à **améliorer la connaissance, par les pouvoirs publics, des circuits de financement** des associations gestionnaires de lieux de culte et, le cas échéant, des structures gravitant autour, en vue, le cas échéant, de mettre en œuvre des mesures d'entrave, soit de nature financière, lorsque seront détectées des fraudes dans les montages financiers, soit de nature administrative, lorsque les informations collectées permettront d'identifier des activités non conformes aux valeurs de la République.

Proposition n° 15 : Aligner les statuts légaux et fiscaux découlant de la loi de 1901 et ceux de la loi 1905 et mettre en place un régime de déclaration des apports de ressources étrangères pour l'ensemble des associations ayant une activité au moins partiellement culturelle.

Proposition n° 16 : Établir à l'intention des ambassades étrangères en France et des ambassades de France à l'étranger un guide des bonnes pratiques sur le financement des associations françaises par des États étrangers de façon à assurer cohérence et transparence dans le respect de la règle de l'égalité devant la loi.

PARTIE II : PROTÉGER LES ENFANTS ET LES JEUNES

I. UNE PRISE DE CONSCIENCE DES ENJEUX DE RADICALISATION PAR L'ÉDUCATION NATIONALE ET L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, MAIS DES AMÉLIORATIONS POSSIBLES

A. DES TENDANCES ALARMANTES À LA REMISE EN CAUSE DES VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE ET AU SÉPARATISME

L'école de la République joue un rôle majeur dans la construction de la Nation et du vivre-ensemble. Comme l'a rappelé Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale lors de son audition : « *Affirmer les valeurs de la République est au cœur de la mission de l'école. L'école doit transmettre des savoirs, mais aussi des valeurs.* »

Or, force est de constater une défiance croissante de la part de certains parents, qui remettent en cause ses enseignements et son fonctionnement, voire souhaitent en détacher leurs enfants, soit par le recours à l'instruction à domicile, soit par une scolarisation en établissement privé hors contrat.

1. L'instruction à domicile en forte augmentation

a) Un doublement du nombre d'enfants instruits à domicile en dix ans

La commission d'enquête note, avec inquiétude, **la très forte augmentation du nombre d'enfants scolarisés à domicile**. Alors qu'ils étaient, selon les chiffres transmis par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, 18 818 en 2010, ils sont 35 950 en 2018-2019. **Leur nombre a ainsi presque doublé en dix ans**. Cette croissance semble s'accélérer : la commission d'enquête constate une hausse de 19,3 % en 2018-2019 par rapport à la rentrée scolaire précédente. Dans le Val-d'Oise, 325 élèves étaient en instruction à domicile l'année dernière, contre 589 cette année, soit une augmentation de plus de 81 % en un an. Ces élèves sont passés de 9 à 65 à Cergy, de 44 à 60 à Argenteuil, de 10 à 26 à Garges-Lès-Gonesse, de 2 à 26 à Montigny lès Corneilles, de 10 à 24 à Goussainville et sont demeurés 18 à Sarcelles.

Certes, cette hausse de quelque 5 800 enfants scolarisés à domicile en un an représente un petit nombre d'élèves au regard des 12 millions d'élèves français, mais la commission d'enquête s'inquiète de cette rupture avec le milieu scolaire pour chacun de ces enfants, lorsque l'on sait **le rôle fondamental que joue l'école en matière de vivre ensemble, de construction de soi et de lien social**. Comme le soulignait le rapporteur de la commission d'enquête à l'occasion de l'examen de la loi pour une école de la

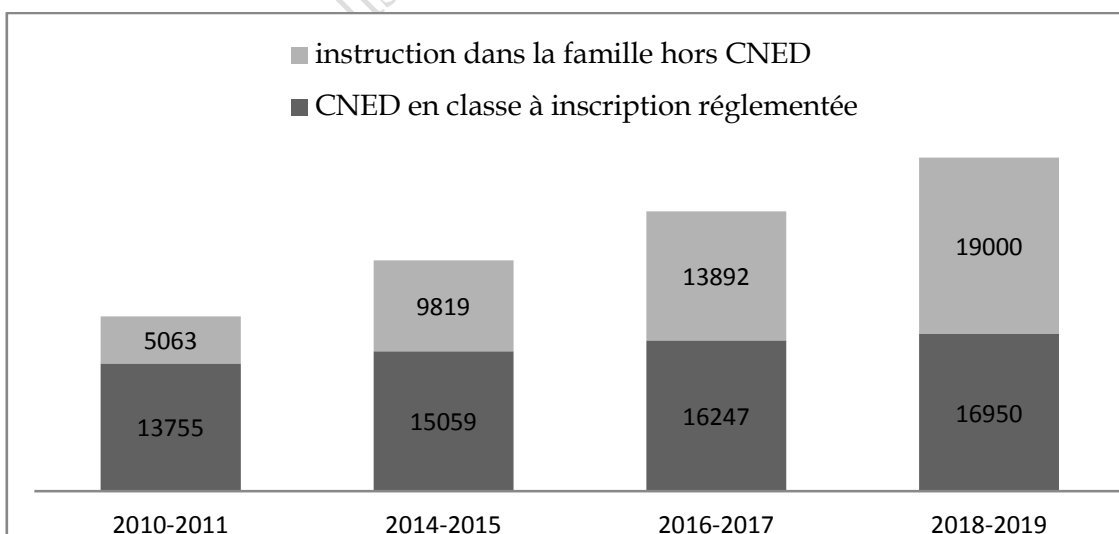
confiance, « souvent, les enfants qui sont scolarisés à domicile par certaines familles ne participent à aucune activité de sport ou de loisir à l'extérieur de leur famille. Ce sont des enfants isolés ».

b) Une instruction qui se fait de plus en plus hors cadre du CNED

De plus, la commission d'enquête relève, de manière préoccupante, que cette augmentation de l'instruction à domicile **se fait principalement en dehors des formations proposées par le CNED en classe à inscription réglementée**. Alors que le nombre d'enfants instruits à domicile et suivant les cours par correspondance du CNED dans le cadre de ces classes réglementées est en légère augmentation (+ 23 % sur 10 ans, mais seulement + 4 % entre 2016 et 2018), **le nombre d'enfants instruits à domicile hors CNED explose : + 275 % en dix ans, dont + 37 % entre 2016 et 2018**. Le nombre d'enfants instruits à domicile hors CNED représentait en 2010-2011 à peine plus d'un quart des élèves instruits à domicile ; ils sont désormais la **majorité** (53 %).

L'augmentation du nombre d'inscrits entre 2016-2017 et 2018-2019 reflète cette tendance à une instruction à domicile hors cours à distance réglementé : on dénombre 703 inscrits supplémentaires en 2018-2019 par rapport à 2016-2017 (soit une hausse de 4,3 %), contre 5 108 enfants supplémentaires instruits hors CNED sur la même période, soit une hausse de près de 37 % par rapport à l'année scolaire 2016-2017. La commission d'enquête s'interroge pour savoir si la défiance ainsi marquée est uniquement pédagogique, ou si elle est également idéologique, et si le rejet des contenus d'instruction ne s'accompagne pas d'un rejet des valeurs.

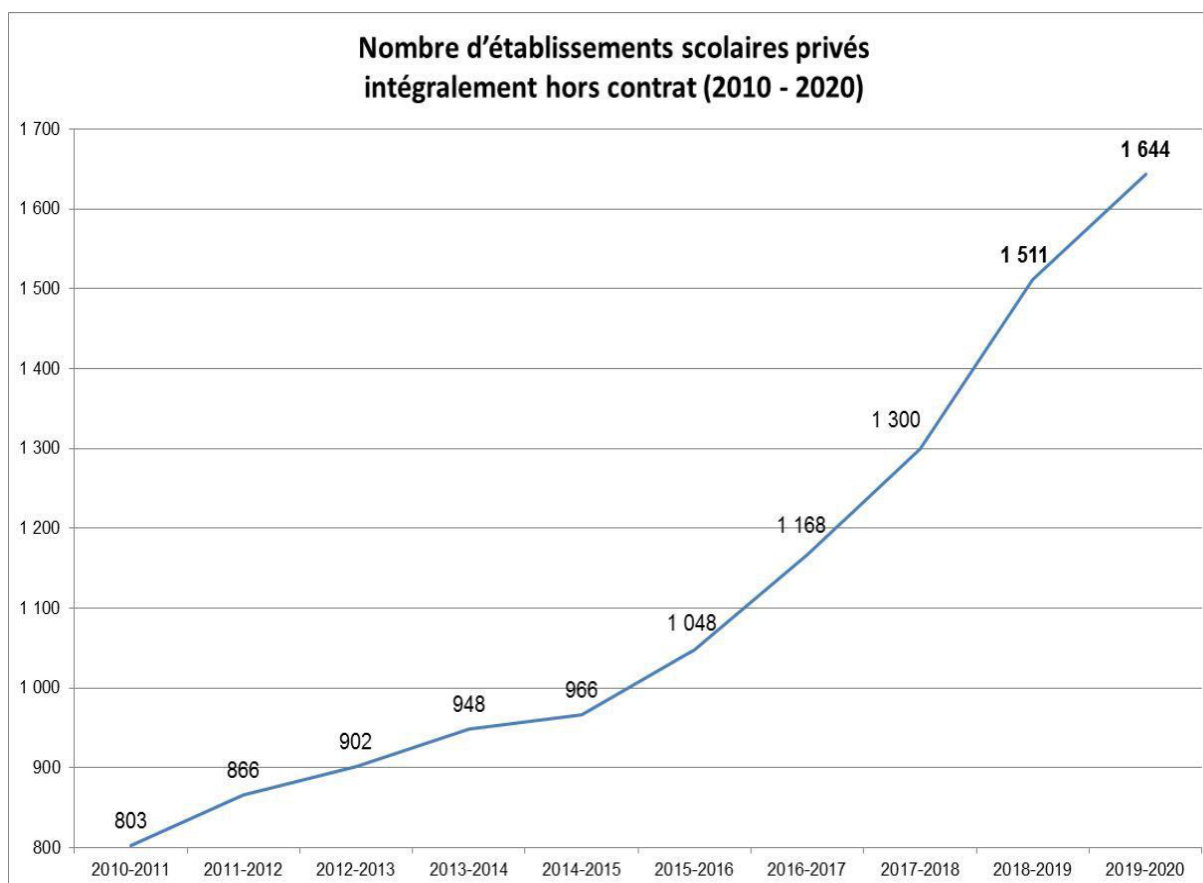
**Évolution du nombre d'enfants instruits dans la famille
selon le type d'instruction**



Source : secrétariat général de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

2. Un développement important des établissements hors contrat, notamment dans le premier degré

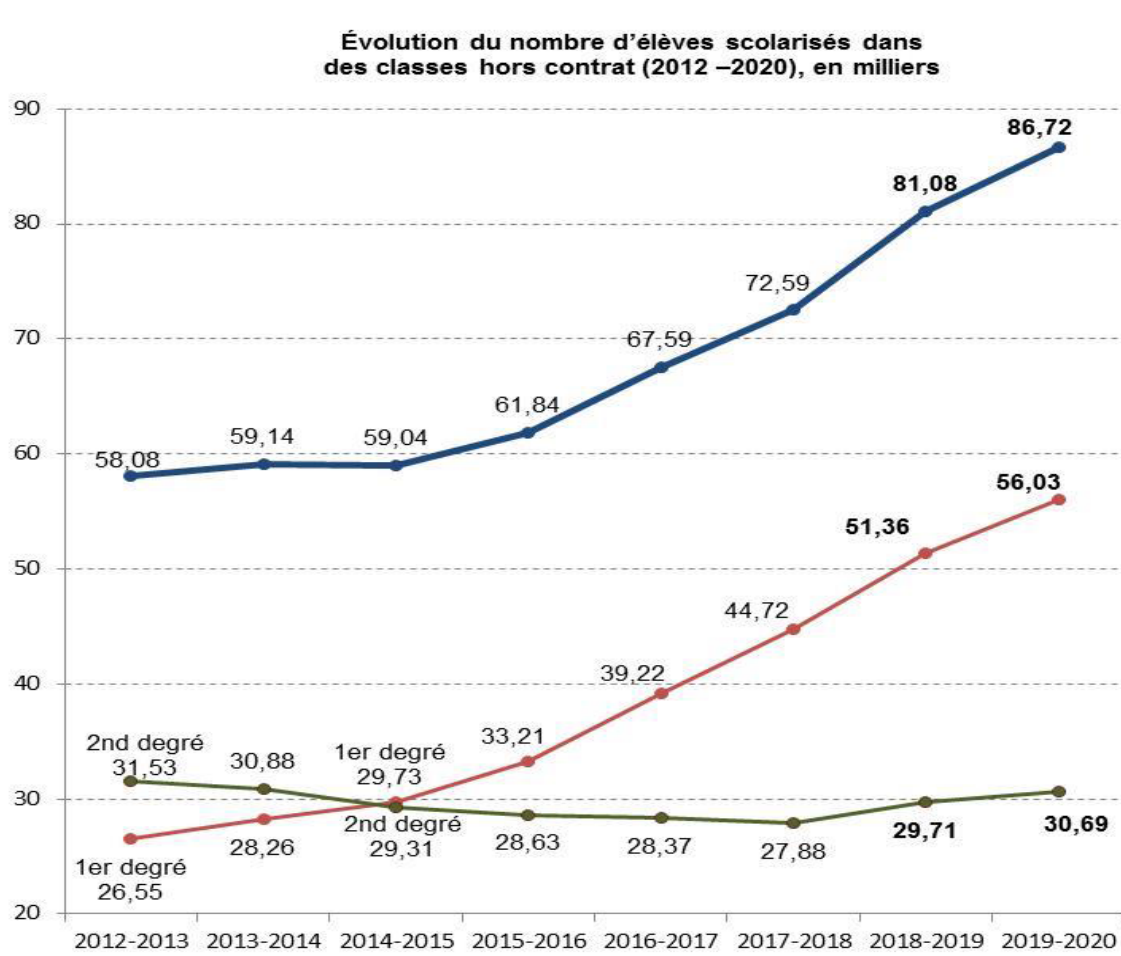
L'école de la République fait face à une défiance croissante de la part de certains parents. Ainsi, **le nombre d'établissements hors contrat a doublé en près de dix ans**, passant de 800 en 2010 à 1 644 aujourd'hui.



De même, la rapporteure relève une très forte augmentation du nombre d'élèves scolarisés dans les établissements hors contrat, avec une hausse de près de 50 % entre la rentrée 2012 et la rentrée 2019. **Cette hausse se concentre principalement sur le premier degré**, avec des pourcentages de progression très importants à chaque rentrée.

Nombre d'élèves dans le premier degré hors contrat

	Sept. 2017	Sept. 2018	Sept. 2019
Nombre d'élèves	44 700	51 400	56 000
Pourcentage d'évolution par rapport à la rentrée précédente	+ 14 %	+ 15 %	+ 9 %



Source : secrétariat général de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

Interrogé, le ministère de l'éducation nationale explique cette tendance par un double phénomène :

- **L'attrait pour des pédagogies « alternatives »**. Ainsi, seuls 18 % des établissements hors contrat qui ont ouvert à la rentrée 2019 se caractérisent par des critères confessionnels ou identitaires. À contrario, 75 % des élèves déclarés dans des établissements nouvellement ouverts à la rentrée 2019 sont scolarisés dans des établissements proposant des pédagogies alternatives – taux en augmentation par rapport à celui constaté à la rentrée 2018.

- **Une meilleure connaissance statistique des élèves scolarisés dans ces établissements**. En effet, depuis 2018, 8 jours après la rentrée scolaire chaque établissement d'enseignement privé doit transmettre à l'IA-DASEN (inspecteur académique-directeur académique des services de l'éducation nationale) la liste des élèves et la mettre à jour mensuellement (article R 131-3 du code de l'éducation nationale). Auparavant, cette transmission ne devait être faite qu'au maire. En outre, depuis 2019, le recteur d'académie peut sanctionner immédiatement le chef d'établissement qui refuse de transmettre cette liste (article R. 131-17 du code de l'éducation). Auparavant,

le recteur devait constater quatre refus successifs avant de pouvoir déclencher une sanction.

État des lieux de l'enseignement musulman en France

« À la rentrée 2019-2020, le réseau compte 101 établissements du premier et du second degré, dont six en association avec l'État : quatre ont un contrat d'association, la Medersa de la Réunion, le lycée Averroès à Lille, le groupe scolaire Al-Kindi de Lyon, le collège Ibn-Khaldoun à Marseille et deux sont sous contrat partiel, l'école Éva de Vitray à Mantes-la-Jolie et le collège Samarcande à Montigny-le-Bretonneux.

« Il y a 95 établissements hors contrat.

« L'enseignement privé musulman représente 0,4 % de l'enseignement privé en France et le hors contrat musulman 8 % du hors contrat total. Le nombre d'élèves est de 10 450, dont 1 315 sous contrat et 9 135 hors contrat. Les établissements sont pour 58 % des écoles, pour 31 % des collèges et pour 11 % des lycées. Ils sont répartis très inégalement sur le territoire, 49 % d'entre eux étant en Île-de-France et 13 % en Auvergne-Rhône-Alpes ; il y en a dans 18 académies.

« L'établissement le plus ancien est la Medersa, créée en 1948 à la Réunion et passée sous contrat en 1968. Le plus récent, ouvert à la rentrée de 2019, est le collège Al Bader à Nantes, qui compte une vingtaine d'élèves répartis sur la sixième et la cinquième.

« En France métropolitaine, le premier établissement a été créé en 2002 : l'école maternelle et élémentaire L'Olivier. Le premier établissement sous contrat est le lycée d'enseignement général et technique Averroès à Lille, créé en 2008 ; c'est aujourd'hui l'établissement le plus important en France, avec un peu plus de 800 élèves au collège et au lycée. Seul le lycée est sous contrat, pour l'instant. »

*Extrait de l'audition de M. Makhoul Mamèche,
président de la Fédération nationale de l'enseignement privé musulman*

Auditionné, le président de la fédération nationale de l'enseignement privé musulman a indiqué ne pas être au courant d'école musulmane déviante. Or, la commission d'enquête a eu à connaître deux cas. Comme l'a rappelé le rapporteur à l'occasion de cette audition, le point d'inquiétude – qui est d'ailleurs commun à l'ensemble des religions – ne porte pas sur l'enseignement privé sous contrat, mais sur les établissements hors contrat. À ce titre, la commission d'enquête partage les propos qu'a tenus M. Jean-Michel Blanquer lors de son audition : « Les années 2010 ont connu une très forte augmentation du nombre des demandes d'ouverture d'écoles hors contrat. Cela recouvre pour l'essentiel des situations tout à fait acceptables, car il y a aussi du dynamisme pédagogique – ne diabolisons pas le hors contrat –, mais nous devons rester très vigilants sur les qualités éducatives et les risques de radicalisation islamiste ou de dérive sectaire. »

Daniel Auverlot, recteur de l'académie de Créteil, avait tenu à préciser que « nos contrôles ont aussi mis en évidence des cas d'écoles intégristes catholiques ». Une nuance également apportée par sa collègue Charline Avenel, rectrice de l'académie de Versailles : « Les mauvais apprentissages ne sont pas l'apanage de telle ou telle communauté. »

3. Une remise en cause de la laïcité et des valeurs de la République à l'école républicaine

a) Un phénomène ancien qui demeure élevé

Cette tendance est loin d'être nouvelle. La commission d'enquête pense notamment aux perturbations qui ont émaillé certaines minutes de silence à la suite de l'attentat de Charlie Hebdo, ou à la contestation des ABCD de l'égalité. La commission d'enquête souhaite toutefois souligner la prise de conscience dont fait preuve l'éducation nationale sur ces remises en cause ainsi que sur la radicalisation. **Elle note la volonté d'agir du ministère.**

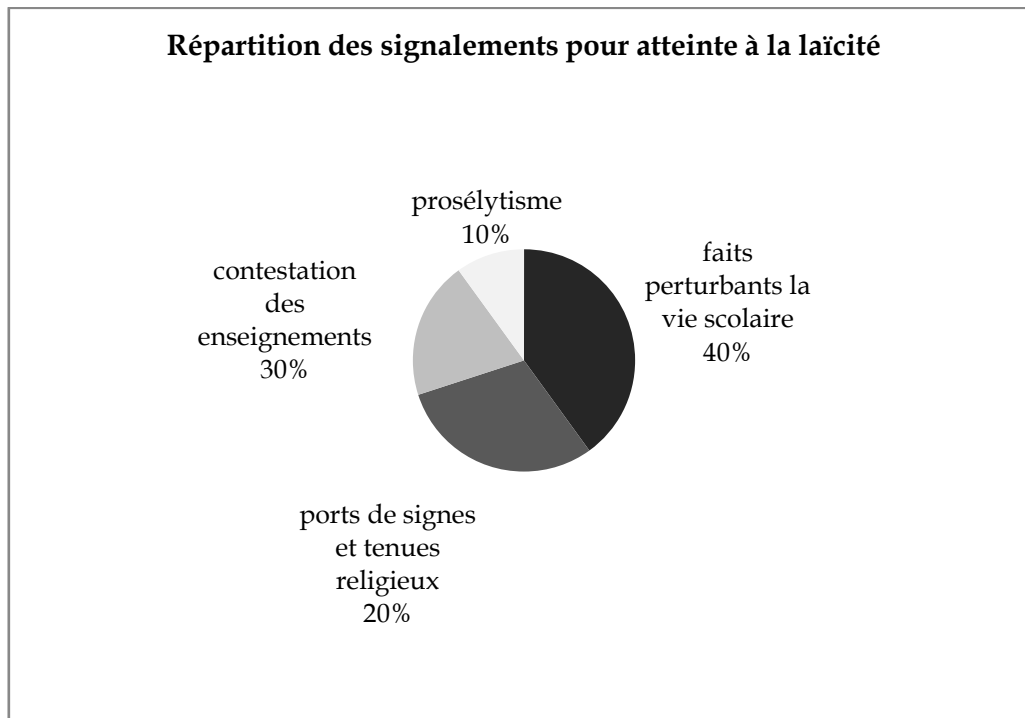
On dénombre sur l'année scolaire 2018-2019 **783 signalements pour atteinte à la laïcité et 349 signalements d'actes racistes ou antisémites**. De janvier 2018 jusqu'à juin 2020, 1 708 signalements ont été faits.

Toutefois, ces chiffres ne reflètent que les signalements remontés aux équipes académiques et communiqués au ministère. De très nombreux faits, peu graves et ne mettant pas en cause le fonctionnement des établissements sont traités directement par ceux-ci.

Les faits perturbants la vie de l'école ou de l'établissement, constituent 40 % des faits recensés. Il s'agit de revendications infondées – demandes d'aménagements concernant l'alimentation (menu différencié dans les cantines), les pratiques sportives (cours séparés pour les filles et les garçons, refus du port de la tenue...), demandes de remboursement des parents pour non fréquentation de la cantine liée à la pratique d'un culte, des fêtes de l'école ; manifestations de refus de l'égalité femmes-homme ou de la mixité ; ou encore provocations verbales contestant le principe de laïcité.

30 % sont en lien avec l'activité pédagogique : contestation de l'enseignement, refus d'activité scolaire ou d'exécution de services.

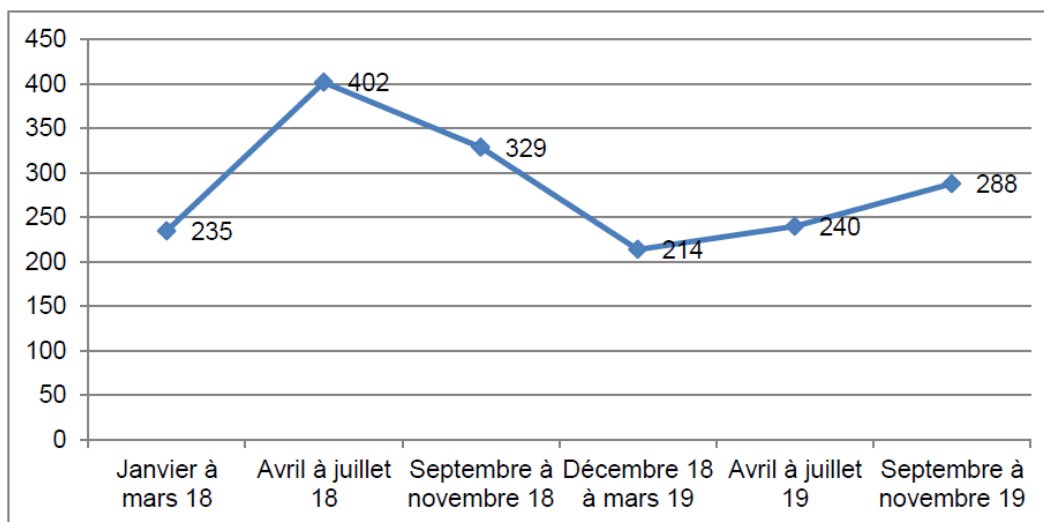
Ce sont ainsi **70 % de faits signalés qui s'attaquent au cœur même de l'institution scolaire**. Les 30 % restants se partagent entre le port de signes religieux (20 %) et le prosélytisme (10 %).



Ces faits multiples peuvent user la détermination des enseignants à transmettre les savoirs. Comme l'a indiqué un recteur auditionné par la commission d'enquête : « Dans certaines disciplines, nous observons des renoncements de la part de nos enseignants. Je sais qu'il est difficile d'enseigner Voltaire dans certaines classes. Certains professeurs y renoncent donc. Pour certains professeurs femmes de SVT il peut être difficile d'aborder l'éducation à la sexualité, qui est pourtant obligatoire, et elles renoncent parfois. » La présidente de la commission d'enquête a notamment été alertée sur des pratiques d'« **absentéismes sélectifs** » de la part de certains élèves, à l'annonce du contenu du prochain cours, par exemple lorsqu'est prévue l'intervention d'un intervenant extérieur pour évoquer la question de la sexualité. Elle souhaite à ce sujet rappeler un point essentiel : il s'agit d'un temps de classe, et à ce titre **la présence de l'élève est obligatoire**. Il en est de même des sorties scolaires, qui sont une « école hors les murs » : elles sont obligatoires lorsqu'elles sont gratuites, sur le temps scolaire et n'incluent pas la pause du déjeuner. Aussi, la présidente s'interroge sur l'opportunité, dans les cas où cette absentéisme sélectif est constaté et récurrent, d'une part, d'un rappel aux parents d'élèves et aux élèves du caractère obligatoire de ces cours, avec signalement le cas échéant, et d'autre part, d'inciter les enseignants à ne pas avertir en amont de la date des cours où ces problèmes sont constatés.

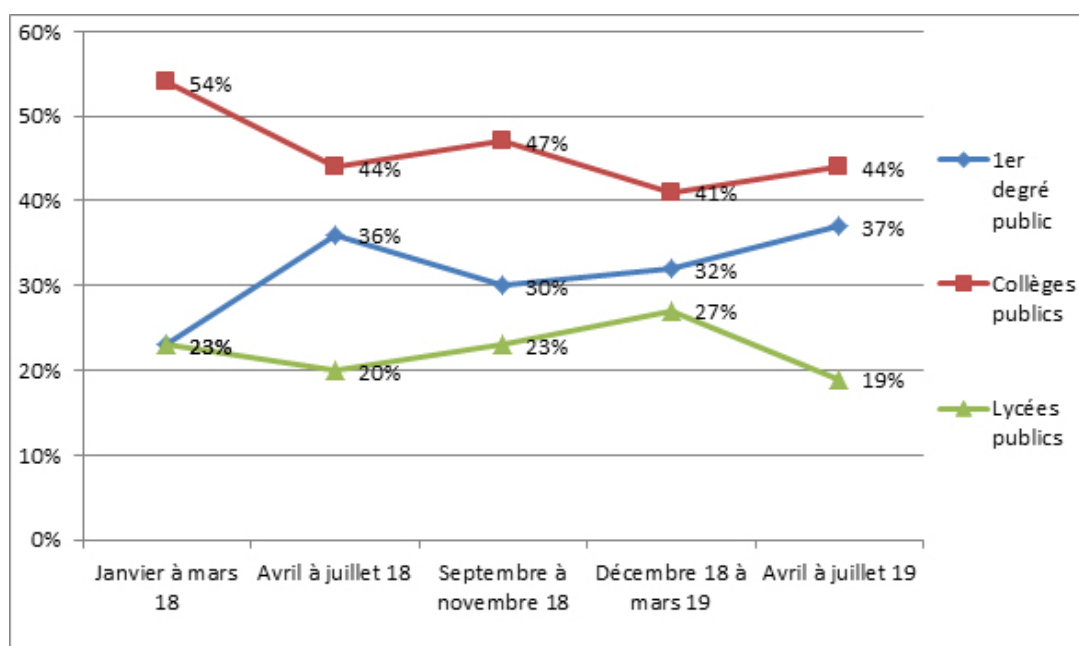
b) Le premier degré est particulièrement atteint par la remise en cause des valeurs de la République

La commission d'enquête constate que les chiffres, bien qu'ils fluctuent en valeur absolue au cours de l'année scolaire, semblent baisser de manière générale. Ainsi, malgré une hausse au premier trimestre de l'année scolaire 2019-2020, le nombre d'atteintes à la laïcité reste inférieur à celui constaté au premier trimestre de l'année scolaire 2018-2019¹.



Toutefois, si les atteintes au principe de laïcité et aux valeurs de la République sont en baisse dans le second degré et surtout au collège, la commission d'enquête constate une augmentation de la proportion de celles-ci dans le premier degré. Cette situation est particulièrement alarmante, puisque l'école primaire constitue le premier apprentissage du vivre-ensemble et des valeurs de la République. S'attaquer à l'enseignement du premier degré revient ainsi à vouloir saper les fondements sur lesquels l'élève va progressivement construire sa conscience autour des valeurs et principes républicains.

¹ Il est impossible de remonter avant janvier 2018, car une politique de suivi systématique a seulement été lancée en septembre 2017, par l'actuel Gouvernement.



Alors que les faits signalés dans le premier degré ne représentaient que 23 % des cas en janvier 2018¹, ils constituaient en juillet 2019 37 % des signalements. Ces faits, dans le premier degré, ont souvent pour origine, selon le ministère de l'éducation nationale, **les parents d'élèves**. Au contraire, les actions engagées par le ministère et le suivi par les équipes pédagogiques permettant aux établissements du second degré de trouver les réponses appropriées semblent porter leurs fruits.

4. La question des personnels radicalisés ou faisant preuve de dérives communautaristes au sein de l'éducation nationale

a) *Les personnels de l'éducation nationale à l'origine de 14 % des signalements pour atteinte à la laïcité et aux valeurs de la République*

La problématique des personnels radicalisés ou faisant preuve de dérives communautaristes au sein de l'éducation nationale doit être prise en compte sous un prisme particulier : **celui de la protection de l'enfant et de sa conscience encore en construction**. C'est d'ailleurs en raison de cette nécessité de protéger les enfants de toute influence extérieure, qu'elle soit politique, idéologique ou religieuse, que toute forme de propagande politique et de prosélytisme religieux est interdite dans les établissements scolaires depuis les deux circulaires de Jean Zay du 31 décembre 1936 et du 15 mai 1937. Comme l'écrivait alors le ministre de l'éducation nationale et des beaux-arts, « *les écoles doivent rester l'asile inviolables où les querelles des hommes ne pénètrent pas* ».

¹ La commission d'enquête avait demandé l'évolution des signalements au cours des cinq dernières années. En raison du caractère évolutif du dispositif, le ministère n'est pas en mesure de donner des statistiques consolidées sur l'ensemble de cette période, mais seulement depuis janvier 2018.

Or, les agissements des personnels de l'éducation nationale sont à l'origine de 14 % des atteintes à la laïcité signalées entre avril et juillet 2019.

Face au risque de radicalisation ou de prosélytisme, le ministère de l'éducation nationale a changé de politique : il a substitué à une démarche d'enquête **une connaissance actualisée en permanence** des situations par une remontée en direct des informations des établissements.

Selon le ministère, **chaque situation d'atteinte à la laïcité fait l'objet d'un examen et d'un suivi** : rappel des obligations professionnelles dès le constat des premiers signes, éventuellement inspection disciplinaire, enquête administrative, procédure disciplinaire en cas de manquement ou de comportement fautif, et le cas échéant alerte des services du ministère de l'intérieur et signalement au procureur de la République.

**Exemples de cas pour lesquels
des sanctions disciplinaires ont été prononcées**

Atteinte à la laïcité dans l'exercice des fonctions : refus de serrer la main des femmes pour des motifs religieux, port de signes religieux, pratique religieuse au sein de l'établissement, prosélytisme religieux pendant les cours ou à l'encontre d'élèves au sein de l'établissement.

Atteinte à la réputation du service public par le comportement d'un agent public en dehors du service, pouvant conduire à la révocation : prêches dans une mosquée rigoriste (fermée pour son idéologie radicale), assignation à résidence en raison d'une interpellation à la frontière turco-syrienne.

Face à cette problématique, le ministère de l'éducation nationale a indiqué à la commission d'enquête avoir mis en place **des formations des cadres académiques, départementaux et des personnels de direction et d'inspection sur les enjeux et spécificités des procédures disciplinaires à l'encontre de ses personnels**. En 2019, dans l'académie de Versailles, il a été procédé à une exclusion et deux signalements pour fait de radicalisation parmi le personnel. Lors de son audition, Jean-Michel Blanquer a indiqué que plusieurs radiations de la fonction publique ont été prononcées pour radicalisation et prosélytisme dans l'éducation nationale.

La commission d'enquête note avec intérêt l'expérimentation lancée en 2019 visant à **automatiser la procédure de consultation du fichier judiciaire des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT)** pour les lauréats de concours. Cette automatisation devait être généralisée en 2020 pour les 26 700 lauréats des concours enseignants des premier et second degrés publics et privés.

En outre, le ministère a indiqué vouloir développer des formations communes aux cadres de l'éducation nationale et des collectivités territoriales afin de créer une culture commune de vigilance et élaborer des réponses partagées sur les conduites à tenir.

b) Un dispositif juridique incomplet

Toutefois, de l'aveu même du ministère, l'administration **rencontre des difficultés juridiques et ne peut caractériser la faute d'un agent radicalisé ou en voie de radicalisation lorsqu'il est irréprochable dans l'exercice de ses fonctions, ou lorsque les agissements qui lui sont reprochés dans sa vie privée ont un caractère non public ou infra-pénal.** Comme l'a indiqué un des recteurs à la commission d'enquête : « *Lorsqu'un fonctionnaire fiché S est excellent maître d'école, nous n'avons pas la possibilité de le faire passer en conseil de discipline et de le faire sortir du système.* »

La commission d'enquête rappelle qu'en application de l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure, les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation concernant « *soit les emplois publics participant à l'exercice des missions de souveraineté de l'État, soit les emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense, soit les emplois privés ou activités privées réglementées relevant des domaines des jeux, paris et courses, soit l'accès à des zones protégées en raison de l'activité qui s'y exerce, soit l'utilisation de matériels ou produits présentant un caractère dangereux* » peuvent être précédées d'enquêtes administratives destinées à vérifier « *que le comportement des personnes physiques ou morales intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées* ». Elle note en outre que **le champ de compétences du SNEAS** (service national des enquêtes administratives de sécurité) **s'élargit progressivement**, notamment avec l'examen des demandes d'asile ou encore le recrutement dans l'administration pénitentiaire, les procédures de délivrance et de renouvellement des titres de séjour des étrangers.

La commission d'enquête propose que soient ajoutés à la liste des emplois publics ou privés pouvant faire l'objet d'une enquête administrative, **les emplois publics ou privés relevant de l'accueil, l'encadrement, et l'enseignement auprès d'un public mineur.**

Proposition n° 17 : Étendre le champ des enquêtes administratives aux décisions de recrutement et d'affectation concernant des emplois sensibles aux secteurs ayant un lien direct et régulier avec des mineurs - enseignants, animateurs, éducateurs.

B. UNE PRISE DE CONSCIENCE RÉCENTE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

1. Une volonté ministérielle affichée depuis peu

Selon plusieurs personnes auditionnées, depuis la mise en place du dispositif « valeurs de la République », **la culture de la « poussière sous le tapis » qui existait au sein de l'éducation nationale et dans certains établissements d'enseignement a fortement diminué.**

a) Le principe d'un traitement systématique de tout signalement

Tout personnel – enseignant, personnel administratif – a la possibilité de déclarer un fait par un formulaire disponible en ligne sur le site du ministère de l'éducation nationale.

Ce dispositif permet ainsi de **contourner, le cas échéant, les réticences d'un établissement à signaler un fait pour éviter les « vagues »**. Ce processus de signalisation systématique est indispensable. En effet, **c'est par une approche et une réponse systématiques que la parole pourra se libérer**. Si le ministère a eu du mal à parvenir à mettre en place cette politique de signalisation systématique des atteintes, la commission d'enquête constate qu'elle fonctionne désormais.

Elle note également que **les personnels sur le terrain ne sont plus laissés seuls face à ces actes**. Les inspecteurs de l'éducation nationale, pour le premier degré, et les chefs d'établissement pour le deuxième degré, bénéficient ainsi de conseils et de ressources pour gérer les situations les moins compliquées. Les personnels peuvent notamment s'appuyer sur le **vade-mecum de la laïcité à l'école**, élaboré par le « conseil des Sages » de la laïcité en avril 2018 et mis régulièrement à jour en fonction de l'apparition de nouvelles difficultés, des évolutions législatives et réglementaires ou de modifications de la jurisprudence. Ce document, à travers l'examen de situations concrètes, est rendu le plus **opérationnel** possible.

Le vade-mecum de la laïcité à l'école

Publié pour la première fois en 2018 et régulièrement mis à jour depuis (dernière version en date de septembre 2019), ce vade-mecum constitue un référentiel de situations pour les équipes académiques, les écoles et les établissements.

Constitué autour de fiches, il recense les principales situations auxquelles peuvent être confrontés les enseignants, les chefs d'établissement et le personnel académique (par exemple : fiche 7 : laïcité et stage en entreprise en période de formation professionnelle, fiche 8 : contestation des contenus d'enseignement, fiche 11 : repas différenciés, fiche 21 : autorisation d'absence pour motif religieux pour un personnel). Dans chacun des cas sont présentés le cadre juridique, des exemples concrets, ainsi que des conseils et pistes d'action.

b) La mise en place d'équipes « valeurs de la République » pour accompagner les personnels de l'éducation nationale

Une équipe « valeurs de la République » a été mise en place au niveau central depuis la fin de l'année 2017 dans chaque académie. Chaque équipe propose des ressources aux établissements, mais peut également se rendre physiquement dans les locaux pour résoudre les difficultés entre les élèves, les parents et l'environnement de l'école. Ce sont ainsi près de **350 personnes**, à travers ces équipes disposées sur l'ensemble du territoire, qui peuvent apporter un soutien opérationnel aux établissements.

Composition des équipes académiques « laïcité et valeurs de la République »

Extrait du cahier des charges « *Équipes académiques laïcité et faits religieux* » :
« Les équipes académiques laïcité et fait religieux sont placées sous la responsabilité directe du recteur d'académie, qui définit leur composition en veillant à la complémentarité des fonctions et des expertises de leurs membres (vie scolaire, expertise juridique, expertise disciplinaire, etc.) »

Exemple : la composition de l'équipe académique « Laïcité et valeurs de la République » de l'académie de Bordeaux :

- des inspecteurs pédagogiques régionaux établissements et vie scolaire ;
- la chargée de mission Égalité filles-garçons ;
- un professeur de lycée professionnel ;
- des inspecteurs pédagogiques régionaux Histoire-Géographie, dont la référente Mémoire et citoyenneté ;
- un inspecteur de l'éducation nationale chargé d'une circonscription du 1er degré ;
- le coordonnateur Équipe mobile de santé ;
- un inspecteur de l'Éducation nationale chargé des enseignements généraux Lettres-Histoire, référent Maîtrise de la langue, prévention et lutte contre l'illettrisme ;
- le chef du service juridique du Rectorat de l'Académie de Bordeaux ;
- un inspecteur de l'éducation nationale du 1er degré, responsable du pôle citoyenneté ;
- un proviseur de lycée ;
- la déléguée académique à la vie scolaire.

Au niveau central, la cellule « valeurs de la République » s'engage à apporter rapidement une réponse aux situations que les établissements ou les équipes académiques ne sauraient traiter. **Cette centralisation a permis de stabiliser des positions juridiques applicables de manière harmonisée à l'ensemble des académies.** En outre, l'ensemble des personnels de ces équipes se réunissent régulièrement – 6 réunions depuis 2018 – pour se former, construire ensemble des réponses à de nouvelles contestations et échanger sur les bonnes pratiques. En effet, toutes les académies ne sont pas dans la même situation face à la remise en cause des valeurs de la République à l'école : **sept académies¹ rassemblent 55 % des signalements.** Alors que pour certaines académies, une situation rencontrée peut être inédite, une autre peut déjà l'avoir rencontrée et y avoir apporté une solution.

Lorsque des parents d'élèves sont à l'origine des faits signalés, l'équipe académique assure un rôle de conseil auprès de l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) et du chef d'établissement, et peut, en tant que de besoin, aider à la préparation de la rencontre entre le parent et la direction, voire si nécessaire être présente à l'entretien.

c) Mettre fin à l'incursion de pays tiers dans l'enseignement national français : la transformation des ELCO en EILE

Lors de son discours le 18 février 2020, le Président de la République a annoncé la fin des enseignements de langue et de culture d'origine (ELCO) et leur transformation en enseignements internationaux de langues étrangères (EILE). Mis en place dans les années 1970, ils avaient pour but de permettre aux enfants des travailleurs migrants de pouvoir retourner dans le pays de leurs parents. À ce titre, ils devaient disposer d'un bon niveau linguistique dans leur langue d'origine. Ces cours présentent la particularité d'être donnés par des enseignants des pays concernés, mis à disposition par leurs gouvernements respectifs. L'éducation nationale n'a donc aucun droit de regard ni sur le recrutement de ces professeurs, ni sur le contenu des cours, qui se déroulent sur le temps périscolaire. Les ELCO concernent aujourd'hui 85 000 élèves, et neuf pays².

La transformation de ces enseignements en EILE doit permettre, selon le ministre de l'éducation nationale, **d'avoir le contrôle sur les personnes qui enseignent et sur les programmes, et donc de garantir la conformité aux valeurs de la République**, mais également de permettre une certaine cohérence avec le temps scolaire. Lors de son audition, Jean-Michel Blanquer est revenu sur l'avancement de cette transformation : « *L'Espagne, la Serbie, la Croatie ont ainsi souhaité que les ELCO disparaissent, mais nous avons fini la transformation avec le Portugal et la Tunisie. Nous travaillons avec l'Italie*

¹ Créteil, Versailles, Montpellier Nice, Toulouse, Grenoble et Paris. Parmi elles, l'académie de Créteil recense près de 15% signalements.

² L'Algérie, la Croatie, l'Espagne, l'Italie, le Maroc, le Portugal, la Serbie, la Tunisie et la Turquie.

et, d'ici la fin du mois de juillet, nous devons travailler avec trois pays importants que sont l'Algérie, le Maroc et la Turquie. [...] Le pays avec lequel nous avons eu le plus de difficultés, c'est la Turquie. [...] Nous verrons bien ce que nous ferons, soit la transformation en EILE, soit la suppression pure et simple. »

Pour la présidente de la commission d'enquête, cette transformation doit également être l'occasion de réfléchir au renforcement de l'offre de l'apprentissage de la langue arabe par l'éducation nationale. Celle-ci semble actuellement insuffisante pour répondre aux demandes de toutes les familles. Comme l'a indiqué Mme Charline Avenel, rectrice de l'académie de Versailles, « *pour revenir sur les chiffres, 1 037 élèves de notre académie suivent des cours d'arabe, ainsi que 562 en lycée, pour 28 professeurs titulaires et 4 contractuels. 7 093 élèves sont en ELCO et en EILE dans l'académie, soit 440 groupes. Nous ne parvenons donc pas à satisfaire la demande relative à l'arabe* ». Or souvent, c'est à travers la proposition de cours d'arabe – parfois coranique – en activités extra-scolaires que certaines associations communautaires ou séparatistes parviennent à attirer les élèves et leurs familles.

2. Le Sénat, acteur majeur des récentes évolutions législatives pour renforcer le contrôle de l'instruction à domicile et des établissements hors contrat

La commission d'enquête constate un renforcement de l'arsenal juridique pour contrôler l'éducation des enfants sortis du giron de l'école de la République et lutter contre le prosélytisme. À cet égard, **elle souhaite rappeler le rôle essentiel que tiennent plusieurs initiatives sénatoriales.**

Ainsi la loi dite « Gatel » vise à **simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat**¹. Elle a permis d'unifier le régime de déclaration des établissements hors contrat et de faciliter les refus d'ouverture pour motif de protection de la jeunesse. En outre, elle a allongé les délais dont disposent les autorités compétentes pour opposer un refus à l'ouverture d'un tel établissement.

Le Sénat est également à l'origine du renforcement des modalités de **contrôle de l'instruction en famille** et des sanctions en cas de refus réitéré et dépourvu de justification d'une famille de se soumettre au contrôle de l'enseignement délivré. Introduites par la loi pour une école de la confiance, ces dispositions sont une reprise du dispositif adopté par le Sénat en première lecture de l'article 21 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Enfin, par amendement sénatorial lors de l'examen du projet de loi pour une école de la confiance, a été introduit un article L. 141-5-2 dans le code de l'éducation, **interdisant toute action de prosélytisme dans ou aux abords des établissements scolaires** : « *Les comportements constitutifs de*

¹ Loi n°2018-266 du 13 avril 2018.

pressions sur les croyances des élèves ou de tentatives d'endoctrinement de ceux-ci sont interdits dans les écoles publiques et les établissements publics locaux d'enseignement, à leurs abords immédiats et pendant toute activité liée à l'enseignement. »

3. Un renforcement des mesures de contrôle sur les établissements hors contrat

a) Des moyens juridiques supplémentaires pour s'opposer à l'ouverture d'un établissement d'enseignement hors contrat

Avant l'adoption de la loi « Gatel », trois régimes d'ouverture coexistaient selon qu'il s'agissait d'une école, d'un établissement du second degré ou d'un établissement technique. En outre, **le refus d'ouverture pouvait uniquement être fondé sur le non-respect des « bonnes mœurs ou de l'hygiène »**. Seuls les établissements d'enseignement technique pouvaient se voir opposer un refus « *dans l'intérêt de l'ordre public* » ou s'ils ne démontraient pas clairement « *le caractère d'un établissement technique* ».

Désormais, l'autorité compétente de l'État en matière d'éducation, le maire, le représentant de l'État dans le département et le procureur de la République peuvent s'opposer à l'ouverture de l'établissement en invoquant l'un des motifs suivants :

- la **protection de l'enfance et de la jeunesse**, qui a remplacé le critère d'hygiène et des bonnes mœurs ;

- **l'intérêt de l'ordre public** ;

- s'il ressort du **projet de l'établissement** que celui-ci n'a pas le caractère d'un établissement scolaire ou, le cas échéant, technique. Cela étend à l'ensemble des établissements d'enseignement les dispositions qui existaient pour les établissements techniques ;

- « *si la personne qui ouvre l'établissement* » ou « *qui dirigera l'établissement* » « *ne remplit pas les conditions prévues* ».

En outre, il s'agit d'un progrès majeur par rapport au système précédent : les autorités compétentes disposent désormais de **trois mois pour s'opposer à l'ouverture**. Le cadre juridique antérieur ne prévoyait qu'un délai d'un mois pour les services de l'État pour s'opposer à l'ouverture d'un établissement s'agissant de l'enseignement général et de deux mois pour l'enseignement technique ; le maire ne disposait pour sa part que de huit jours pour s'opposer à l'ouverture d'une école ou d'un établissement du second degré général (et n'avait pas de possibilité de s'opposer à l'ouverture d'un établissement technique).

L'effectivité du contrôle à l'ouverture de ces établissements était fortement limitée à la fois par le champ très réduit des motifs pouvant être invoqués mais aussi par le délai plus que contraint, d'autant plus qu'un certain nombre de déclarations sont faites l'été, et notamment au mois d'août.

Sur la base de cette nouvelle législation, 27 oppositions ont été formulées à la rentrée 2020 pour 212 déclarations d'ouverture, soit 13 %. À titre de comparaison, sous l'ancien système en septembre 2017, 7 oppositions avaient été formulées sur 185 déclarations d'ouverture, soit 4 %.

Répartition des 27 oppositions formulées pour 2019-2020

Motif d'opposition	Part
Conditions non respectées par la personne qui dirige l'établissement	33 %
Urbanisme	30 %
Ordre public et protection de l'enfance et de la jeunesse	26 %
Protection de l'enfance et de la jeunesse	7 %
N'a pas le caractère d'un établissement scolaire	4 %
Ordre public seul	0 %

Source : secrétariat général de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

b) Un objectif de contrôle annuel de 100 % des établissements hors contrat lors de leur première année d'existence

En application de l'article L. 442-2 du code de l'éducation, un contrôle est effectué dans les classes hors contrat, **afin de s'assurer que l'enseignement dispensé respecte le socle commun de connaissances et le droit à l'éducation de chaque enfant.**

Ce contrôle se fait **sur pièce et sur place**. Selon les informations transmises par le ministère de l'éducation nationale, il porte également sur les propos publics des membres de l'équipe pédagogique, notamment sur les réseaux sociaux : des consignes ont été données aux inspecteurs pour analyser ces derniers en amont des contrôles diligentés. Les inspecteurs peuvent également recueillir la **parole des élèves**. En outre, ils ont la possibilité sur place de **prendre en copie des productions des élèves et des documents pédagogiques**. Le contrôle est effectué « par sondages » orientés sur les exigences du socle : l'enseignement moral et civique, l'enseignement scientifique et celui de l'histoire.

La rapporteure salue la structuration des contrôles grâce notamment à une organisation dédiée autour d'un inspecteur référent pour l'enseignement hors contrat dans chaque académie, à un renforcement des formations spécifiques sur ces contrôles, et à l'établissement dans certaines académies de schémas de prise en charge administrative du continuum entre les contrôles à l'ouverture et au cours du fonctionnement de l'établissement.

Le contrôle des établissements privés hors contrat

Il n'existe pas de corps d'inspection spécifique au contrôle des établissements hors contrat. Or, la tâche première des inspecteurs pédagogiques est de participer à l'encadrement des enseignants rémunérés par l'État, et, dans la limite de la liberté pédagogique dont disposent ces derniers, de les conseiller et de les évaluer. Autrement dit, leur pratique professionnelle habituelle consiste à vérifier que les programmes en vigueur sont respectés par chaque enseignant, et que la neutralité du service public permet un strict respect de la laïcité. Cette pratique habituelle est difficilement conciliable avec le contrôle des établissements hors contrat : l'enseignement hors contrat se caractérise par une plus grande liberté d'enseignement. Comme le notaient de précédents travaux du Sénat, « l'inspection d'un établissement scolaire hors contrat est par essence très différente d'une inspection pédagogique ordinaire. En premier lieu, les programmes ne sont pas opposables à l'établissement : si ce dernier doit faire en sorte que ses élèves aient acquis le socle commun de connaissances, de compétences et de culture à l'âge de seize ans, le rythme et les méthodes de cette acquisition progressive sont bien laissés à l'appréciation de l'établissement. Il en va de même des références philosophiques et religieuses, les exigences de laïcité et la neutralité du service public ne s'imposant pas à ces établissements »(1).

À ce contrôle du respect des normes minimales du socle commun des connaissances et du droit à l'éducation des élèves, s'ajoutent d'autres points à contrôler par l'inspecteur de l'éducation nationale, propre aux établissements hors contrat : les titres exigés par les directeurs et enseignants, ainsi que les conditions de nationalité, absence de condamnation pour le directeur ou toute personne salariée de l'établissement, l'inconduite, l'immoralité ou l'enseignement contraire à la morale et aux lois...

Pour les aider dans leurs tâches, un vade-mecum sur les modalités des inspections dans les établissements privés hors contrat a été rédigé en 2016. Destiné aux inspecteurs de terrain, celui-ci n'est pas public.

(1) Rapport n°277 de Mme Annick Billon sur la proposition de loi visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture des établissements privés hors contrat, session 2017-2018.

L'académie de Créteil, qui abrite un nombre important d'établissements hors contrat, s'est dotée de 57 inspecteurs formés spécifiquement aux contrôles des établissements hors contrat. Dans l'académie de Paris, 215 inspecteurs ont été mobilisés en 2019, contre 58 en 2015, pour procéder à des contrôles d'établissements hors contrat.

Alors qu'à peine la moitié de ces établissements étaient contrôlés la première année d'ouverture conformément à la loi en 2015, le taux de contrôle prévu en 2019-2020 – avant la pandémie de Covid-19 et la fermeture des établissements scolaires – était de près de 100 %.

Nombre de contrôles d'établissements privés hors contrat réalisés et proportion des établissements privés contrôlés dans leur première année de fonctionnement

Année scolaire	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
Nombre de contrôles réalisés ou programmés (pour l'année 2019-20)	174	190	188	265	358	390	427
Proportion d'établissements contrôlés dans leur première année d'ouverture	Nc	Nc	50,50 %	48,80 %	73,20 %	88,24 %	98,0 %

Toutefois, bien que ces contrôles soient en principe inopinés, **ils sont dans les faits souvent préparés et orchestrés par les établissements hors contrat**. Comme l'a expliqué M. Daniel Auverlot, recteur de l'académie de Créteil devant la commission d'enquête : « *Nous avons envoyé une équipe d'enquêteurs dans une école privée hors contrat de Saint-Denis, sur laquelle pèsent nos soupçons. Les inspecteurs nous ont rapporté que cette inspection a donné lieu à un moment de théâtralisation préparé. Cette école ignorait que les inspecteurs venaient aujourd'hui, mais lorsqu'il leur a été demandé de chanter une chanson, les enfants ont spontanément chanté la Marseillaise et nous n'avons rien trouvé.* »

4. Des outils juridiques accrus pour lutter contre le refus des parents de se soumettre au contrôle de l'instruction à domicile

Tant la loi Gatel que la loi pour une école de la confiance ont contribué à renforcer le contrôle de l'instruction à domicile et à faciliter les sanctions en cas de refus des parents de s'y soumettre.

En application de l'article L. 131-10 du code de l'éducation, le contrôle de l'instruction est double :

- Dès la **première année et tous les deux ans**, une enquête doit être diligentée par le maire afin de vérifier les raisons alléguées par les parents, et s'assurer que l'enfant reçoit une instruction compatible avec son état de santé et ses **conditions de vie familiale**.

- **Tous les ans**, « à partir du troisième mois suivant la déclaration d'instruction » à domicile, un contrôle est effectué par les services de l'éducation nationale, afin de s'assurer de la conformité de l'enseignement prodigué **au droit de l'enfant à l'instruction et de l'acquisition progressive des attendus à la fin de chaque cycle pédagogique** du socle commun de connaissances et de culture.

Si les résultats de ce premier contrôle sont jugés insuffisants, un deuxième contrôle intervient dans un délai permettant d'améliorer la situation ou de fournir des explications. Si ses résultats sont encore jugés insuffisants, l'IA-DASEN **met en demeure les responsables de l'enfant de l'inscrire, dans les quinze jours** suivant la notification de cette mise en demeure, dans un établissement d'enseignement scolaire public ou privé. L'enfant doit être scolarisé au moins jusqu'à la fin de l'année scolaire suivant celle au cours de laquelle la mise en demeure a été notifiée.

Par ailleurs, la commission d'enquête **salue le renforcement des sanctions en cas de refus sans motif valable de ces contrôles**. Désormais, en cas de deux refus successifs, l'IA-DASEN peut mettre les parents en demeure d'inscrire leur enfant dans un établissement scolaire. Auparavant, les services académiques ne pouvaient **le faire qu'en cas de constat d'une instruction à domicile jugée insuffisante** (*Conseil d'État, 13 janvier 2014, ministère de l'éducation nationale c. Roberger, n° 370323*). Selon le ministère de l'éducation nationale, cette nouvelle sanction peut avoir **un effet dissuasif** sur certains parents qui retardaient les contrôles à un moment trop tardif dans l'année scolaire en alléguant une indisponibilité voire les refusaient ou étaient absents le jour prévu.

5. Malgré les avancées réalisées, de nombreux problèmes demeurent et des pistes d'évolution sont possibles

a) Renforcer le contrôle des écoles hors contrat

(1) Développer les contrôles interservices transversaux

Au final, peu de fermetures sont prononcées au motif d'une atteinte au droit à l'éducation de l'enfant : comme l'a indiqué Daniel Auverlot, recteur de l'académie de Créteil, « au cours des 37 inspections que nous avons menées l'année dernière, jamais un rapport n'a justifié une fermeture liée à des questions d'éducation nationale. Nous avons ainsi utilisé des motifs tels que la conservation d'aliments non filmés dans un réfrigérateur pour fermer des établissements ».

La commission d'enquête note avec intérêt l'initiative de l'académie de Créteil de procéder à des inspections interministérielles, regroupant des inspecteurs de l'éducation nationale, des services vétérinaires, de l'URSSAF et du GIR pour les contrôles financiers. Un tel contrôle transversal présente l'avantage de **disposer de regards croisés et d'utiliser au mieux l'expertise de chaque service**. Toutefois, la portée de cette initiative est réduite par le fait qu'il n'est pour l'heure pas possible de rédiger un rapport commun des dysfonctionnements constatés.

Proposition n° 18 : Mettre en place, concernant les établissements hors contrat, des contrôles interservices (éducation nationale, URSSAF, services vétérinaires, services financiers et fiscaux) et rédiger des rapports d'inspection communs.

(2) Renforcer le contrôle sur les flux financiers

La loi Gatel, en fixant la liste des documents exigibles lors de la déclaration d'ouverture d'un établissement hors contrat, a permis une avancée majeure : **la levée d'un premier voile sur les modalités de financement de ces établissements**. En effet, le dossier de demande d'ouverture doit comporter, en application de l'article L. 441-2 du code de l'éducation, **des indications sur ses modalités de financement**. Le décret n°2018-407 du 29 mai 2018 est venu préciser cette obligation : doit être présenté un état prévisionnel mentionnant l'origine, la nature et le montant des **principales ressources** dont disposera l'établissement pour les **trois premières années de financement**.

Cette première exigence de transparence financière va dans le bon sens. Toutefois, une fois la déclaration d'ouverture faite, il n'existe ensuite **aucune obligation d'information de l'autorité compétente en cas de modification, même substantielle, du plan de financement**. En outre, l'obligation de déclaration ne concerne que les principales ressources – notion laissée à la libre appréciation du dirigeant de l'établissement. Enfin, cet état prévisionnel **ne couvre que les trois premières années**. Selon Mme Charline Avenel, rectrice de l'académie de Versailles, dans le cadre du contrôle de ces établissements, le rectorat « *bute notamment sur la possibilité de s'intéresser aux éléments financiers de ces structures* ».

Proposition n° 19 : Renforcer les modalités de contrôle sur les flux financiers des établissements hors contrat.

- (3) Connaître l'identité de l'ensemble des personnes intervenant dans un établissement d'enseignement hors contrat

La loi Gatel et le décret précité de 2018 ont renforcé les obligations de déclaration relatives aux personnels enseignants des établissements hors contrat. Ils doivent ainsi transmettre au recteur, chaque année avant le 15 novembre, **la liste des personnes exerçant des fonctions d'enseignement dans l'établissement, ainsi que leur date d'entrée en fonction** et toute pièce justificative permettant d'établir que chacune d'elles remplit les **conditions de diplômes et de pratiques professionnelles** ou de connaissances professionnelles exigées par la loi. La commission d'enquête constate que **le niveau minimal de diplôme requis est bien inférieur à celui de l'enseignement public** : un diplôme présent dans le répertoire national des certifications professionnelles de niveau III, soit un diplôme sanctionnant au moins deux années d'études après le baccalauréat. À titre de comparaison, les professeurs des écoles sont désormais recrutés à bac+5¹.

Surtout, la commission d'enquête regrette que cette obligation de transmission ne concerne que **le personnel enseignant à l'exclusion de toute autre personne** (administratif, intervenants et encadrants en dehors du temps d'enseignement, personnels de service,...). Or l'article L. 911-5 du code de l'éducation dispose que ni le directeur, ni aucune personne salariée de l'établissement ne doivent avoir subi de condamnation judiciaire pour crime ou délit contraire à la probité et aux bonnes mœurs. Comme l'a indiqué le recteur Auverlot lors de son audition, *« nous ne pouvons pas non plus contrôler les identités des personnes qui se trouvent dans l'école lors de nos inspections »*.

La commission note d'ailleurs que la circulaire n°2018-096 du 21 août 2018 relative au régime juridique applicable à l'ouverture et au fonctionnement des établissements d'enseignement scolaire privés hors contrat indique qu'*« il apparaît indispensable de s'assurer de l'absence – au sein de quelque établissement d'enseignement que ce soit – de toute personne, par exemple, fichée en catégorie "S" (8° du III de l'article 2 du décret du 28 mai 2010) et l'autorité académique s'assurera auprès du préfet que le fichier des personnes*

¹ En application du décret n°2016-1171 du 29 août 2016, des vacataires peuvent être recrutés pour exercer des fonctions d'enseignement, d'éducation et d'orientation dans les établissements scolaires. Ils sont recrutés « parmi les candidats remplissant les conditions de diplôme définies par les statuts particuliers des corps de fonctionnaires exerçant ces fonctions pour pouvoir se présenter aux concours internes de recrutement desdits corps ». Toutefois, en cas de difficultés à recruter, des candidats ayant validé leur deuxième année de licence peuvent être recrutés. Sur l'ensemble des académies, on dénombrait en 2019 environ 3 200 ETP de professeurs contractuels dans le premier degré et 31 000 ETP des professeurs contractuels pour l'enseignement général et technique.

recherchées a été consulté (dans les conditions prévues par le décret du 28 mai 2010) »¹.

Proposition n° 20 : Permettre le contrôle de l'identité de toutes les personnes qui travaillent dans un établissement hors contrat accueillant des mineurs ou qui participent aux activités éducatives dudit établissement.

(4) S'intéresser à la progression pédagogique de l'élève

La commission d'enquête constate une différence de traitement entre les enfants instruits à domicile et ceux scolarisés dans les écoles hors contrat, **avec un contrôle plus important sur les premiers**. En effet, en application de l'article L. 131-10 du code de l'éducation, ceux-ci doivent normalement faire l'objet d'un contrôle chaque année, notamment « *afin de s'assurer de l'acquisition progressive par l'enfant de chacun des domaines du socle commun de connaissances, de compétences et de culture, [...] au regard des objectifs de connaissances et de compétences attendues à la fin de chaque cycle d'enseignement de la scolarité obligatoire* ». Or, les modalités actuelles de contrôle des établissements privés hors contrat **ne permettent pas un suivi systématique de la progression des élèves sur plusieurs années**. Aussi la commission d'enquête préconise d'inclure, dans le contrôle des établissements hors contrat un volet relatif à la progression de l'élève.

Proposition n° 21 : Inclure dans le contrôle des établissements hors contrat un volet « contrôle de la progression pédagogique de l'élève ».

La commission d'enquête appelle à un suivi régulier des établissements hors contrat, afin d'éviter toute dérive dans les années suivant l'ouverture de l'établissement et pour vérifier que le lien avec la République est maintenu. La circulaire n°2018-096 du 21 août 2018 relative au régime juridique applicable à l'ouverture et au fonctionnement des établissements d'enseignement scolaire privés hors contrat préconise, après le contrôle initial, un contrôle tous les cinq ans. Ce délai est relativement long - puisque le délai prévu entre deux contrôles couvre plusieurs cycles

¹ Cette circulaire précise toutefois que « la présence d'une personne sur un fichier ne saurait, à elle seule, constituer un motif de la décision : par exemple, le fait qu'une personne soit « fichée en catégorie "S" » ne justifie pas nécessairement une opposition à l'ouverture d'un établissement. Il convient d'identifier les motifs de cette inscription dans le fichier ».

d'apprentissage¹. *A minima*, la commission d'enquête insiste pour que ces délais soient bien respectés, voire raccourcis. Elle appelle au suivi de cette circulaire en ce qu'elle précise : « *En toute hypothèse, entre ces inspections, les services compétents doivent rester particulièrement attentifs à toute infraction commise notamment par le personnel enseignant ou dirigeant, ou à tout fait ou signalement de nature à alerter sur la situation d'un établissement en particulier. Dans ce cas, ils veilleront à prévoir dans les meilleurs délais une inspection de cet établissement.* »

b) Mieux faire appliquer la loi en matière d'instruction à domicile

La commission d'enquête s'étonne que la loi ne soit pas appliquée pour tous les enfants instruits à domicile. En effet, selon les informations transmises par le ministère de l'éducation nationale, **seuls deux tiers des enfants instruits à domicile hors cadre réglementé par le CNED sont contrôlés chaque année**². Selon M. Gilles Pecout, recteur de l'académie de Paris, « *à Paris, 25 % des familles échappent à ce contrôle, du fait d'une déclaration tardive ou de l'absence des familles au domicile. Ces familles refusent ainsi d'être contrôlées* ».

À la demande de la commission d'enquête, le ministère a transmis les dernières statistiques en sa possession. Celles-ci portaient sur l'année 2016-2017 et font apparaître que 7,2 % des contrôles effectués ont été jugés non satisfaisants. De manière plus préoccupante, la commission d'enquête note qu'à peine **37,8 % des contrôles jugés non satisfaisants ont donné lieu à un second contrôle** – cette proportion semble être en stagnation depuis plusieurs années, puisque lors des débats de la loi pour une école de la confiance, notre collègue Françoise Gatel indiquait un taux de deuxième contrôle après un premier contrôle non satisfaisant de 40 % en 2014-2015. Plus inquiétant encore, **40 % des mises en demeure de rescolarisation des enfants** à la suite de deux contrôles jugés insuffisants **n'ont pas été suivies d'effet**. L'administration explique ce non-respect de la mise en demeure de rescolarisation par les raisons suivantes : déménagement de la famille, enfant âgé de plus de seize ans, deuxième contrôle trop tardif dans l'année scolaire, ne permettant pas une scolarisation avant la fin de celle-ci, difficulté scolaire (phobie), refus de la famille de rescolariser l'enfant, recours administratif.

¹ Un cycle d'apprentissage couvre trois ans : le cycle 2, ou cycle des savoirs fondamentaux couvre le CP, CE1 et CE2, le cycle 3 ou cycle de consolidation couvre le CM1, CM2 et la 6^e, le cycle 4 – cycle des approfondissements – va de la 5^e à la 3^{ème}.

² L'instruction réglementée via le CNED se fait sur avis favorable du DASEN. Elle concerne des enfants qui sont dans l'incapacité de faire la totalité de leur année scolaire dans un établissement scolaire (sportifs, artistes, suivi des parents à l'étranger, maladie,...). Lorsque le DASEN a donné un avis favorable à une inscription au CNED en classe à inscription réglementée, il confie de facto à cet opérateur le contrôle pédagogique de l'enfant.

**Principales données relatives au contrôle de l'instruction à domicile
(année scolaire 2016-2017)**

63,6 % des enfants instruits à domicile hors classe réglementée du CNED ont été contrôlés, soit 8 829 enfants.

7,2 % des premiers contrôles ont été jugés non satisfaisants et 37,8 % de ces premiers contrôles non satisfaisants ont donné lieu à un second contrôle, soit 239 seconds contrôles.

86,5 % des seconds contrôles non satisfaisants ont abouti à une mise en demeure de scolarisation, soit 83 mises en demeure. Toutefois, 39,8 % des mises en demeure de scolarisation n'ont pas été suivies d'effet.

c) Renforcer les contrôles

Les indications données par M. Jean-Michel Blanquer lors de son audition sur les contrôles réalisées l'année dernière sont meilleures – mais demeurent perfectibles : 72 % des enfants instruits à domicile hors CNED ont été convoqués pour un contrôle. 63 % ont effectivement été contrôlés. « *Quand le résultat était insuffisant, nous avons réalisé un deuxième contrôle et avons atteint, pour cette série, un taux de 51 % d'enfants contrôlés.* » Un vade-mecum relatif au contrôle pédagogique des enfants instruits dans la famille est en cours de rédaction et devrait être prêt pour la prochaine rentrée. Le ministre a indiqué avoir accru les moyens humains pour assurer ces contrôles, « *l'objectif étant, in fine, d'atteindre un taux de 100 %* ». La commission d'enquête prend acte de cette déclaration et souhaite que cet objectif soit rapidement atteint. De manière générale, disposer d'un meilleur suivi des enfants instruits en dehors des écoles de la République paraît essentiel à la commission d'enquête.

- (1) Une obligation annuelle de recensement de tous les enfants de 3 à 16 ans difficilement applicable

En application de l'article L. 131-6 du code de l'éducation, **il appartient au maire, chaque année, de dresser la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire**, soit les enfants âgés de 3 à 16 ans. Les parents ont obligation d'inscrire leur enfant soumis à obligation de scolarisation dans un établissement d'enseignement public ou privé ou, le cas échéant, de déclarer au maire et à l'académie son instruction à domicile (article L 131-5 du même code). Dans ce dernier cas, la déclaration doit être **annuelle**. De même, les familles ont l'obligation de faire les mêmes démarches dans un **délai de huit jours** suivant un changement de résidence ou de choix d'instruction.

Toutefois, de nombreux maires, notamment de villes de taille moyenne ou importante, indiquent avoir des difficultés à dresser cette liste de manière exhaustive, car ils ne disposent pas d'outils actualisés de recensement de la population. Comme l'a indiqué un recteur à la commission d'enquête : « *Pour contrôler les élèves à domicile, il faut qu'ils nous soient signalés. Or nous ne sommes pas du tout certains que les maires aient tous les outils nécessaires pour nous signaler la totalité des élèves qui ne vont pas à l'école. Il peut s'agir d'un manque d'outils, de volonté, etc.* »

- (2) Permettre un recoupement des fichiers avec les services fiscaux en raison des limites inhérentes aux fichiers de la CAF

Certes, le maire peut mettre en œuvre un « *traitement automatisé de données à caractère personnel où sont enregistrées les données à caractère personnel relatives aux enfants en âge scolaire domiciliés dans la commune, qui lui sont transmises par les organismes chargés du versement des prestations familiales ainsi que par l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation et par le directeur ou la directrice de l'établissement d'enseignement ainsi qu'en cas d'exclusion temporaire ou définitive de l'établissement ou lorsqu'un élève inscrit dans un établissement le quitte en cours ou en fin d'année.* » (article L. 131-6 du code de l'éducation).

Un certain nombre d'actions ont été entreprises localement. Ainsi, un groupe de travail de repérage des enfants déscolarisés a été mis en place réunissant des personnes de l'académie, des représentants de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et des représentants départementaux - CAF 78, CAF 95, représentants des DSDEN 78 et DSDEN 59 (direction des services départementaux de l'éducation nationale). En outre, dans le département du Nord, des cellules d'évitement scolaire ont été installées dans cinq villes sensibles, associant la préfecture, le conseil départemental, la mairie, le parquet, la CAF et la DSDEN. Des chartes ont également été signées localement entre les villes et les caisses d'allocations familiales, comme à Gennevilliers, Orléans, Lille, ou Roubaix.

Toutefois, si ces initiatives vont dans le bon sens, **elles ne permettent qu'un suivi incomplet des élèves**. Dans leur mission flash sur la déscolarisation, les députées Mmes Anne Brugnera et George Pau-Langevin relevaient les réserves de la mairie de Tourcoing sur l'efficacité de ce dispositif, car la CAF fournissait « des données vieilles de deux ans - dont l'utilité est faible dans une ville où les ménages déménagent souvent ». Dans d'autres villes, malgré la signature de conventions, les mairies ont été confrontées à des réticences de la part des CAF concernées. Enfin, la commission d'enquête relève que ces fichiers sont par nature incomplets, **puisque les familles n'ayant qu'un seul enfant ne reçoivent pas d'allocations familiales**.

Aussi la commission d'enquête propose-t-elle un recoupement, sous le contrôle de la CNIL, avec les fichiers des services fiscaux, beaucoup plus exhaustifs.

Proposition n° 22 : Afin de faciliter le recensement de tous les enfants en âge d'être scolarisés sur le territoire d'une commune, permettre aux mairies un recoupement avec les fichiers des services fiscaux, selon un protocole défini par la CNIL.

- (3) Mettre en place pour chaque enfant en âge scolaire un identifiant national élève et créer « une base élèves » pour les élèves instruits en dehors des écoles publiques ou privées sous contrat

Par ailleurs, pour faciliter le suivi des élèves, la commission d'enquête souhaite que chaque enfant à partir de trois ans dispose d'un INE (identifiant national élève). À l'occasion de l'examen du projet de loi pour une école de la confiance, Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale déclarait : *« Il est important de disposer d'une capacité numérique convenable pour gérer l'ensemble des enfants, de façon à éviter la dérive trop souvent constatée et rappelée par certains d'entre vous : certains enfants, qui sont en dehors de tous les radars, commencent les premières années de leur vie dans des conditions tout à fait inacceptables pour la République, puisqu'ils sont en quelque sorte préparés à des dérives graves pour eux, voire pour la société. [...] cet identifiant numérique, sera prêt pour la rentrée prochaine. Cela signifie que, à partir de septembre 2019, nous disposerons de cet outil informatique. »*

Interrogé par la commission d'enquête sur ce sujet, M. Jean-Michel Blanquer a indiqué le calendrier de mise en place de cet INE : *« Cet identifiant a été mis en place dès 2005 pour le premier degré de l'enseignement public, puis en 2017 pour le second degré de l'enseignement public, en 2018 pour les apprentis et en 2019 pour les élèves de l'enseignement agricole. Avec 26 millions d'identifiants déjà créés, le chantier "INE pour tous" est donc largement derrière nous. »* Mais de préciser : *« Cela étant, des angles morts demeurent. Quelques élèves n'ont toujours pas d'INE : ceux des premier et second degrés de l'enseignement privé hors contrat, ainsi que les enfants instruits à domicile. »* **Or, c'est précisément parmi ces élèves que se trouvent ceux les plus à risque d'être victimes de séparatisme et de perdre tout lien avec l'école de la République.** La commission d'enquête ne peut qu'inciter le ministère à des avancées rapides sur ce sujet. Une expérimentation d'implantation du logiciel ONDE – dans lequel est inclus l'INE – est en cours dans une soixantaine d'établissements hors contrat. Si le principe du volontariat était maintenu, **la commission d'enquête appelle à une attention toute particulière sur les établissements hors contrat refusant d'adhérer à cette démarche, et ainsi excluant tout lien même ténu avec le système public.**

À partir de cet INE, la commission souhaite la création au sein du ministère d'une « **base élèves** » **regroupant les élèves scolarisés dans des établissements privés hors contrat et instruits à domicile pour un meilleur suivi de ces enfants.**

Proposition n° 23 : Généraliser le numéro INE pour l'ensemble des enfants, permettant un suivi de leur scolarisation ou de leur instruction.

Proposition n° 24 : Créer une base de données des élèves scolarisés à domicile et dans des établissements hors contrat.

C. LA LIBERTÉ DES UNIVERSITÉS À L'AUNE DU PROSÉLYTISME ET DU SÉPARATISME COMMUNAUTAIRE

1. Un secteur touché par le séparatisme religieux ?

La commission d'enquête a été alertée sur la problématique des revendications islamistes dans les universités, et de manière générale sur les formes de radicalité qui, en invoquant la liberté d'expression pour des groupes qu'elles représentent, la refusent à d'autres groupes.

Interrogé sur l'existence d'un problème spécifique dans les universités, M. Gilles Roussel, président de la conférence des présidents d'université (CPU) estime qu'il n'y a pas de particularité des universités à cet égard : « *Certes, il n'y a pas de raisons pour que celles-ci soient épargnées, mais, de notre point de vue, elles ne sont pas des lieux spécifiques de radicalisation et de séparatisme communautaire. [...] Nous sommes dans la société, donc nous sommes touchés, mais, je le répète, sans spécificité* ». Cette déclaration est toutefois en contradiction avec le retour d'expérience de M. Youssef Chieb : « *En tant qu'universitaire à Paris 13, où j'enseigne, tous les vendredis je ne sais pas si je suis dans une université ou dans une mosquée. Les jeunes filles portent de manière ostentatoire non seulement le voile islamique, mais carrément le hijab et le niqab. Et personne ne peut changer cette réalité alors qu'elle devient de plus en plus visible.* »

Certes, l'université bénéficie d'une liberté d'expression constitutionnellement garantie. Toutefois, la commission d'enquête constate que sous couvert de celle-ci, des groupes aux discours islamistes, indigénistes, racistes ou communautaristes en profitent pour remettre en cause les valeurs de la République, et nier une réalité pourtant bien ancrée dans certains territoires. Les propos tenus par M. Hamza Esmili, envoyé par le collectif contre l'islamophobie en France, sociologue, ne peuvent que conforter la commission d'enquête dans son analyse. En effet, c'est en tant

qu'universitaire¹ – et sociologue – qu'il affirme que « le séparatisme ne signifie rien », et que « privé de matérialité, le séparatisme ressortit à la théorie du complot ». Sortant de sa compétence de sociologue, il s'est même permis de diagnostiquer un véritable « délire », au sens psychiatrique, de la puissance publique : « Menée à son terme, la quête de l'ennemi islamiste qui se dissimule parmi nous régresse au lourd legs du racisme colonial et biologique dont une dernière mouture est le récit du grand remplacement. Nous nous accordons tous et toutes sur le caractère proprement scandaleux de cette thèse. Pourtant, elle figure l'air du temps. Ainsi a-t-on tôt fait de décréter la reconquête républicaine, cette catégorie nouvelle de l'action publique destinée aux quartiers populaires. » – et de conclure son propos liminaire : « L'unique manière de sortir de ce cycle de violence est de refuser la guerre sans cesse reconduite par la rationalité étatiste et nationaliste, et de nous défaire ainsi collectivement des noms qu'elle génère. Alors seulement la si cruciale interlocution sera possible. »

Lors de son audition, M. Jean-Michel Blanquer a tenu des propos très fort contre l'instrumentalisation de la liberté d'expression à l'université : « Je suis attentif au phénomène de la perméabilité du monde de l'université à des théories aux antipodes de la laïcité. Les théories indigénistes, qui essaient de saper les principes républicains, sont même beaucoup plus diffusées dans des sphères intellectuelles que non intellectuelles. On les a laissées croître pendant une dizaine d'années, touchant des générations entières d'étudiants : il y a des personnes qui ont consacré leur vie professionnelle entière à ces idéologies antirépublicaines. C'est ainsi qu'on voit des jeunes se mobiliser de façon tout à fait légitime contre le racisme, mais qui pourraient malheureusement être récupérés par le racialisme ». Cette problématique est particulièrement cruciale dans le cadre de la formation des futurs professeurs, qui sont les étudiants actuels : selon le ministre, « nous devons donc nous assurer que ce ne sont pas les valeurs du communautarisme qui sont enseignées dans les Inspé (institut national supérieur du professorat et de l'éducation), mais bien celles de la République. »

2. La nécessité de réaffirmer les principes dans lequel la liberté d'expression religieuse peut s'exprimer à l'université

Traditionnellement, la liberté d'expression s'exprime à l'université dans un **cadre beaucoup plus souple que dans l'éducation nationale**. Il en est de même pour la liberté d'expression religieuse. Ainsi, l'interdiction du port de signes ou tenues religieux ostensibles n'est pas interdite dans l'enseignement supérieur – à la différence du premier et second degré. De même, rien n'interdit à des étudiants de créer des associations religieuses liées à une croyance religieuse particulière. Toutefois, comme l'ont rappelé à la commission d'enquête tant le président de la conférence des présidents d'université que le secrétariat général de l'éducation nationale, de

¹ Hamza Esmili a précisé devant la commission d'enquête que, s'il a contribué au rapport annuel du CCIF et est en lien régulier avec ses membres sans en être un, c'est par l'université qu'il est rémunéré.

l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, **les locaux des universités ne peuvent servir pour l'organisation de pratiques religieuses**¹.

En outre, la liberté d'expression des étudiants **ne doit pas dépasser les cadres dans lesquelles elle peut s'exercer**. En effet, en application de l'article L. 811-1 du code de l'éducation, si les usagers du service public de l'enseignement supérieur disposent *« de la liberté d'information et d'expression à l'égard des problèmes politiques, économiques, sociaux et culturels »*, ils doivent exercer *« cette liberté à titre individuel et collectif, dans des conditions qui ne portent pas atteinte aux activités d'enseignement et de recherche et qui ne troublent pas l'ordre public »*. Comme l'a rappelé un arrêt n°170106 B du 26 juillet 1996 du Conseil d'État, *« la liberté d'expression reconnue aux étudiants comporte pour eux le droit d'exprimer leurs convictions religieuses à l'intérieur des universités mais cette liberté ne saurait leur permettre d'exercer des pressions sur les autres membres de la communauté universitaire, d'avoir un comportement ostentatoire, prosélyte ou de propagande, ni de perturber les activités d'enseignement et de recherche ou de troubler le bon fonctionnement du service public »*.

Du fait de l'autonomie des universités, prévue à l'article L. 711-1 du code de l'éducation, il **appartient aux présidents ou directeurs d'établissement** de mettre en œuvre les moyens juridiques, disciplinaires notamment, permettant de poursuivre les usagers du service public de l'enseignement supérieur qui se livreraient à des actes portant atteinte aux activités d'enseignement et de recherche ou contraires à l'ordre public.

La commission d'enquête appelle à une **application stricte des règlements intérieurs et à un rappel de ces derniers aux étudiants et enseignants, chaque fois qu'une atteinte au principe de laïcité ou un dévoiement de la liberté d'expression a lieu, et ceci quelle qu'en soit la cause** : revendication religieuse, mais aussi contestation politique entraînant des troubles à l'ordre public et empêchant la tenue d'enseignements ou d'événements prévus au sein de l'université.

Le guide de la laïcité dans l'enseignement supérieur, publié par la conférence des présidents d'université en septembre 2015, est un outil précieux, puisqu'il précise le cadre dans lequel la liberté d'expression religieuse peut s'y exprimer. Parmi les sujets traités, la commission relève notamment les thèmes suivants : remise en cause de la mixité de certains enseignements, ou de la possibilité de prendre part aux exercices pratiques prévues par la formation, revendication d'aménagement de l'emploi du temps pour ne pas avoir cours certains jours de la semaine pour raison religieuse, « négociation » sur le jour et l'heure de l'examen, pratique

¹ Les locaux universitaires font partie du domaine public et sont exclusivement affectés au service public de l'enseignement ; ils ne peuvent être le siège d'activités religieuses. Ne peuvent déroger à cette règle que les institutions dites d'« enfermement » (prisons, armée, établissements scolaires avec internat) qui doivent, en vertu de la loi de 1905, garantir le libre exercice des cultes et, par conséquent, disposer le cas échéant d'aumôneries.

consistant à se munir d'un livre « saint » le jour de l'épreuve, contestation du choix de l'examineur pour motif religieux, vie étudiante...

La commission d'enquête ne peut qu'encourager les établissements de l'enseignement supérieur à suivre les recommandations de ce guide. Ainsi, en matière de mise à disposition de locaux à des associations, celui-ci préconise notamment de recourir à des autorisations temporaires d'occupation, ou à des conventions dans lesquelles les associations et leurs adhérents s'engagent à respecter les principes et règles énumérées dans le texte de la convention. En cas de méconnaissance de la convention, l'établissement pourra la dénoncer et ne plus mettre à disposition le local prêté. Comme le souligne ce guide de la laïcité, *« la stratégie de ceux que le principe de laïcité gêne dans la poursuite de leurs objectifs consiste rarement à s'afficher dans une association se revendiquant uniquement à finalité religieuse ou culturelle. Ils préfèrent généralement utiliser ce que l'on pourrait appeler des associations de couverture, plus précisément des associations à but humanitaire, à but caritatif ou encore à but social. Il s'agit ainsi de ne pas éveiller le moindre soupçon ou à défaut de limiter la suspicion religieuse pouvant éventuellement entourer leur association. Une fois un local obtenu, l'association se signale sous son vrai visage et n'hésite pas à utiliser ledit local à des fins de prosélytisme religieux et de culte, disposant désormais d'un bastion pour son œuvre de propagande, d'agitation et de provocation »*.

Sur ce sujet, la commission d'enquête tient à rappeler que les établissements n'ont aucune obligation d'attribuer des locaux aux associations. Toutefois, s'ils décident de le faire, un refus de mise à disposition doit être justifié, et toutes les associations traitées de la même manière.

La liberté d'expression religieuse du personnel de l'enseignement supérieur

Certes, la liberté d'expression est reconnue aux enseignants du supérieur. Toutefois, en tant que fonctionnaires participant au service public de l'enseignement supérieur, ils sont tenus au respect du principe de neutralité du service public. À ce titre, ils ne peuvent porter de signes ou tenues manifestant de manière ostentatoire une appartenance religieuse. De même la liberté d'expression ne permet pas de faire du prosélytisme.

Cette obligation s'applique également à tous intervenants extérieurs ou vacataires chargés d'enseignement ou de travaux dirigés. En revanche, elle ne s'applique pas à un intervenant ponctuel qui participerait à une conférence.

II. LUTTER CONTRE LE DÉVOIEMENT PAR CERTAINS GROUPES DE LA RAISON D'ÊTRE DES ASSOCIATIONS POUR RENFORCER LE VIVRE-ENSEMBLE

A. LES ASSOCIATIONS, ACTRICES ESSENTIELLES DU VIVRE-ENSEMBLE DONT LA RAISON D'ÊTRE EST DÉVOYÉE PAR LES TENANTS DU SÉPARATISME

1. Un Pilier de l'animation des territoires et du lien social

Actrices de proximité, de solidarité et de l'engagement, les associations participent **pleinement à l'animation des territoires, au développement du lien social et à l'émancipation de chacun**, dans tous les secteurs de la société : jeunesse, aide aux personnes âgées, sport, culture, urgence et besoins de première nécessité...

La France a la chance de pouvoir s'appuyer sur 1,5 million d'associations, mobilisant entre 16 et 20 millions de bénévoles. À bien des égards, elles sont irremplaçables, notamment dans le domaine de la jeunesse. D'ailleurs, la crise sanitaire et le confinement ont entraîné une très forte mobilisation des associations, notamment dans les secteurs social, caritatif, ou de la santé, mais pas uniquement. Ainsi, certaines d'entre elles ont modifié leurs missions traditionnelles, et s'appuyant sur leurs réseaux d'adhérents, ont apporté une aide de proximité.

La commission d'enquête en est convaincue : **les associations ont participé à la résilience des territoires pendant cette crise ; elles sont également un acteur incontournable pour renforcer la République.**

2. Une utilisation du statut et de l'image associatifs par certains pour affaiblir la République

Toutefois, depuis plusieurs années maintenant, dans certains quartiers, le statut associatif et l'image positive qu'il véhicule **sont utilisés contre la République et ses valeurs**. Comme l'a souligné M. Gabriel Attal, secrétaire d'État auprès du ministre de l'enseignement et de la jeunesse, et en charge des associations, « *l'essentiel des structures qui œuvrent à la désintégration républicaine le font sous couvert du statut associatif, dont l'objet a été dévoyé* ».

La commission d'enquête a été alertée à de nombreuses reprises lors des auditions sur des associations, notamment dans les quartiers sensibles, qui **sous couvert d'actions de proximité et d'entraide, propagent des idées contraires à la République**. Elle s'inquiète particulièrement des associations qui **ciblent en priorité les enfants** et les jeunes, à travers du soutien scolaire, des activités sportives ou culturelles dans des territoires enclavés ou pauvres en offre extrascolaire – ce que le ministre a appelé « *des produits d'appel* » – pour chercher à les embrigader et à travers eux leurs familles.

B. COMBATTRE LE SÉPARATISME RELIGIEUX DANS LE MONDE ASSOCIATIF

1. Combattre le dévoiement du rôle des associations

a) Renforcer le contrôle sur les associations

La liberté d'association est un des principes fondamentaux de notre République. **La commission d'enquête ne souhaite pas revenir sur ce pilier des libertés publiques.** Elle rappelle d'ailleurs que c'est à l'occasion d'un projet de loi visant à créer un contrôle *a priori* des déclarations des associations dites « loi 1901 » que la liberté d'association a acquis valeur constitutionnelle en 1971. Par ailleurs, **il ne s'agit pas d'imposer une obligation de neutralité religieuse aux associations.** D'ailleurs, plusieurs grandes associations françaises qui participent activement au vivre-ensemble et à la défense des valeurs de la République ont des liens revendiqués avec les religions : la fédération du scoutisme, acteur incontournable de l'éducation prioritaire, la Croix-Rouge partenaire essentiel en matière de besoins de première nécessité, ou encore l'union des étudiants juifs de France en première ligne face à l'antisémitisme.

Toutefois, **la liberté d'association ne peut permettre toutes les dérives.** À cet égard, la commission d'enquête salue les propos forts tenus par le secrétaire d'État et soutient les trois propositions qu'il a formulées devant elle.

b) Développer une pratique des contrôles inopinés

En application de l'article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, « *toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, est nulle et de nul effet* ». En outre, la déclaration de création d'une association doit faire apparaître l'objet de l'association, tout changement devant être notifié dans un délai de trois mois (article 5 de la loi).

Mais, protégées par le principe de la liberté d'association, le contrôle de ces dernières est compliqué. Aussi, comme l'a indiqué le ministre, l'administration a pris l'habitude d'annoncer les contrôles. Or, cela permet aux associations séparatistes de masquer leurs activités. Aussi, la commission d'enquête plaide pour le développement de **contrôles inopinés.**

Comme pour le contrôle des clubs et associations sportives, la commission d'enquête souhaite également **un renforcement des relations entre les services de renseignements et les autres services déconcentrés de l'État, ainsi que des contrôles interservices coordonnés.**

Pour cela, il paraît essentiel que soient fait régulièrement au sein des CLIR des points relatifs aux associations suspectes sur le territoire.

Proposition n° 25 : Mettre en place des contrôles inopinés des associations suspectées de séparatisme et inclure un point régulier sur les associations dans les CLIR.

c) Revoir les conditions de déclaration pour certaines associations

L'article 3 de la loi de 1901 estime nulles les associations dont l'objet est contraire à un certain nombre d'éléments. Toutefois, même lorsqu'il existe un faisceau d'indices clairs que l'association en voie de création tombe sous le coup de cet article, l'autorité administrative doit lui remettre un récépissé de déclaration dans un délai de cinq jours. Certains groupes profitent de cette grande facilité de création d'une association pour faire vivre leurs projets avant une intervention administrative. En effet, **si créer une association est très facile, la dissoudre est très difficile**, et nécessite un décret en conseil des ministres. Depuis 1936 et la possibilité de dissoudre une association causant des troubles à l'ordre public ou portant atteinte à l'intégrité du territoire, moins de 120 associations ont été dissoutes par décret en conseil des ministres. Lors de son audition, le secrétaire d'État a ainsi mentionné les difficultés pour dissoudre une association – **près de deux ans** – dont l'action était contraire à la loi de 1901, alors que cette dernière a été créée très facilement.

La commission d'enquête estime particulièrement intéressante l'idée de mettre en place une **procédure proche de celle existante pour les associations de supporters qui ont commis des actes d'hooliganisme**. En application de l'article L. 332-18 du code du sport, une association peut être dissoute ou suspendue d'activité pendant douze mois au plus par décret, après avis de la commission nationale consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives, lorsqu'elle commet de tels faits. Cette procédure présente le double avantage **d'entraver plus facilement les actions de ces groupes, tout en apportant des garanties à la liberté d'association**. Les critères de suspension pourraient notamment inclure l'égalité homme-femmes et le respect des valeurs républicaines.

Proposition n° 26 : Mettre en place une procédure de suspension des activités d'une association séparatiste, inspirée de la procédure existante pour sanctionner les associations de supporters auteurs d'actes de hooliganisme.

2. Poser des conditions strictes pour l'obtention d'aides publiques

L'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations – et ses décrets d'application – **prévoit que pour pouvoir bénéficier d'une subvention versée par l'État ou l'un de ses opérateurs**, le représentant légal de l'association s'engage – sous la forme du formulaire CERFA 12156 complété et signé – à respecter **les principes et valeurs de la Charte des engagements réciproques du 14 février 2014, au titre desquels figurent les valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité**. Ce texte a été signé par l'État, le Mouvement associatif, ainsi que par les associations d'élus. Toutefois, la signature de cette attestation sur l'honneur **n'est pas requise par les collectivités territoriales pour bénéficier d'une subvention**. La commission d'enquête préconise que cet engagement de respect de la charte soit étendu à toutes les demandes de subventions publiques. Un engagement similaire doit également être pris pour toute aide indirecte (mise à disposition d'une salle, prêt de matériel...).

À ce titre, elle a noté avec intérêt la proposition du secrétaire d'État de donner au chef de l'exécutif local, mais aussi au préfet la possibilité de demander à une association de rembourser la subvention perçue en cas de non-respect de cette charte. Donner ce pouvoir au préfet – y compris contre la volonté de l'exécutif local – permettrait de soulager certains élus locaux soumis à une forte pression de la part de leurs administrés, dans certains territoires.

Enfin, la commission d'enquête encourage les trois signataires de cette charte à la modifier **afin d'y inclure explicitement le respect des valeurs de la République et la laïcité**. Une évaluation de la charte est prévue tous les trois ans : cette échéance doit donc arriver en 2020.

Extrait de la charte des engagements réciproques signée le 14 février 2014

Cet acte solennel, fondé sur les valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité, renforce des relations tripartites, basées sur la confiance réciproque, le respect de l'indépendance des associations et la libre administration des collectivités territoriales. Il contribue à l'élaboration progressive d'une éthique partenariale, rendue nécessaire par l'évolution des politiques publiques, nationales et territoriales, et du cadre réglementaire français et européen. [...]

Les signataires s'engagent conjointement :

- à promouvoir le respect des principes de non-discrimination des personnes dans l'engagement associatif ;
- à favoriser des formes d'implication collectives ; à permettre à tous d'exercer leur citoyenneté ; [...]
- à promouvoir l'égle participation des femmes et des hommes à la gouvernance, l'équilibre entre les générations, entre les milieux socioculturels, dans l'exercice des responsabilités.

Proposition n° 27 : Faire de la signature d'une attestation sur l'honneur de la charte des engagements réciproques du 14 février 2014 une condition sine qua non, pour pouvoir bénéficier de toute aide publique, y compris indirecte, et permettre le cas échéant au chef de l'exécutif local et au préfet de demander le remboursement de l'aide versée en cas de non-respect de celle-ci.

Proposition n° 28 : Inscire de manière explicite dans les valeurs et objectifs promus par cette charte le respect des valeurs de la République et de la laïcité.

3. La nécessité d'une attention particulière pour les associations en lien avec des mineurs

a) Les accueils collectifs de mineurs (ACM) : un cadre juridique défini, mais non applicable à toutes les situations

(1) Améliorer les moyens de contrôle sur les ACM

La liberté d'association est un des piliers de notre République. **Mais il appartient également à la Nation de protéger sa jeunesse.** Comme le proclame le préambule de la Constitution de 1946, appartenant au bloc de constitutionnalité de la Ve République, la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, [...], la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ».

Ce rôle de l'État est clairement affirmé à l'article L. 227-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) : « *Tout mineur accueilli hors du domicile de ses parents jusqu'au quatrième degré ou de son tuteur est placé sous la protection des autorités publiques.* »

C'est la raison pour laquelle, les structures proposant un accueil collectif de mineurs (ACM) sont soumises à des contraintes particulières.

Toute personne souhaitant organiser un ACM ainsi que les exploitants des locaux où seront hébergés les mineurs **doivent faire une déclaration préalable à l'autorité administrative** (article L. 227-5 du CASF). Celle-ci précise notamment le **projet éducatif de cet accueil**, qui présente la nature des activités proposées et les conditions de mise en œuvre (article R 227-25 du CASF).

Le cadre des ACM est certes déclaratif (sauf pour les accueils et séjours d'enfants de moins de six ans, pour lesquels une autorisation est nécessaire). Toutefois, un certain contrôle s'exerce, puisque le préfet peut **s'opposer à l'organisation de cette activité** lorsque les conditions dans lesquelles elle est envisagée présentent des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs. C'est également le cas lorsque les conditions d'hygiène, de sécurité et de qualification des personnes encadrant les enfants ne sont pas remplies (article L. 227-5 du code de l'action sociale et des familles).

En outre, **des contrôles des structures d'accueil sont possibles**, par les services déconcentrés de la jeunesse et des sports. À l'occasion de ceux-ci, les agents peuvent accéder aux locaux, lieux ou installations où se déroule cet accueil, à l'exclusion des domiciles, demander la communication de tout document professionnel, recueillir sur convocation ou sur place les renseignements et justifications.

Le préfet **peut interdire ou interrompre l'accueil collectif des mineurs** si un certain nombre de conditions ne sont plus remplies – conditions de sécurité, mais également en cas de manquement aux dispositions relatives au projet éducatif.

Enfin, l'encadrement des enfants accueillis doit respecter des conditions de diplômes, d'honorabilité et des taux d'encadrement. Ainsi, il est procédé à un contrôle systématique et automatisé de l'honorabilité des personnes intervenant au sein de ces accueils (contrôle du bulletin n° 2 du casier judiciaire, du FIJAIS, ou interdiction d'exercer au titre d'une mesure administrative prise en application des articles L. 227-10 et L. 227-11 du CSAF). Un travail est également en cours avec le ministère de la Justice pour inclure un contrôle de non-inscription au FIJAIT.

Interrogé, le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse a indiqué que très peu de signalements pour des faits de radicalisation ont été rapportés au sein d'ACM. Deux structures ont été fermées, l'une en Seine-Saint-Denis et l'autre dans l'Essonne.

En raison du nombre élevés d'ACM – rien que pour les accueils sans hébergement, on en dénombre plus de 32 000, répartis dans près de 12 000 communes – et surtout de la rotation fréquente d'une année sur l'autre des intervenants, il semble illusoire de demander au SNEAS de réaliser une enquête administrative sur chacun des intervenants dans un accueil collectif de mineurs. Toutefois, **une réflexion pourrait être menée afin de permettre cette enquête administrative sur le directeur du séjour, ou a minima sur la personne « organisant l'accueil »**, c'est-à-dire celle qui a déclaré cet ACM en préfecture.

Par ailleurs, là encore, le **partage d'informations entre les services** est essentiel. Il semble utile à la commission d'enquête de procéder régulièrement à un point d'information sur les ACM au sein des CLIR.

Quant à la question des moyens humains, la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative a indiqué à la commission d'enquête que les actions de visites et de contrôles menées par les inspecteurs de la jeunesse et des sports, ainsi que par les conseillers d'éducation populaire et de jeunesse, représentent 141,71 ETP, permettant le contrôle annuel sur place **de 7 000 à 7 500 accueils et séjours**.

Il existe dans chaque direction régionale et départementale depuis trois ans un **référént « prévention de la radicalisation »**. La mission « prévention de la radicalisation » occupait en 2018 près de 10 ETPT. Si ce nombre est en augmentation de 12,5 % en cinq ans, il reste néanmoins faible. Conscient de la nécessité de préserver cette mission stratégique, les services du ministère ont indiqué à la commission d'enquête prêter une attention toute particulière à cette mission dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés de l'État. Lors de son audition, M. Gabriel Attal a confirmé qu'il « *sera sans doute nécessaire de renforcer les effectifs qui réalisent ces contrôles dans certains territoires* ».

Proposition n° 29 : Renforcer, dans certains territoires, les effectifs affectés à la réalisation des contrôles des structures accueillant des mineurs.

Proposition n° 30 : Réfléchir à un élargissement de la compétence du SNEAS sur les personnes organisant les accueils collectifs de mineurs.

- (2) Mettre en place un contrôle spécifique pour les associations proposant des activités aux mineurs en dehors du statut d'ACM

Mais surtout, la commission d'enquête constate avec inquiétude que **de nombreuses associations proposent des activités pour des mineurs, sans devoir se déclarer en accueil collectif de mineurs**, et donc sans être soumises à l'ensemble des contraintes et contrôles qu'engendre ce statut.

**Définition des accueils collectifs de mineurs
(article R 227-1 du CSAF)**

Il s'agit d'un accueil éducatif d'un mineur, en dehors de sa famille, et hors du temps scolaire, avec un lien de rétribution entre la famille et la structure organisatrice, dans les conditions définies ci-après :

1) Les accueils avec hébergement :

- un séjour avec au moins une nuitée et accueillant au moins sept mineurs
- un séjour de deux à six mineurs, dans une famille dès lors que la durée de leur hébergement est au moins égale à quatre nuits consécutives.

2) Les accueils sans hébergement :

- l'accueil de loisirs de sept mineurs au moins en dehors de la famille pendant au moins quatorze jours consécutifs ou non au cours d'une même année sur le temps extrascolaire ou périscolaire pour une durée minimale de deux heures par journée de fonctionnement. Il se caractérise par une fréquentation régulière des mineurs inscrits auxquels il offre une diversité d'activités organisées

- l'accueil de sept mineurs au moins pendant au moins quatorze jours consécutifs ou non au cours d'une même année et répondant à un besoin social particulier

3) Le scoutisme

Ainsi, une association de soutien scolaire ou d'activités « culturelles » peut ne pas être considérée comme un accueil collectif de mineurs si elle ne remplit pas les conditions évoquées ci-dessus (notamment en termes de capacité, ou de diversité des activités organisées). Dans ce cas, elle n'a pas de déclaration particulière à faire, hormis le dépôt des statuts en préfecture, **ni de conditions en termes de diplômes et d'honorabilité des intervenants à respecter**. Il n'est en outre procédé à aucun contrôle automatique et *a priori* de ces derniers par rapport au FIJAIS ou au bulletin n° 2 du casier judiciaire.

La commission d'enquête partage les propos du ministre sur la création d'une **déclaration spécifique pour toute association proposant des activités pour des mineurs, incluant la liste des intervenants et imposant un contrôle d'honorabilité de ceux-ci**. Elle souscrit également à l'idée de prévoir un contrôle la première année d'existence – comme c'est le cas pour les établissements privés hors contrat – puis des contrôles aléatoires les années suivantes.

Proposition n° 31 : Mettre en place une déclaration spécifique pour les associations proposant des activités pour les mineurs, incluant la liste des intervenants et imposant un contrôle d'honorabilité de ceux-ci, et prévoir un contrôle dès la première année d'exercice et régulièrement renouvelé.

b) Améliorer la formation des encadrants

Chaque année, se sont près de **50 000 personnes** – souvent des jeunes – qui se forment au brevet d’aptitude aux fonctions d’animateur (BAFA) ou au brevet d’aptitude aux fonctions de directeur (BAFD). Ces diplômes sont, dans une certaine mesure, indispensables pour pouvoir intervenir dans des accueils collectifs de mineurs. En effet, l’encadrement de jeunes en colonies de vacances, centres de loisirs ou classes vertes répond à des normes strictes : 50 % de titulaires du BAFA (ou équivalent), 30 % de stagiaires BAFA (ou équivalent) et 20 % de personnes non qualifiées.

Actuellement, les organismes de formation habilités à former au BAFA et BAFD doivent respecter un cahier des charges comprenant dix critères, notamment la formalisation d’un projet éducatif qui promeut la liberté de conscience et la non-discrimination.

La commission d’enquête préconise **d’inclure dans chaque session un module de prévention à la radicalisation et au séparatisme religieux**, à travers l’inclusion d’un nouveau critère dans le cahier des charges de organismes délivrant cette formation.

Proposition n° 32 : Inclure dans les formations au BAFA et au BAFD un module consacré à la prévention de la radicalisation et du séparatisme religieux.

4. S’appuyer sur les associations pour lutter contre le séparatisme religieux

Si certains groupes dévoient la philosophie des associations pour procéder à un entrisme ou promouvoir le séparatisme et des valeurs antirépublicaines, la commission d’enquête est convaincue que le réseau associatif et de l’éducation populaire représente **un atout essentiel pour lutter contre ce phénomène**. En effet, c’est en proposant une offre économique sociale, éducative, culturelle et sportive de qualité, dans des quartiers parfois enclavés et isolés que la République pourra s’affirmer. En effet, le séparatisme se nourrit dans certains quartiers de l’absence de toute alternative associative. Dans ce contexte, les associations, qu’il s’agisse des grands réseaux ou des associations de quartier et de proximité, doivent être vues comme des **partenaires de premier ordre des services de l’État et des collectivités locales**.

Les grandes associations nationales d'éducation populaire disposent de ressources humaines compétentes, tandis que les associations de quartier ont une connaissance fine des territoires, une proximité naturelle avec la population. Ces grands réseaux pourraient être mandatés par l'État ou par les collectivités locales pour coordonner les acteurs locaux, aider à l'émergence de nouveaux acteurs dans les quartiers de politique de la ville ou de reconquête républicaine. Bien évidemment, il n'est pas possible de contraindre une association locale à rejoindre une coordination territoriale. Toutefois, l'octroi d'une aide publique, financière ou matérielle, pourrait être soumis à l'engagement de l'association locale de s'inscrire dans une telle démarche.

III. LE SPORT : PARENT PAUVRE DE LA LUTTE CONTRE LE SÉPARATISME

A. UNE PRISE DE CONSCIENCE TROP RÉCENTE DU MONDE DU SPORT FACE À LA RADICALISATION ET AU SÉPARATISME COMMUNAUTAIRE

1. Une prise de conscience très tardive du sport comme vecteur de radicalisation

a) *Le sport vu comme rempart contre la radicalisation et le séparatisme communautaire et religieux*

Jusqu'à il y a encore récemment, la question de la radicalisation et du séparatisme communautaire et religieux a été absente des réflexions de l'ensemble des acteurs du monde sportif, qu'il s'agisse des services de l'État, des fédérations ou encore des clubs professionnels et associatifs. Au contraire, le sport est **d'abord vu comme un rempart** contre ces dangers, en raison des valeurs qu'il est censé incarner : le vivre ensemble, l'égalité fille-garçon, l'émancipation, le respect de l'adversaire, l'effacement des différences d'origine, sociales et géographiques au bénéfice d'un seul but : la pratique du sport et le résultat sportif. Comme le soulignait la rapporteure lors de l'audition de représentants de fédérations sportives, « *le sport doit être un exemple de projet éducatif et d'insertion, un moyen de vivre ensemble au-delà de nos différences, le football offre la possibilité aux riches et aux pauvres de jouer ensemble* ».

Après les émeutes de 2005, de nombreuses collectivités territoriales ont construit des infrastructures sportives d'excellente qualité (comme les « *City Stade* ») en imaginant que le sport intégrerait, sans toujours se préoccuper de la formation ou du parcours des éducateurs. Pour Médéric Chapitiaux, « *on a construit les enceintes mais on ne s'est pas souciés de l'encadrement républicain qui allait avec* ». Plus grave, « *on s'est également rendu compte qu'on envoyait avec des crédits « politiques de la ville » ou de la région, des jeunes faire de la boxe en Thaïlande dans des lieux très communautarisés* ».

Au nom de cette vision idéalisée, le monde sportif s'est senti peu concerné par les problématiques de radicalisation et de séparatisme religieux. Comme l'a indiqué l'une des personnes auditionnées, il y a eu par le passé une **certaine frilosité dans le contrôle des associations sportives**, car certains les considéraient comme vertueuses par principe, alors que ce n'est pas le cas.

b) La radicalisation dans le sport abordée dans un premier temps uniquement sous le prisme de la détection de signaux faibles et du changement abrupt de comportement individuel

Certes, un premier travail d'information est mené au sein du monde sportif en 2014, mais dans un sens uniquement : sensibiliser les acteurs de terrain à la détection des signaux faibles pour pouvoir détecter un jeune en cours de radicalisation par le croisement de faisceaux d'indices. L'éducateur sportif, l'entraîneur ou encore le président de club sont alors vus comme de possibles acteurs de la prévention de la radicalisation, comme des personnes qui au contact régulier d'un jeune – ou d'un adulte – **peuvent participer à détecter un basculement vers la radicalisation**. Le rapport de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales de mars 2017 sur le rôle des collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation en témoigne : « en effet, dans un quartier, un jeune peut brutalement modifier son comportement, ne plus se rendre dans son club de sport ou dans les associations qu'il fréquente habituellement, ses résultats scolaires évoluer. Pris isolément, ces signaux n'ont pas nécessairement une signification. Mais lorsqu'un jeune rompt avec l'ensemble de ses affiliations dans un temps très court, on peut se poser des questions sur sa radicalisation »¹.

2. Le sport comme vecteur de radicalisation : une alerte précoce mais une réponse tardive et insuffisante des fédérations et de l'État

L'idée que la radicalisation et le séparatisme communautaire peuvent naître ou être entretenus par la pratique sportive, au sein du club ou de l'association sportive, **ne fait pas encore son chemin**. Comme le reconnaît Médéric Chapitoux, « la lutte contre le communautarisme dans le sport est un concept émergent ». Un concept qui a d'ailleurs changé de nature. Dans les années 1980 les clubs de « portugais », d'« d'italiens » ou d'« algériens » avaient une dimension folklorique nationale. Mais aujourd'hui la variable religieuse devient prédominante concourant à une essentialisation des pratiquants sportifs. Il faut attendre **2018** et le **plan national de prévention de la radicalisation** pour que la radicalisation dans le monde du sport deviennent, selon les mots de Muriel Domenach, ancienne secrétaire générale du comité

¹ Rapport d'information n°483 de MM. Jean-Marie Bockel et Luc Carvounas sur « les collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation », session 2016-2017.

interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, une des priorités.

Pourtant, **le lien entre sport et radicalisation est perçu très tôt par plusieurs chercheurs**, mais aussi des acteurs de terrain. Le travail effectué en ce sens par Médéric Chapitoux, auteur du livre *« Le sport, une faille dans la sécurité de l'État »* est particulièrement éclairant. Lors de son audition, il a souligné que la porosité du monde du sport et des auteurs d'actes terroristes avait déjà été constatée dès la vague des attentats des années 1990 (notamment les attentats de Saint-Michel en 1995) : *« La quasi-totalité [des auteurs d'attentats terroristes] sont passés par les clubs de sport, notamment des sports de combat »*. *« Rien de nouveau »* selon lui, *« la politique de développement du FIS et des GIA en Algérie s'est appuyée sur le sport. »*

Dès 2011, le Conseil de l'Europe tire la sonnette d'alarme dans un rapport intitulé *Éthique et sport en Europe*¹. Il pointait ainsi du doigt *« l'enrôlement de jeunes par des extrémistes (fondamentalistes, sectes) dans le cadre de pratiques sportives »*. Reconnaisant la difficulté à quantifier ce phénomène, il soulignait toutefois que *« 10 % des municipalités tout de même ont fait part à la LICRA d'activités de prosélytisme dans une structure sportive, voire d'actes d'enrôlement dans leur commune »*², et décrivait le phénomène d'embrigadement en trois phases :

- Phase 1 : Identifier et récupérer un groupe de jeunes par la pratique d'un sport peu ou pas structuré ;
- Phase 2 : Structurer le groupe autour du sport en intégrant la pratique religieuse ;
- Phase 3 : Isoler, cloisonner les victimes dans leur pratique sportive et religieuse.

Encore aujourd'hui, la prise de conscience des instances sportives semble à la fois très récente et perfectible. M. Pierre Guibert, membre du bureau exécutif de la fédération française de football a indiqué à la commission d'enquête que la thématique de la radicalisation avait surgi après les attentats de Charlie Hebdo et du Bataclan en 2015 : *« Auparavant nous ne l'abordions pas. »*

M. Mahyar Monshipour, référent radicalisation pour la fédération française de boxe, a indiqué pour sa part à la commission d'enquête : *« Je dirais que la position de la Fédération française de boxe est plutôt "passez, il n'y a rien à voir". Ce n'est pas la seule. »,* avant d'expliquer : *« Ce matin, enfin, la Fédération française de boxe a décidé de publier un document de deux pages sur la radicalisation, la séparation entre vie privée et vie publique, entre le fait religieux et*

¹ *Éthique et sport en Europe*, Dominique Bodin et Gaëlle Sempé, septembre 2011.

² Chaque année, la LICRA réalise une enquête annuelle sur les dérives dans le sport amateur et professionnelle. Elle adresse pour cela un questionnaire à un panel de communes et offices municipaux des sports choisis sur la base de critères géographiques et démographiques (localisation, nombre d'habitants).

la vie de tous les jours, mentionnant le fameux numéro vert¹. Jusqu'ici, la fédération ne voulait pas se pencher sur ces sujets. Nous y sommes. »

Plus grave encore, **des doutes** ont été émis par plusieurs personnes auditionnées par la commission d'enquête sur **l'effectivité de la prise en compte de ces phénomènes par le gouvernement, et plus particulièrement par le ministère des sports.**

3. L'inclusion du sport dans les plans successifs de prévention de la radicalisation : un bilan mitigé

a) 2016 et le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme : une première inclusion du sport aux effets très limités

Le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) présenté en mai 2016 est **le premier à s'attaquer à la problématique de la radicalisation dans le milieu sportif**. Ce secteur était en effet absent du premier plan de lutte anti-terroriste élaboré deux ans plus tôt en avril 2014. La mesure 45 du PART vise ainsi à « *prévenir la radicalisation dans le champ sportif par le développement du contrôle des clubs et des éducateurs et la mise en jeu de "l'agrément sport" en cas de dérive avérée* ».

Selon un acteur de ce secteur auditionné par la commission d'enquête, cette mesure a été **peu suivie d'effets**, notamment dans le nombre de retraits de l'agrément sport. Toutefois, selon ce même intervenant, elle a permis une prise de conscience ou de considération de ce phénomène par l'ensemble des acteurs. À la suite de cette déclaration, la commission d'enquête a souhaité faire le bilan de cette mesure afin d'analyser sa mise en œuvre, et d'identifier les difficultés rencontrées. Cette mesure se décline en trois actions, qui ont été inégalement réalisées.

• La mise en place d'un canal de centralisation et de traitement des signalements de situations de radicalisation dans le champ sportif et le déclenchement de contrôles en cas de signalement

Interrogé, le ministère des sports a indiqué **qu'il n'avait pas été jugé opportun de mettre en place ce dispositif** de centralisation et de traitement, pour deux motifs :

- ces signalements avaient vocation à être traités localement sous l'autorité du préfet de département ;

- la bonne gestion des signalements et les liens directs entre les services de renseignement au niveau territorial ne devaient pas être perturbés par d'autres circuits qui auraient été mis en place par des administrations centrales soucieuses d'être prioritairement informées d'événements ou de signalements pouvant les concerner.

¹ Il s'agit du numéro vert « Stop jihadisme » mis en place par le ministère de l'intérieur.

Par ailleurs, il indique que contrairement à l'éducation nationale, le port des signes ou tenues religieuses n'est pas interdit dans la pratique du sport (sauf en cas de danger ou pour des raisons d'hygiène) et ne peut donc être un critère de signalement. Cette comparaison ne **semble cependant pas pertinente** à la commission d'enquête, car un comportement peut être licite et néanmoins être un signe de radicalisation.

La commission d'enquête regrette donc que ce travail de centralisation des signalements n'ait pas eu lieu, et que de manière générale, le ministère des sports ne dispose pas de données chiffrées permettant de déterminer s'il y a eu une montée du prosélytisme religieux ou d'incidents à caractère religieux dans le secteur sportif.

Un tel recensement aurait pu servir de base de travail aux travaux de recherche que, comme l'a affirmé la ministre des sports à la commission d'enquête, le ministère des sports souhaite enfin mener avec le Conseil scientifique sur les processus de radicalisation (COSPRAD). Il s'agit d'arriver « à déterminer les liens véritables entre le sport et le processus de radicalisation de manière scientifique et partagée ». En effet, pour l'instant, comme la ministre des sports l'a indiqué à l'occasion de son audition devant la commission d'enquête : « Nous ne disposons pas de données précises, chiffrées et scientifiques pour dire qu'il y a un réel lien entre la pratique sportive dans une association ou en dehors d'une association et la radicalisation. C'est pour cela que nous cherchons à mener des études universitaires sérieuses sur ce sujet, d'autant que le phénomène est difficile à cerner. » C'est donc avec un **retard de quatre ans** que ce travail va commencer...

• **La suspension de financements de l'État ou le retrait des « agréments sport » en cas de radicalisation avérée**

L'agrément sport permet aux associations sportives de bénéficier de trois avantages principaux :

- L'agrément est une condition *sine qua non* pour pouvoir bénéficier d'une subvention de la part de l'État, en application de l'article L. 121-4 du code du sport¹.

- Il permet à l'association de bénéficier de règles spécifiques en matière de cotisations de sécurité sociale.

- Il donne le droit, sur décision du maire, à l'ouverture exceptionnelle des buvettes dans les établissements d'activités physiques et sportives et à la vente d'alcool de catégorie 3² à 5 – dans une limite de dix autorisations annuelles.

¹ Article L. 121-4 du code du sport : « Les associations sportives ne peuvent bénéficier de l'aide de l'État qu'à la condition d'avoir été agréées ».

² Dont bière.

En matière d'agrément, le rôle des fédérations sportives a été très fortement renforcé par l'ordonnance n°2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations. En effet, en application de l'article L. 121-4 du code du sport, *« l'affiliation d'une association sportive à une fédération sportive agréée par l'État en application de l'article L. 131-8 vaut agrément »*.

Toutefois, en application de l'article R. 121-5 du code du sport, le retrait de l'agrément reste de la compétence du préfet du département. Il peut intervenir notamment pour les motifs suivants :

- une modification des statuts ayant pour effet de porter atteinte aux principes généraux (fonctionnement démocratique, transparence de gestion, égalité entre hommes et femmes) ;
- un motif grave tiré soit de la violation par le groupement de ses statuts, soit d'une atteinte à l'ordre public ou à la moralité publique ;
- la méconnaissance des règles d'hygiène ou de sécurité ;
- la méconnaissance des dispositions de l'article L 212-1 du code du sport exigeant la qualification de ceux qui enseignent, animent, entraînent ou encadrent une activité physique ou sportive.

Interrogé, **le ministère a indiqué ne pas avoir connaissance de situation de retrait d'un agrément** à une association sportive locale, au motif d'atteinte à l'ordre public ou à la moralité publique en lien avec des faits de radicalisation, que ce soit à l'initiative d'un préfet ou d'une fédération sportive.

• **Le déploiement d'une formation spécifique des acteurs du champ du sport**

Enfin, la mesure 45 prévoyait **une formation spécifique** des acteurs du champ du sport afin qu'ils disposent des compétences permettant de mieux détecter, signaler et prévenir les phénomènes de radicalisation.

Le dossier de presse du PART renvoie à un premier guide intitulé *« acteurs de citoyenneté dans les secteurs du sport et de l'animation »*. **Ce document n'aborde toutefois pas la question de la radicalisation.** Y est développée la notion de citoyenneté dans une démarche proche de celle d'un enseignement d'éducation civique (histoire et composante de la citoyenneté, quel lien entre citoyenneté, démocratie, participation, engagement ou encore laïcité). Quant aux cas concrets donnés en exemple pour travailler sur cette notion de citoyenneté et de vivre ensemble, là encore, la problématique de la radicalisation est absente.

Exemples de cas concrets proposés dans ce guide

Organisation d'un rallye incluant quelques questions sur la citoyenneté, le civisme... Par exemple, par qui le maire d'une commune est-il élu ? Ou encore quelles sont les trois couleurs du drapeau français ?

Sensibilisation des jeunes au « bien vivre ensemble » et à la gestion de la performance, en organisant une collaboration externe avec une troupe de théâtre, pour évoquer des sujets comme le bizutage, le dopage, le civisme, ou encore l'entraide.

Mise en place un système de parrainage entre les anciens joueurs et les nouveaux joueurs pour aider ces derniers à s'intégrer dans un groupe très soudé.

Réaction à adopter face à un jeune qui a commis des dégradations lors d'une compétition (dégradation de sa chambre d'hôtel de rage).

Organisation d'un conseil représentatif des jeunes au sein de la structure pour les associer davantage au fonctionnement de cette dernière.

Quant à la question du séparatisme religieux, elle n'est évoquée **qu'au travers d'un exemple** : l'organisation d'un repas de fin d'année réunissant tous les adhérents de l'association et les inquiétudes des participants face aux respects de leurs convictions dans les plats proposés : *« Il est conseillé de mettre à disposition des adhérents de l'association une réelle diversité alimentaire sur les mêmes tables [...] et penser à élaborer des plats communs [...] qui peuvent se partager entre tous. C'est en effet le partage du repas qui importe, pas ce que chacun a dans son assiette. L'idée est d'éviter que le choix se restreigne à la conviction "du plus grand nombre". »*

Courant 2016 est publié un document du ministère de la jeunesse et des sports intitulé « acteurs du sport et de l'animation : mieux connaître, mieux comprendre et mieux prévenir les phénomènes de radicalisation », abordant réellement cette thématique et **précisant de manière explicite que le champ du sport et de l'animation peuvent se retrouver face à des phénomènes de radicalisation**, ainsi que la conduite à tenir par l'animateur, l'éducateur ou le dirigeant estimant être confronté à un « possible basculement ».

Dans le cadre de ce plan, en 2016 et 2017, **seules 112 personnes** ont été formées lors de deux sessions de deux jours. Toutefois, la commission d'enquête note la mise en place d'un **réseau de référents** « prévention de la radicalisation », constitués de personnels de l'État et de la fonction publique territoriale : **109 référents ont été désignés** : 55 inspecteurs jeunesse et sports, 19 professeurs de sport/conseillers d'animation sportive, 13 conseillers d'éducation populaire et de jeunesse, les autres référents relevant des ministères des affaires sociales ou de l'intérieur.

Au final, selon plusieurs personnes auditionnées par la commission d'enquête, cette mesure 45 a eu le mérite de permettre **une première prise de conscience** de ce phénomène dans le monde du sport, et de la nécessaire implication de tous les acteurs, de l'échelon national à l'échelon local. D'ailleurs, **en 2018**, le centre national de la fonction publique territoriale a décidé de consacrer la thématique de ses **rencontres annuelles territoriales du sport** – rassemblant chaque année des directeurs et cadres des services des sports, responsables d'équipements sportifs, universitaires, responsables associatifs, cadres des services déconcentrés de l'État, animateurs, animateurs-éducateurs sportif – **à la radicalisation violente dans le monde du sport**.

La mesure 45 du PART de 2016 reste néanmoins une occasion manquée de mettre en place des outils efficaces de repérage et de lutte contre la radicalisation dans le milieu sportif.

b) 2018 et le plan national de prévention de la radicalisation (PNPR) : l'objectif du développement d'une culture commune de la vigilance dans le champ sportif

Le plan national de prévention de la radicalisation publié en 2018 vise à renforcer les mesures prises dans le champ sportif pour lutter contre la radicalisation : il doit notamment permettre de développer au sein du monde sportif une « **culture commune de la vigilance** ». À ce titre a été nommé en octobre 2018 un officier de liaison du ministère de l'intérieur au ministère des sports, M. Philippe Sibille, auditionné par la commission d'enquête.

Quatre mesures spécifiquement dédiées au sport sont incluses dans ce plan – les mesures 23 à 27 –, auquel s'ajoute la mesure 17, transversale, relative à l'élaboration d'un contre-discours.

Les mesures du PNPR concernant le monde sportif

Mesure 17 : encourager le contre discours républicain sur plusieurs registres (y compris humoristique, artistique et religieux) porté par différents intervenants (intellectuels, sportifs et militants internautes) auprès de publics divers, notamment les jeunes et les femmes.

Mesure 23 : Développer une culture commune de la vigilance dans le champ sportif en lien avec les référents « radicalisation » du ministère des sports. Sensibiliser les cadres techniques des fédérations sportives mais aussi ceux qui organisent des activités physiques et sportives non instituées (musculature, fitness, paintball, air soft, etc.).

Sensibiliser par ailleurs les directeurs des sports des municipalités (réseau association nationale des directeurs d'installations et des services des sports - ANDIIS) en vue de développer les signalements dans le cadre des dispositifs existants auprès des préfets.

Mesure 24 : Intégrer la prévention de la radicalisation à la formation interfédérale des éducateurs sportifs et des formateurs de formateurs.

Mesure 25 : Sous la coordination locale du préfet de département, développer les actions de contrôle administratif et les orienter vers les disciplines et les territoires impactés par la radicalisation. Dès l'annonce du plan national de prévention de la radicalisation, une circulaire interministérielle (ministère de l'Intérieur/ministère des sports) sera adressée aux préfets (services déconcentrés des sports) pour leur rappeler les mesures administratives applicables et les inciter à programmer les contrôles sur les territoires et disciplines « à risque ».

Mesure 26 : Identifier dans chaque fédération sportive nationale un « responsable de la citoyenneté », au sens large, comme relais auprès des autorités déconcentrées et point de contact pour les forces de sécurité intérieure. Affecter un officier de liaison (gendarmerie ou police) auprès du ministre des sports.

Il ressort de ces mesures quatre axes principaux d'intervention : l'extension d'un réseau de référents radicalisation sur lequel peut s'appuyer le secteur sportif, le développement de la formation et le renforcement des contrôles des EAPS (établissements d'activités physiques et sportives).

En ce qui concerne le quatrième axe, relatif à la participation du monde sportif à la construction d'un contre-discours, le ministère des sports a indiqué **ne pas avoir mis en œuvre cette mesure.**

- (1) Une extension à rythme variable du réseau de référents « radicalisation »

La commission d'enquête constate une augmentation du nombre de référents « radicalisation » par rapport au précédent plan. **La plupart des nominations ont eu lieu très rapidement** – dans un délai d'un an. Ainsi, à l'occasion du premier bilan du PNPR présenté par le Premier ministre le 11 avril 2019, avait été annoncée la mise en place dans le milieu sportif de 182 référents « radicalisation » répartis comme suit : 113 dans les services déconcentrés de l'État, 23 dans les établissements (CREPS, écoles nationales), 46 référents dans 33 fédérations sportives. Selon le ministère des sports, un travail a été mené avec l'UCLAT afin de **cibler les fédérations les plus sensibles** (sports de masse – football, basketball, athlétisme – sports de combat,...), permettant que chacune de celle-ci dispose en son sein d'un tel référent. Le PNPR a donc eu **un effet levier important** sur la constitution de ce réseau, le nombre de référents augmentant en l'espace d'un an à partir de l'annonce du nouveau plan de plus de 66 %.

Les efforts se sont poursuivis, **dans une moindre mesure**, sur l'année 2019-2020, avec la désignation de 4 référents supplémentaires dans les fédérations portant leur nombre à 50.

Le ministère envisage de faire évoluer la fonction de ces référents vers une dénomination plus large de « **référént éthique et intégrité** » qui agirait sur l'ensemble des dérives et violences et qui concernerait **toutes les fédérations** sportives en France – au nombre de 115.

La commission d'enquête ne peut **qu'encourager la mise en place dans chaque fédération d'un référent « radicalisation et citoyenneté », puisque le taux de couverture actuel n'est que de 43 %**. Certes, certaines fédérations semblent au premier abord beaucoup moins concernées que d'autres par la problématique de la radicalisation, du prosélytisme et du séparatisme communautaire. Toutefois, disposer d'un référent permet d'avoir un **point de contact identifié** si un problème ou une interrogation survient : par définition, ce sont notamment dans ces fédérations peu confrontées à cette problématique et donc qui ne disposent pas d'un référent clairement identifié, qu'un animateur, pratiquant sportif ou dirigeant de club risque d'avoir plus de difficultés à faire face à une telle situation et à avoir les bons réflexes. Il faut qu'il sache rapidement vers qui se tourner pour obtenir une réponse.

Cependant, la commission d'enquête souhaite **mettre en garde contre une extension trop importante du champ d'actions et de compétences de ce référent**. Le ministère souhaite leur donner une compétence sur toutes les dérives, y compris le dopage ou les violences sexuelles. Une telle extension, sans **augmentation des moyens humains**, risque de porter préjudice au traitement, dans des conditions optimales, de chacune des problématiques, et notamment de la lutte contre la radicalisation et le séparatisme religieux.

Proposition n° 33 : Nommer dans chaque fédération sportive un référent « radicalisation et citoyenneté ».

(2) Le développement des formations

La formation et le développement d'actions de prévention ont fortement augmenté à la suite de la mise en place du PNPR. Ainsi, en 2019, la thématique de la prévention de la radicalisation a été incluse dans la formation professionnelle statutaire des quatre corps d'agents de l'État de la jeunesse et du sport. 32 stagiaires en 2018 et 52 en 2019 ont bénéficié de cette formation, **ce qui reste peu**.

En outre, des actions de prévention, sous forme de conférences, ateliers, débats ont été mis en place en direction de l'ensemble du champ sportif : milieu associatif, mouvement sportif, collectivités, fonctionnaires, cadres dirigeants d'un club... Au nombre de 98 en 2018, elles ont doublé en 2019 pour atteindre le nombre de 199, menées par les services déconcentrés,

les fédérations et établissements. Ce sont ainsi quelque **7 800 personnes** qui **ont bénéficié de ces actions de prévention**. Le nombre de personnes formées est en forte progression. Lors du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation du 11 avril 2019, le Premier ministre indiquait que 2 000 personnes du milieu sportif avaient été formées depuis le lancement du PNPR en février 2018. **Ce nombre a été multiplié par quatre en un an**. La prévention de la radicalisation faisait également partie des thématiques abordées à l'occasion des journées nationales de l'ANDIIS (association nationale des directeurs et intervenants d'installations et des services des sports) à Pau en 2019 et devait à nouveau être abordée lors de l'édition de cette année.

En outre, le ministère a produit **deux guides** : « *Prévenir la radicalisation dans le champ du sport* » et « *Laïcité et fait religieux dans le champ du sport* ». Le 25 octobre 2019, ces documents ont été envoyés par mail aux 150 000 éducateurs sportifs titulaires d'une carte professionnelle.

Par ailleurs, la ministre a indiqué lors de son audition, avoir installé en début d'année « *une mission nationale d'appui concernant l'éthique et la responsabilité afin d'impulser et d'étendre les initiatives territoriales, notamment en matière de formation et de sensibilisation des acteurs. Il s'agit, par exemple, de travailler à la mise en place d'un code de déontologie des éducateurs sportifs intégrant la dimension des valeurs républicaines* ». Interrogée sur la date de publication de ce code de déontologie lors de son audition, la ministre des sports n'a pas répondu. **La commission d'enquête appelle à une avancée rapide sur ce sujet pour permettre au secteur sportif de disposer prochainement de ce code de déontologie.**

Proposition n° 34 : Faire des travaux en cours sur l'élaboration du code de déontologie des éducateurs sportifs une priorité, pour permettre sa publication et son entrée en vigueur prochaines.

- (3) Le renforcement des contrôles des établissements d'activités physiques et sportives (EAPS)

Il s'agit de l'une des mesures fortes du PNPR. Elle s'inscrit dans la poursuite d'une expérimentation réalisée par le précédent gouvernement, puisqu'entre septembre 2016 et février 2017, 11 services déconcentrés ont procédé à 30 contrôles d'EAPS, **se concentrant sur des pratiques sportives identifiées comme « à risque »** : le football, le futsal, les sports de combat, et les salles de remise en forme. Dans le cadre du bilan qu'a demandé la commission d'enquête des plans successifs de lutte contre la radicalisation au ministère, ce dernier a indiqué **qu'aucune situation avérée de radicalisation ni aucun acte de prosélytisme n'ont été détectés** au moment de ces 30 contrôles, et de préciser : « *Si des situations suspectes avaient été*

signalées motivant les contrôles, aucun élément précis lors de ceux-ci n'a pu être relevé permettant de les caractériser comme étant l'expression d'une radicalisation. »

Cette mesure s'est traduite par la publication d'une **circulaire conjointe du ministre de l'intérieur et de la ministre des sports** du 8 novembre 2018 relative au cadre des contrôles des activités physiques et sportives relevant du code du sport. Comme le rappelle cette circulaire, la mesure 25 du PNPR « *demande la mise en œuvre rapide d'actions de contrôles administratifs orientés vers les disciplines et les territoires impactés par la radicalisation* ». Ceux-ci sont réalisés sous la coordination du préfet. 30 contrôles ont été réalisés en 2018, **171 en 2019 dans 35 départements**, dont 117 dans le cadre de la circulaire conjointe précitée. 68 structures de sports de combat (arts martiaux, luttes et boxes), 31 structures de musculation et remise en forme, 30 de tir, 5 de paintball et 10 de football/futsal ont été contrôlés, dont 23 avec un service partenaire. Ils ont entraîné 5 fermetures d'établissements, 7 incapacités d'exercer, 5 mises en demeure notifiées, un rappel à la loi et un signalement au procureur.

4. L'absence d'approche homogène face au séparatisme communautaire et à l'incursion du religieux dans le sport

La commission d'enquête a constaté avec étonnement et regret l'absence d'approche homogène entre les différents acteurs du milieu sportif face au séparatisme communautaire et à l'incursion du religieux dans le sport.

a) Un discours ministériel en totale opposition à celui tenu dans le domaine de l'éducation nationale et de la jeunesse

Éric Diart, député, et co-auteur avec Éric Poulliat d'un rapport sur la radicalisation dans les services publics, a fait part de son scepticisme vis-à-vis de l'attitude de la ministre des sports. La commission d'enquête ne peut que partager ce constat. En effet, Mme Roxana Maracineanu a déclaré devant la commission : « *Le sport que je défends est un sport inclusif, où tout le monde a sa place, où chacun arrive comme il est, et qui permet à l'individu de se construire, de découvrir l'autre, de s'exprimer sur ce qu'il est, sur ce que sont ses parents, sa culture, son origine.* » Et d'ajouter : « *Encore faut-il s'entendre sur ce qu'est la laïcité.* » **La commission d'enquête s'inquiète fortement de cette position qui, au nom du sport inclusif, semble accepter des compromis par rapport aux valeurs de la République, compromis dans lequel s'engouffre le séparatisme.**

Les accusations portées par Médéric Chapitoux, auteur du livre *Le sport. Une faille dans la sécurité de l'État*, devant la commission d'enquête vont plus loin : « *Que constate-t-on ? Qu'y compris au sein du Gouvernement, personne n'est vraiment d'accord. Je me suis entretenu avec les équipes du Premier ministre, du ministère des sports, des collectivités territoriales : j'ai pu me rendre compte que*

certains, en interne, ne mettaient pas beaucoup d'entrain à appliquer les orientations de politique publique qui sont décidées. »

b) Des règles variant en fonction des fédérations

La fédération française de football a pris la décision de modifier ses statuts pour y intégrer le principe de laïcité, de neutralité et de lutte contre toute forme de discrimination. Comme l'a indiqué M. Matthieu Robert, chef de projet « actions citoyennes et sociales » auprès de la Ligue du football amateur, « *lors des matchs officiels, pour les licenciés officiellement présents, seule compte la tenue réglementaire. Le voile ou tout autre signe marquant une appartenance à une religion ou à un courant politique sont exclus* ». La fédération française de basketball, pour sa part, indique avoir maintenu l'interdiction de tout signe distinctif. Quant à la fédération de boxe, selon M. Mahyar Monshipour, référent « radicalisation » à la Fédération française de boxe, « *les athlètes sont tenus, en France, de boxer en débardeur et short jusqu'en finale des championnats de France et, dans les compétitions internationales, en équipe de France, où ils représentent leur pays. [...] Pour nous, la question est donc résolue. J'ai demandé que les délégués fédéraux soient formés en conséquence : on boxe en débardeur et en short* ». Pour sa part, M. Médéric Chapiteaux a indiqué à la commission d'enquête que la fédération française d'escalade autorise le port du voile dans les compétitions sur mur artificiel, tandis que la fédération de badminton vient de l'interdire. **La commission d'enquête ne peut que le constater – et le regretter : les fédérations n'ont pas une approche homogène de cette question.**

c) Des divergences amplifiées hors compétition

Les divergences se multiplient lorsque le sport, bien que pratiqué dans un club, l'est hors compétition, ou à un moindre niveau. Comme l'explique M. Jean-Pierre Siutat, président du bureau fédéral de la Fédération française de basket-ball, « *on peut faire respecter le règlement quand il y a un arbitre officiel, mais c'est plus difficile à un petit niveau de jeu, sans arbitre officiel. L'équipe receveuse demande à l'équipe visiteuse si elle accepte que les joueuses soient voilées, et l'équipe visiteuse ne répond rien car elle a peur de se faire molester ou caillasser. Par endroit, des joueuses sont voilées* ». **Il a indiqué avoir demandé à plusieurs reprises une ligne directrice ou un arbitrage au ministère. Quant au football, des différences de pratiques existent au sein même de la fédération :** ainsi M. Pierre Guibert, membre du bureau exécutif de la fédération française de football, a indiqué à la commission d'enquête que « *certaines commissions d'arbitrage ont édicté des règlements pour interdire qu'un arbitre prie dans son vestiaire, même s'il arrive à l'heure au match et que personne ne le voit* ».

Surtout, la commission d'enquête a constaté une différence d'approche sur la **question de la responsabilité en cas de d'actes de prosélytisme réalisés par un licencié en dehors du match à proprement parler** (entraînement, temps d'avant et d'après match dans les vestiaires...).

Ainsi, pour M. Matthieu Robert, la fédération de football n'a son mot à dire que pendant les 90 minutes que dure un match de football : *« S'agissant des manifestations que nous organisons, nous restons dans le cadre des licences que nos gamins ont signées, nous ne sommes pas compétents dans tous les champs. Si nos licenciés se livrent à des actes de prosélytisme pendant nos matchs, c'est notre responsabilité, nous intervenons. En revanche, les règles qui régissent l'équipement sportif relèvent également de la municipalité, du propriétaire de l'installation. »* La commission d'enquête s'étonne de cette interprétation sur la responsabilité de la fédération. En effet, **le match s'inscrit dans un continuum de la pratique sportive du licencié dans le cadre de son club**. Et, comme l'a remarqué la rapporteure, juridiquement, les enfants, y compris pendant l'entraînement ou l'avant-match sont confiés par les parents au club, et non au propriétaire de l'équipement sportif. La commission d'enquête note d'ailleurs, que les représentants des autres fédérations sportives ne semblent pas partager cette position. Pour M. Mahyar Monshipour, *« les instances fédérales ont pour devoir premier de surveiller les clubs, notamment en ce qui concerne l'application des principes républicains »*. De même, pour M. Jean-Pierre Siutat, *« le premier contact avec les acteurs revient aux encadrants »*.

Certes, la lutte contre la radicalisation et le séparatisme religieux est l'affaire de tous, et nécessite une action forte de chacun des intervenants : fédérations, propriétaires des infrastructures sportives qui souvent peuvent faire remonter des informations sur ce qu'ils constatent, et services déconcentrés du ministère des sports. **Mais les clubs, et donc les fédérations auxquels ils sont affiliés, ont un rôle important à jouer**, d'autant plus que les délégations qu'elles reçoivent du ministère des sports et leurs pouvoirs dans l'organisation du sport en France se sont élargis ces dernières années (cf. infra). **Elles ne peuvent s'en dédouaner.**

d) Des divergences sources de confusion, d'incompréhension et d'affaiblissement des valeurs de la République

Ces différences d'approche d'un sport à l'autre et même au sein d'un sport sont **sources de confusion et de difficultés face à un phénomène d'entrisme qui justement profite de ces hésitations et de ces zones d'ombre**. En outre, elles sont **difficilement compréhensibles** pour le pratiquant sportif et peuvent donc être vécues comme une discrimination : en effet, comment expliquer à des jeunes que le port du voile ou de la tenue couvrante soit autorisé à l'entraînement mais interdit lors d'un match, voire est accepté cette année mais deviendra interdit la saison suivante parce que l'équipe est montée d'une division. De même, ce sont les mêmes enfants qui le mardi font du sport dans le cadre du temps scolaire, et le mercredi dans le cadre de leur club. Pour ce public dont la conscience est encore en construction, ces incohérences ne peuvent qu'affaiblir l'affirmation des valeurs de la République. Les propos forts tenus par Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse devant la commission

d'enquête vont dans ce sens : *« Les valeurs de la République doivent en effet être respectées dans tous les temps éducatifs et il faut qu'il y ait de la cohérence entre les temps scolaire et périscolaire de l'enfant. Ce n'est pas un hasard si ce ministère est désormais un ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. Nous devons travailler avec les associations d'éducation populaire, les collectivités territoriales, mais aussi les familles, pour avoir une vision globale du temps de l'enfant. »*

Enfin, il a été indiqué à la commission d'enquête que la confusion liée aux différents cadres de pratique de l'activité physique et sportive, et la possibilité d'interprétation ou d'aménagement qui en découle en fonction des situations, ne permettent pas une **action efficace pour lutter contre la radicalisation ou contre les dérives communautaristes**. Certains acteurs, par peur de mal faire, ou d'être accusés d'amalgames ou de discrimination hésitent à agir.

C'est pourquoi la commission d'enquête souhaite que soit reprise **dans les statuts de chaque fédération l'interdiction de toute démonstration ou de propagande politique, religieuse ou raciale inscrite à l'article 50 de la charte de l'olympisme**, dans le cadre de la pratique sportive sous licence. Alors que la France va accueillir en 2024 les Jeux olympiques et paralympiques, la reprise des principes de cet article par l'ensemble des fédérations serait un signe fort.

Plusieurs personnels des services déconcentrés des directions de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ont été intéressés par une telle idée qui permettrait de contourner les questions posées par la laïcité. La mise en place d'un cadre juridique concernant les conditions d'expression des convictions religieuses dans la pratique sportive, quel que soit le cadre d'évolution, permettrait de faciliter le contrôle et l'intervention des acteurs de terrain.

Il est regrettable que la ministre des sports confonde l'article 50 de la charte olympique et les concessions faites par le comité international olympique en matière de port du voile, ce qui l'a conduite à affirmer devant la commission d'enquête que l'article 50 permet le port du voile, alors qu'il dispose qu'*« aucune sorte de démonstration ou de propagande politique, religieuse ou raciale n'est autorisée dans un lieu, site ou emplacement olympique »*.

<u>Proposition n° 35</u> : Introduire dans les statuts de chaque fédération l'interdiction de toute démonstration ou de propagande politique, religieuse ou raciale, telle que prévue par l'article 50 de la charte olympique.
--

B. COUPER LA TÊTE SPORTIVE DE L'HYDRE COMMUNAUTAIRE : LES QUATRE AXES D'INTERVENTION À RENFORCER

1. Une formation à développer et renforcer

La commission d'enquête le constate : malgré les progrès réalisés en matière de formation pour lutter contre la radicalisation et le séparatisme religieux, celle-ci demeure **insuffisante** face à l'ensemble des acteurs intervenant dans le milieu sportif. D'ailleurs, les témoignages des acteurs de terrain recueillis par la commission d'enquête le confirment. Qu'ils représentent des fédérations, des fonctionnaires territoriaux, des services déconcentrés de l'État, ou soient spécialistes de la radicalisation en milieu sportif, tous pointent du doigt le manque de formations et d'information sur les réflexes à adopter face à de telles situations, mais aussi la difficulté d'obtenir des réponses aux questions qu'ils se posent, ou encore un malaise face à un cadre juridique non maîtrisé, freinant une action en cas de suspicion de radicalisation ou de séparatisme communautaire. Plus préoccupant encore, l'une des personnes auditionnées a indiqué que ni les formations fédérales, ni les formations d'État dans le cadre de la jeunesse et des sports ne prévoyaient de formation sur la laïcité ; elle appelait à ce qu'un module sur ce thème y soit intégré.

Témoignages recueillis par la commission d'enquête

« Les agents se sentent démunis, ne savent pas comment se comporter face à des événements qui se produisent et comment réagir pour bien faire. »

« Une meilleure formation permettrait de lever un certain nombre de blocages et de réticences à aborder le sujet. »

« La question de la formation est essentielle : les acteurs au sein des fédérations ne disposent pas des outils nécessaires et n'osent pas intervenir. »

« Nos clubs sont démunis, lorsqu'ils sont confrontés à une situation qu'ils ne connaissent pas, et ils ont besoin du soutien de leur fédération. Nous devons aller plus loin en matière de prévention. »

« Les agents qui réalisent les contrôles ont souvent peur de stigmatiser ou de discriminer les personnes qui travaillent dans l'établissement. Peut-être est-ce par manque de formation ? Il faut reconnaître que le phénomène est complexe à appréhender. Une meilleure formation permettrait de lever un certain nombre de blocages et de réticences à aborder le sujet. »

« Les agents qui réalisent les contrôles ont peu de connaissances sur le phénomène de radicalisation. Il est donc essentiel de les former. »

« Quand les gens sont formés sur les pratiques licites au sein d'une structure associative, cela facilite les échanges sur une situation et permet de discuter de ce qui peut être toléré et ce qui ne l'est pas, en vertu du code du sport, des cadres fédéraux ou des règles de mise à disposition d'une infrastructure par une collectivité locale. »

Selon l'une des personnes auditionnées, l'une des difficultés est de faire venir les dirigeants de clubs et les bénévoles à ces formations. Les directions régionales de la jeunesse et des sports ont mis en place des formations « valeurs de la République et de la laïcité ». Or, il est parfois **difficile de toucher le tissu associatif pour une formation de deux jours**, alors même qu'il est essentiel de savoir réagir lorsque l'on est confronté à une situation de radicalisation, de séparatisme ou de prosélytisme. Il faut **trouver le bon créneau pour les sensibiliser de manière juste et efficace**, quitte à avoir recours à des formations plus courtes, mais plus régulières et touchant un public plus large.

La commission d'enquête note avec intérêt le canal utilisé par la direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale de Normandie : elle a profité d'une réunion rassemblant l'ensemble des comités départementaux des sports de combat sur les commotions cérébrales et l'inclusion du MMA au sein de la fédération de boxe, pour y inclure un atelier dédié à la prévention de la radicalisation. Une telle démarche permet de capter une bonne partie du tissu associatif sportif et de le sensibiliser, mais aussi donne l'occasion à chaque club d'identifier une personne ressource vers qui se tourner dans l'attente du déploiement d'un vaste réseau de référents.

Le ministère a indiqué avoir **délégué ces formations à des associations**. La commission d'enquête appelle à **la vigilance et au contrôle régulier du sérieux de ces associations, ainsi qu'à l'homogénéité du contenu des formations dispensées**. Elle rappelle la précédente expérience de la délégation à des associations de la déradicalisation : les travaux du Sénat¹ ont dressé un constat critique des dispositifs et programmes mis en place à la hâte et affirmé la nécessité d'améliorer la sélection des intervenants. En effet, au mieux, *« l'intérêt porté au sujet et la bonne volonté manifestée par les dirigeants de certains organismes pour s'atteler à la prévention de la radicalisation ne peuvent tenir lieu, à elles seules, de qualification »* ; au pire, dans certains cas, les intervenants se sont reconvertis « par effet d'aubaine », pour obtenir de nouvelles ressources financières, sans disposer d'aucune expertise en la matière.

2. Améliorer l'efficacité des contrôles

a) La nécessité d'un travail concerté entre les services du ministère des sports et celui de l'intérieur

Face au nombre de clubs et associations sportifs et au nombre d'établissements d'activités physiques et sportives (EAPS) en France, la commission d'enquête sait qu'il est illusoire de disposer d'une connaissance

¹ Rapport n° 633 de Mmes Esther Benbassa et Catherine Troenldé, sur le désendoctrinement, le désembrigadement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe, session 2016-2017 : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-633-notice.html>

exhaustive de leurs activités. En outre, l'intérêt en serait très limité, puisque comme le rappelle la circulaire conjointe du 8 novembre 2018 du ministre de l'intérieur et du ministre des sports, *« le sport n'est pas touché de manière uniforme, selon les territoires ou les disciplines, par les phénomènes de radicalisation qui demeurent très minoritaires au regard du nombre important de pratiquants en France »*. Aussi, il *« importe de programmer, avec discernement, mais détermination, notamment dans un souci de protection des pratiquants, des contrôles administratifs ciblés sur les territoires impactés et les disciplines à risque en croisant plusieurs critères »*. Les personnes auditionnées par la commission d'enquête partagent cette analyse : **l'important n'est pas tant de multiplier les contrôles que de bien les cibler vers certains clubs**. La coopération interservices est ici essentielle.

Le rapprochement entre le ministère des sports et le ministère de l'intérieur sur le terrain, est non seulement bienvenue, mais surtout nécessaire pour un bon ciblage des contrôles. Comme l'a indiqué la ministre des sports lors de son audition : *« Le ministère des sports n'a pas lui-même accès aux données que gère le ministère de l'intérieur, qui sont d'ailleurs classées secret-défense. Quand le ministère de l'intérieur nous invite à aller contrôler avec lui certaines associations, nous le faisons, mais nos contrôles ne ciblent pas cette thématique. »* Inversement, selon plusieurs personnes auditionnées, **les services de renseignement connaissent mal les dispositions du code du sport**, notamment les moyens de contrôle et les mesures administratives pouvant être prises dans ce cadre.

À cet égard, la commission d'enquête ne peut **qu'encourager le renforcement de la communication** entre les services du ministère de l'intérieur et ceux du ministère des sports. Elle salue le courrier ministériel adressé aux préfets pour les inciter à inclure les référents radicalisation des directions « jeunesse et sports » dans les groupes d'évaluation départementaux, afin d'intensifier les échanges à l'échelon départemental. En effet, **la communication entre les deux ministères semble perfectible** : lorsque les services de renseignements détectent une personne radicalisée ou en cours de radicalisation, les directions « jeunesse et sports » des services déconcentrés n'en sont pas toujours informées. Or, cette information serait précieuse pour permettre aux services compétents de déclencher un contrôle administratif dans l'association ou l'accueil collectif de mineurs fréquentés par cette personne. Il s'agirait de vérifier que l'origine de la radicalisation ne se situe pas au sein de cette structure, mais également que cette personne n'a pas cherché à embrigader d'autres personnes. En outre, les services « jeunesse et sports » peuvent déclencher des contrôles et entrer dans ces structures, là où parfois les services de renseignement ne le peuvent pas.

Sur les 7 000 contrôles réalisés dans des établissements sportifs en 219, 171 ont porté sur la prévention et la détection des phénomènes de radicalisation, en lien avec le ministère de l'intérieur.

b) Développer les contrôles interservices

Les témoignages recueillis concernant des contrôles regroupant plusieurs services de l'État sont particulièrement intéressants : dans plusieurs départements, des contrôles interservices sont déclenchés sous l'autorité du préfet et rassemblent agents « jeunesse et sport », renseignements territoriaux, services contrôlant les établissements recevant du public (ERP) et directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dirrecte), compétentes sur les questions relatives aux contrats. Ce travail collectif est important car il **permet de croiser les regards**. En effet, souvent, on cherche uniquement ce que l'on s'attend à trouver. L'approche interservices permet d'aborder le contrôle à travers une multitude de prismes, permettant ainsi d'avoir un contrôle le plus exhaustif possible. En effet, les agents « jeunesse et sports » des services déconcentrés disposent d'une connaissance fine et d'une expertise du mouvement sportif.

Bien évidemment, un travail de concertation en amont des contrôles doit avoir lieu pour **en définir les objectifs et les mesures de suivi**. Dans cette optique, il paraît essentiel à la commission d'enquête que les services départementaux jeunesse et sports des directions départementales de la cohésion sociale et la protection des populations soient pleinement associés aux réunions des CLIR.

Certes, aucun des clubs ainsi contrôlés n'a été fermé ou sanctionné pour des motifs directement liés à la radicalisation et au séparatisme religieux, les services mettant en avant d'autres infractions relatives par exemple aux conditions de diplômes d'hygiène, de sécurité, ou encore de respect des règles relatives aux établissements relevant du public. Toutefois, comme l'indique l'une des personnes auditionnées, ils permettent également de **rappeler à ces clubs que l'État peut les contrôler à tout moment**.

Proposition n° 36 : Inclure systématiquement les services départementaux « jeunesse et sports » des directions départementales de la cohésion sociale dans les réunions des CLIR.

De l'aveu de plusieurs personnes auditionnées, **de nombreux agents en charge des contrôles se sentent mal à l'aise ou démunis sur ces problématiques**. La commission d'enquête souhaite rappeler un prérequis qui lui paraît indispensable à ses yeux : **on ne peut laisser ces agents sans accompagnement, ni formation**.

Au cours de ses auditions, la commission d'enquête a relevé plusieurs pratiques intéressantes sur les territoires, qui contribuent à créer un **réseau régional de compétences**. Certaines directions régionales ont créé un groupe de travail sur le contenu de la formation relative au contrôle des

EAPS, avec une réunion au moins deux fois par an des référents départementaux et des établissements. Dans d'autres cas, un groupe de travail a été installé pour rédiger un guide relatif aux contrôles des EAPS. Comme l'a indiqué l'une des personnes rencontrées, dans ces groupes de travail, ce qui compte est l'élaboration des contenus et le cheminement, puisqu'il permet d'échanger, de découvrir les réticences, les points de blocage et d'élaborer **une réponse harmonisée à l'échelle d'un territoire**, permettant de présenter un front commun face aux tentatives de séparatisme.

Par ailleurs, elle a noté avec intérêt la démarche d'un référent régional, qui est présent, le cas échéant, lors des contrôles des établissements à la demande des directions départementales, pour apporter un appui, éviter le sentiment de solitude des agents en amont, pendant et en aval des contrôles.

La commission d'enquête appelle le ministère des sports à s'inspirer de l'organisation mise en place par le ministère de l'éducation nationale en matière de lutte contre les atteintes à la laïcité, avec la mise en place d'équipes « valeurs de la République » dans chaque académie et une cellule au niveau central, capables d'apporter rapidement des réponses aux questions que se posent les acteurs sur le terrain – agents des services déconcentrés, dirigeants de clubs, sportifs, fédérations... En effet, **il n'est pas acceptable d'entendre que certains de ces acteurs, confrontés à des difficultés, ont interrogé le ministère des sports à plusieurs reprises, sans avoir obtenu de réponse.**

Proposition n° 37 : S'inspirer de la cellule « valeurs de la République » mise en place au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse pour apporter aux questions que se posent les acteurs de terrain du domaine sportif des réponses rapides et communes à l'ensemble du territoire.

3. Réaffirmer la défense des valeurs de la République dans le monde du sport

a) Inclure ces notions dans les conventions liant les clubs, les fédérations et la future agence nationale du sport

L'organisation du monde du sport en France est en train de connaître une évolution majeure, avec la création de **l'agence nationale du sport (ANS)** compétente à la fois pour intervenir sur le haut niveau, mais également – et ce qui intéresse particulièrement la commission d'enquête –, sur le développement des pratiques aux échelons fédéral et territorial.

Les conventions d'objectifs pour les années 2020-2024 sont en cours de finalisation entre l'État et cette nouvelle agence. Le ministère a indiqué souhaiter inclure les différents enjeux de prévention des risques, y compris le risque de dérive communautaire ou de radicalisation, parmi les objectifs de l'ANS. Ceux-ci auront également vocation à être repris dans les appels à projets sportifs et projets sportifs territoriaux. En outre, selon le ministère, ces objectifs devront être traduits dans les conférences régionales et les conférences des financeurs.

Si la commission d'enquête ne peut que soutenir cette volonté ministérielle, elle reste toutefois sceptique face aux contenus précis de ces objectifs, au regard de la vision actuelle d'un sport inclusif à tout prix. Là encore, la prise de conscience au niveau ministériel d'un risque de séparatisme religieux et d'une remise en cause des valeurs de la République sur certains territoires est impérative.

b) Prendre en compte le rôle accru des fédérations et les encourager à renforcer leurs compétences en matière de prévention de la radicalisation et de lutte contre le séparatisme

Depuis quelques années, les fédérations disposent de pouvoirs renforcés dans l'organisation du sport en France. Ainsi, depuis l'ordonnance n°2015-904, l'affiliation d'une association sportive à une fédération sportive agréée par l'État vaut agrément.

Comme indiqué précédemment, disposer d'un agrément présente un certain nombre d'avantages. Il s'agit notamment d'une condition *sine qua non* pour pouvoir être éligible à une subvention étatique, en application de l'article L. 121-4 du code du sport. Par parallélisme, et même si le préfet peut toujours retirer un agrément, ce sont donc **les fédérations qui sont chargées de contrôler le respect du fonctionnement des clubs et les principes** fixés par le code du sport, notamment le fonctionnement démocratique de l'association, la transparence de sa gestion et l'égal accès des femmes et des hommes à ses instances dirigeantes. Cette modification législative n'est pas neutre : en effet auparavant, les services de l'État procédaient à une analyse approfondie des conditions d'agrément, lors d'un contrôle *a priori*. Aujourd'hui, le contrôle par les services de l'État est fait *a posteriori* et au cas par cas.

Cette tâche est souvent déléguée aux organes déconcentrés des fédérations – comités départementaux, ligues régionales... Dans ce contexte, la commission d'enquête salue la décision de certaines fédérations de décliner un réseau de référents au sein des ligues et districts afin de disposer d'un référent de proximité. Il est par ailleurs essentiel, dans ce contexte, d'étendre le réseau des référents à l'ensemble des fédérations. Cette responsabilité de contrôle doit s'accompagner d'une formation adéquate des organes déconcentrés des fédérations. Enfin, ce contrôle ne doit pas se

limiter au moment de l'affiliation, mais doit faire l'objet d'un suivi tout au long de la vie du club.

La commission d'enquête a noté avec intérêt la décision prise par la fédération française de basketball qui a décidé de supprimer les commissions de discipline départementales, parce que celles-ci se réunissant peu souvent et manquaient d'expertise. Celles-ci ont été remplacées par des commissions régionales, qui gèrent un plus grand nombre de dossiers.

Toutefois, face à ce rôle accru des fédérations dans la gestion du sport, la commission d'enquête insiste sur la **nécessité pour ces dernières de procéder à un contrôle attentif des clubs qui s'affilient**. Interrogé, le ministère a indiqué réfléchir à **renforcer les engagements demandés dans le cadre des délégations** accordées aux fédérations, qui leur donnent un pouvoir important : organisation des compétitions en France, définition des règles du jeu, sélection des athlètes composant les équipes de France. L'idée d'un « contrat de délégation » est à l'étude, qui définirait les droits et les devoirs de chaque fédération, dans lequel seraient matérialisés leurs responsabilités et leurs engagements en faveur des sujets d'éthique et d'intégrité et des valeurs de la République. **L'inclusion de ces responsabilités et engagements au sein de ces « contrats de délégation » est un impératif pour la commission d'enquête et constitue le pendant d'une plus grande autonomie** des fédérations et des pouvoirs plus importants qui leur sont donnés dans la gestion de leurs sports. En outre, la délégation de certaines compétences aux fédérations, notamment celle de l'agrément doit s'accompagner d'un **contrôle renforcé par l'administration de la mise en œuvre des conventions des fédérations**.

Proposition n° 38 : Inclure dans les contrats de délégation liant le ministère des sports et les fédérations un engagement en faveur des valeurs de la République.

Proposition n° 39 : Renforcer le contrôle par le ministère des sports du respect par les fédérations des objectifs fixés dans les contrats de délégation.

c) Faire du respect des valeurs de la République un prérequis pour être éligible aux subventions publiques et avoir accès aux équipements publics

Si l'agrément est un prérequis indispensable pour qu'un club soit éligible à des subventions étatiques, **tel n'est pas le cas pour les subventions versées par les collectivités locales**. Or, pour la commission d'enquête, il n'est pas acceptable que des fonds publics puissent servir à soutenir des associations sportives portant des projets contraires aux valeurs de la

République. Aussi, elle préconise qu'*a minima*, **l'agrément soit nécessaire pour être éligible aux subventions versées par les collectivités locales.**

La commission d'enquête s'interroge également sur l'opportunité de soumettre ces financements à la **signature d'une charte** incluant le respect des valeurs de la République. La commission d'enquête rappelle que toute association demandant des subventions publiques de l'État doit s'engager à respecter les principes et valeurs de la charte des engagements réciproques conclue le 14 février 2014 entre l'État, les associations d'élus territoriaux et le Mouvement associatif. Ce document, dont le contenu serait élargi au respect des valeurs de la République, pourrait servir d'inspiration pour le monde sportif, y compris non associatif.

Enfin, comme l'a souligné l'une des personnes auditionnées, dans un contexte où les subventions stagnent voire diminuent, l'un des principaux moyens d'action des collectivités territoriales est **l'attribution de créneaux d'accès aux équipements publics réservés aux clubs et associations sportives**. Tout comme pour les subventions, la commission d'enquête plaide pour que la mise à disposition de ces équipements fasse l'objet de la signature par la structure concernée d'une charte de respect des valeurs de la République. En outre, afin d'éviter toute tentation de dérives de certains clubs au motif d'un règlement peu clair, elle invite l'ensemble des collectivités territoriales à **rappeler par affichage** les conditions d'utilisation des équipements publics sportifs, notamment le respect des valeurs de la République, ainsi que comme l'a indiqué la ministre devant la commission d'enquête l'interdiction pour une association sportive « *d'utiliser un équipement ou de rassembler des enfants pour autre chose que la pratique sportive, comme pour la prière par exemple* ».

Proposition n° 40 : Faire de l'agrément une condition sine qua non pour tout club ou association sportif souhaitant bénéficier d'une subvention publique.

Proposition n° 41 : Faire de la signature d'une charte incluant les respects des valeurs de la République un prérequis indispensable pour toute association souhaitant bénéficier de subventions des collectivités locales.

Proposition n° 42 : Encourager les collectivités locales à rappeler par affichage les conditions d'utilisation des équipements sportifs, notamment le respect des valeurs de la République et l'interdiction de leur utilisation pour autre chose que la pratique sportive, sauf dérogation expresse.

d) Renforcer les contrôles des encadrants, animateurs et bénévoles exerçant dans les clubs sportifs

En application des articles 212-9 et 322-1 du code du sport, un exploitant d'EAPS, un animateur, un encadrant ou un éducateur sportif, rémunéré ou bénévole, ne peut exercer s'il a fait l'objet d'une condamnation pour l'un des crimes ou délits mentionnés dans cet article. Par ailleurs, une interdiction s'applique également aux personnes ayant fait l'objet d'une mesure administrative d'interdiction de participer, à quelque titre que ce soit, à la direction et à l'encadrement d'accueils collectifs de mineurs.

La commission d'enquête estime nécessaire de **renforcer ce contrôle d'honorabilité**. Celui-ci se fait actuellement de manière automatisée, uniquement dans le cadre de l'établissement des cartes professionnelles des éducateurs. Les éducateurs sportifs doivent faire l'objet d'une déclaration annuelle. Elle entraîne une vérification du Bulletin n°2 du casier judiciaire et du FIJAIS.

La commission d'enquête note avec intérêt l'expérimentation en cours en Centre-Val de Loire pour étendre ce contrôle d'honorabilité automatique aux **éducateurs bénévoles**. Interrogé, le ministère des sports a indiqué que les fédérations sont actuellement en train de constituer le fichier des licenciés qu'elles chargeront sur une plateforme automatique, permettant un croisement automatisé avec le FIJAIS. **Ce dispositif doit être opérationnel en janvier 2021**. Ce renforcement du contrôle de l'honorabilité des bénévoles est une nécessité soulignée par plusieurs personnes auditionnées. Ces derniers ont également indiqué à la commission d'enquête des contraintes pratiques à ces contrôles : sur les licences ne figurent actuellement pas les dates de naissance. Certaines directions départementales de la cohésion sociale ont ainsi pris l'habitude, en amont de chaque contrôle, de demander à l'association la liste de l'ensemble des bénévoles avec leurs nom, prénom, date et lieu de naissance, afin de pouvoir procéder à un criblage avant de se rendre sur le terrain.

Proposition n° 43 : Étendre le contrôle systématique et automatisé du respect des conditions d'honorabilité aux éducateurs sportifs bénévoles.

4. Des moyens humains trop faibles au regard de l'enjeu des contrôles

Le renforcement des contrôles et la priorité fixée par le gouvernement à la lutte contre le séparatisme religieux posent nécessairement la question des moyens, notamment ceux des directions

régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale. **Or, la commission d'enquête ne peut que constater que ceux-ci ne semblent pas être à la hauteur.**

a) Une absence de données révélatrice du manque d'implication du ministère sur cette thématique ?

Dans le cadre de ses travaux, la commission d'enquête a demandé au ministère des sports l'évolution des moyens dévolus aux services déconcentrés, en matière de lutte contre la radicalisation ces cinq dernières années. Le ministère n'a pas pu fournir les éléments demandés *« en raison du contexte de la crise sanitaire »*. La commission d'enquête se demande **si le manque de données statistiques** sur l'évolution des moyens dévolus à cette thématique **ne traduit pas le fait que la lutte contre la radicalisation et la prévention du séparatisme n'est pas une priorité forte de ce ministère**. La commission d'enquête en veut pour preuve les chiffres qui lui ont été transmises, relatifs aux contrôles et notamment ceux portant sur la prévention et détection des phénomènes de radicalisation. Si les réponses du ministère indiquent que 30 contrôles ont été réalisés dans ce cadre en 2018, les services précisent toutefois : *« Ces résultats sont indicatifs après interrogation de l'ensemble des services ponctuellement. Nous ne disposons pas à ce jour d'un outil statistique recensant tous les contrôles par critères sélectionnés. Nous réfléchissons à faire évoluer la base EAPS pour lui permettre ce type de fonctionnalité. »*

b) Des effectifs en baisse

Les seules données transmises par le ministère concernent les effectifs pour 2018 : 10 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) étaient consacrés au niveau national à la prévention de la radicalisation et 147,9 ETPT dédiés à la mission d'inspection, de contrôle et d'évaluation dans les services déconcentrés régionaux et départementaux – soit moins de deux par départements.

Ces chiffres, **déjà peu élevés**, doivent en outre être certainement **minorés** pour deux raisons : tout d'abord, les quelque 148 ETPT des services déconcentrés concernent **l'ensemble des missions d'inspection et de contrôle**, y compris sur des thèmes autres que la prévention de la radicalisation. En outre, comme le précisent les réponses au questionnaire adressé par la commission d'enquête, *« ces données s'inscrivent dans un contexte global de réforme de l'organisation territoriale de l'État qui impacte les effectifs disponibles dans les services déconcentrés et la répartition des missions »*. La réalité est **une diminution des effectifs**. Ainsi, la direction départementale de Haute-Saône de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale comportait en 2014 cinq équivalents temps plein (ETP) – un inspecteur de la jeunesse et des sports (IJS), trois conseillers d'éducation sportive et deux conseillers d'éducation populaire. Aujourd'hui, ce service n'est plus constitué que de trois agents. Dans l'ensemble des directions départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale de la

région Auvergne-Rhône-Alpes, les moyens consacrés à l'inspection, le contrôle et l'évaluation – y compris hors radicalisation – sont passés de 24 ETPT en 2016 à 20 en 2018. Quant à la direction départementale de la cohésion sociale de la Seine-Seine-Denis, si elle compte 70 agents, le pôle « sports » compte sept personnels techniques et pédagogiques et un unique inspecteur de la jeunesse et des sports. Or, entre 1,6 million et 2 millions de personnes vivent sur ce territoire.

En outre, les services déconcentrés sont confrontés à un **changement très rapide des priorités fixées par le ministère**. Ainsi, depuis peu, l'une des priorités majeures est la lutte contre les violences sexuelles dans le sport. Il est difficile de tout faire et de démultiplier les moyens humains, **obligeant les services à faire des choix entre les priorités**.

La commission d'enquête regrette que le gouvernement ne se donne pas les moyens humains pour atteindre les objectifs ambitieux qu'il s'est fixé en matière de lutte contre le séparatisme religieux et le repli communautaire.

<u>Proposition n° 44</u> : Renforcer les moyens humains dans les services déconcentrés du ministère affectés à la lutte contre la radicalisation et le séparatisme religieux.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 7 JUILLET 2020

Version non finalisée - sous embargo jusqu'au 9 juillet 9h

**CONTRIBUTION DE MME NATHALIE GOULET,
VICE-PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE,
SÉNATEUR DE L'ORNE (GROUPE UC),
ET M. ANDRÉ REICHARDT,
SÉNATEUR DU BAS-RHIN (LES RÉPUBLICAINS)**

Dans un contexte particulièrement délicat, les travaux de la Commission d'enquête sur « la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre » ont abouti à un rapport dense faisant l'état des lieux de la radicalisation islamiste dans notre pays. Sans partager les constats faits par certains intervenants dont nous contestons, et la légitimité et les conclusions, les auditions ont clairement identifié de nombreux points d'inquiétude, tout particulièrement en ce qui concerne les domaines de l'éducation et du sport.

La Commission d'enquête a élaboré des propositions, sans toutefois prendre suffisamment en considération, à notre sens, et compte tenu des travaux antérieurement menés, des éléments pourtant déterminants dans la lutte contre la radicalisation islamiste, à savoir la question du contrôle des associations (I), la formation des Ministres du Culte (II) et la tolérance zéro pour les adeptes des Frères Musulmans (III).

Des amendements ont été déposés dans ce sens, leur sort n'est toutefois pas connu au moment de la rédaction de la présente contribution, destinée, une fois de plus, à mettre en exergue les contradictions politiques sur ces sujets.

I - Une urgente révision du droit des associations

Nous faisons face à une sorte de « schizophrénie » des pouvoirs publics, mais aussi des élus. Comment l'expliquer ? Il convient peut-être de rappeler un principe fondamental du droit français, garanti par la Constitution : **Le principe d'égalité devant la loi**. Ainsi, toute réforme des règles relatives à la gestion des associations cultuelles a constitutionnellement vocation à s'appliquer à tous les cultes.

Aujourd'hui, au moment de la constitution d'une association à vocation cultuelle, les membres ont en fait - sinon en droit - le choix entre les dispositions

de la loi de 1901¹ et celles de 1905². Une application stricte du droit ne devrait pas permettre ce choix lorsqu'il s'agit d'associations ayant un lien direct ou indirect avec une activité culturelle.

Car en effet, on assiste dans la réalité d'une part à un petit « arrangement » avec la loi concernant le choix des statuts (a) et d'autre part à un défaut de transparence sur les obligations financières des associations préférant les dispositions de la loi de 1901 à celles de la loi de 1905 (b).

a) Un stratagème avantageux pour le choix des statuts

Les associations régies par les dispositions de la loi de 1901 bénéficient d'une grande liberté quant à leur mode de financement. Cette souplesse en termes d'obligations financières et comptables constitue un élément d'attractivité non négligeable. Choisir les statuts de la loi de 1901 permet en effet aux associations culturelles, outre l'obtention de subventions publiques, de ne pas avoir à rendre de compte sur leurs financements et la gestion de leurs comptes – ce qui n'apparaît plus acceptable aujourd'hui dans le contexte des légitimes obligations de transparence financière.

Ouvrir une bibliothèque ou un centre culturel relève bien du registre de la loi de 1901. Néanmoins, y adjoindre une classe destinée au catéchisme, au Talmud Torah, ou à l'étude du Coran, confère à l'ensemble une autre destination. Cela devrait conduire les responsables de ces établissements à opter pour le statut prévu à cet effet, celui de 1905, ce qui n'est pourtant quasiment jamais le cas.

Il est donc plus que nécessaire de mettre un terme à cet arrangement avec la loi, arrangement sur lequel de nombreux élus ferment les yeux... Toute association, même initialement créée sous le régime de la loi de 1901, doit, à mon sens, s'aligner sur le statut de la loi de 1905 dès lors qu'elle acquiert une dimension culturelle et ainsi se soumettre aux obligations comptables et financières qui en découlent.

Le Parlement, une fois, et le Sénat à 3 reprises ont partagé cette position notamment en juin 2018 et en juillet 2019^{3 4} et nous en sommes toujours au même point ! Dieu reconnaîtra les siens (?), si les pouvoirs publics les ont perdus.

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069570&dateTexte=20090506>

² <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000508749>

³ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2018-2019/410/Amdt_COM-1.html

⁴ http://videos.senat.fr/video.1253659_5d247f862c6cc.seance-publique-du-9-juillet-2019-apres-midi?timecode=3744000

b) Un défaut de transparence en matière d'obligations financières

Profitant de cette tolérance, de nombreuses structures ayant opté pour le statut relevant de la loi de 1901 se trouvent *de facto* déchargées d'obligations financières et comptables. Cette situation est loin d'être anodine. Le rapport de TRACFIN (Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers clandestins) de 2018-2019 intitulé « Tendances et analyses des risques de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme »¹ porte un chapitre entier intitulé « Renforcer la transparence des associations à but non lucratif », relevant des carences dans le fonctionnement du secteur, tout autant que le manque de transparence dans la gestion de certaines associations.

TRACFIN réitère un certain nombre de préconisations faites dans de nombreux rapports de mission. Notons, parmi ces rapports, le rapport n° 388 (2014-2015) du Sénat d'avril 2015 sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe². Notons aussi un autre rapport, du Sénat également, déposé le 5 juillet 2016 sur l'organisation, la place et le financement de l'islam en France et de ses lieux de culte³, ainsi que, pour faire bonne mesure, un rapport de l'Assemblée nationale déposé le 6 juin 2019, sur la lutte contre les groupuscules d'extrême droite en France⁴. Ce dernier, extrêmement important et pourtant injustement tombé dans l'oubli, avance exactement les mêmes préconisations.

Il est en effet pour le moins curieux de constater que certains élus, qui demandent la pleine transparence des associations cultuelles – ainsi que la transparence des associations étrangères, voire l'interdiction de financements étrangers – refusent en même temps de voter, chaque fois qu'elles sont proposées, des mesures qui vont dans le sens d'un peu plus de transparence. Il en est ainsi de l'alignement des statuts pour ce qui concerne la réglementation financière des associations gérant un lieu de culte.

Le 4 octobre 2016, lors de l'examen du projet de loi Égalité et Citoyenneté, le Sénat avait adopté, contre l'avis de la rapporteur Françoise Gatel, un alignement des statuts de 1901 et de 1905 dans le cadre de la gestion d'un lieu de culte. Il en est ainsi des obligations comptables au premier euro de

¹ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/tracfin/tracfin_analyse_2018-2019.pdf

² <https://www.senat.fr/rap/r14-388/r14-388.html>

³ <http://www.senat.fr/rap/r15-757/r15-757.html>

⁴ http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/celgroued/l15b2006_rapport-enquete

financement public¹. Il en va également de la création d'un fichier comportant éventuellement le nom des trésoriers et présidents d'associations².

Cette disposition, votée en termes identiques par l'Assemblée Nationale a, hélas, été sanctionnée par le Conseil Constitutionnel qui a considéré qu'il s'agissait d'un cavalier³.

Nous pêchons par naïveté et, comme disent nos amis italiens, « *tra il dire e il fare c'è di mezzo il mare* » : entre le dire et le faire, il y a la moitié de la mer.

Dans son excellent ouvrage sur la laïcité⁴, le Président Gérard Larcher écrivait ceci : « *On peut [...] mettre en place autoritairement [ce changement de statut], ou pousser les associations gérant un lieu de culte vers le statut de 1905. Aujourd'hui, c'est plutôt la forme d'association de la loi de 1901 qui est privilégiée par les musulmans. On peut les inciter à adopter le statut de 1905, mais cela peut poser problème vis-à-vis des cultes installés* ». L'égalité devant la loi peut poser problème aux cultes installés ? Vraiment ? Lesquels ? Comme le dit si bien Jean-Jacques Bourdin ; « *Les Français veulent savoir* ».

Le Président Larcher poursuit en ces termes : « *On pourrait ainsi inciter toute nouvelle association gérant un lieu de culte à se ranger sous ce statut. Autre niveau d'intervention, on pourrait abaisser, comme le demande TRACFIN, le seuil de contrôle des comptes* », actuellement établi à 153 000 euros. Le Président ajoute « *Mais je sais l'importance - précise-t-il - de la vie associative en France et cela aurait pour conséquence de soumettre à l'obligation de recours à un commissaire aux comptes toute association loi de 1901* ».

Confondre les associations ayant un lien direct ou indirect avec la gestion d'un culte avec l'association des pêcheurs à la ligne d'un village de France ne saurait constituer plus longtemps un argument pour refuser une clarification, alors que les critiques et suspicions continuent de pleuvoir sur les associations qui gèrent le culte musulman. Celles-ci ont d'ailleurs déclaré et écrit très clairement que le statut de la loi de 1905 ne leur posait aucun problème, comme il est indiqué page 5 de la brochure contenant les propositions de l'Union des Mosquées de France pour l'organisation du culte musulman.⁵(extrait ci-après)

¹ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2018-2019/410/Amdt_COM-2.html

² http://www.senat.fr/amendements/commissions/2018-2019/410/Amdt_COM-4.html

³ https://www.senat.fr/amendements/2017-2018/538/Amdt_1.html

⁴ [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/presidence/Actualites/2019/Loi_de_1905 - Entretiens_GL-MG.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/presidence/Actualites/2019/Loi_de_1905_-_Entretiens_GL-MG.pdf)

⁵ <http://www.appmobile.umfrance.fr/wp-content/uploads/2018/05/Organisation-du-culte-musulman-Propositions-UMF.pdf>

Propositions 2, 3, 4

2. Inscrire les associations gestionnaires de mosquées sous le régime 1905 ou, le cas échéant, séparer les activités cultuelles et les activités culturelles qui seraient gérées par deux associations distinctes l'une régie par la loi 1905, l'autre par la loi 1901. Une autre option serait d'imposer aux associations régies par la loi 1901 les mêmes exigences en matière de gestion et de transparence que celles appliquées aux associations régies par la loi 1905.

C'est la raison pour laquelle un amendement dans ce sens a été proposé à la Commission d'enquête. À l'heure où cette contribution est rédigée, nous n'en connaissons pas encore le sort.

II - La formation des ministres du culte

En matière de formation des imams, la position est la même : beaucoup dénoncent l'ingérence étrangère en France, mais personne ne propose la moindre tentative d'y améliorer les dispositifs de formations. Certes, c'est aux musulmans de s'organiser, mais à partir du moment où ce sujet devient un sujet de rupture du lien sociétal et un danger pour la cohésion nationale provoquant racisme et incompréhension, il faut s'emparer de la question.

C'est bien ce qui a été tenté par André Reichardt et moi-même, dans une proposition de loi initialement déposée par André Reichardt, que son propre groupe n'a pas tenu à inscrire à l'ordre du jour. C'est donc le groupe UC qui a accepté d'inscrire cette proposition dans son ordre du jour réservé.

De quoi s'agissait-il ? L'objectif de cette proposition de loi était bel et bien de contrôler le niveau et la qualité de la formation des ministres des cultes¹. Cette dernière portait deux grands principes :

- Placer sous le régime des associations cultuelles (loi de 1905) toute association en charge de l'exercice d'un culte ou de la gestion d'un lieu de culte quel qu'il soit ;
- Exiger une qualification cultuelle reconnue pour tous les ministres de culte, salariés ou bénévoles, de toutes confessions.

¹ <https://www.senat.fr/leg/pp17-030.html>

Cette proposition de loi¹ avait pourtant un objectif très clair, à savoir tordre le cou à cette hypocrisie en matière de formation des imams et des autres ministres du culte. Elle ouvrait également la porte à la mise en place d'une formation des imams en France, dans la construction d'un véritable islam de France, adapté au cadre républicain. Il ne s'agissait d'ailleurs que de la réitération d'une proposition faite lors de la mission d'information du Sénat² sur l'islam.

Le texte étudié en séance, a été totalement vidé tout le contenu par suite de scrutins publics demandés par...le groupe majoritaire.

Une piste de solution existe pourtant, et se trouve sous nos yeux : l'ouverture d'une « école de formation des imams » en France pour qu'un terme soit mis à cet « islam des consulats » qui ne dispose d'aucune légitimité mais qui interdit surtout le développement d'une formation dans le contexte de notre bloc de légalité républicain. Permettre la mise en place de structures d'enseignement adaptées au contexte républicain et non parasitées par des conceptions étrangères déconnectées est pourtant une condition *sine qua non* de la réduction de l'islam radical. En effet, il ne faut pas un effort surhumain pour comprendre que, faute de ministres du culte suffisamment compétents, de jeunes français de confession musulmane peuvent se retrouver perdus dans les tourbillons d'influence de prédicateurs parfois mal intentionnés.

III - La lutte contre les Frères Musulmans

La lutte contre l'islamisation passe aussi par la lutte sans tolérance à l'égard des ennemis de la République, et notamment du mouvement des Frères Musulmans. Lutter contre l'islam radical implique ainsi de traiter le problème à la racine.

En mai 2019, nous mettons en garde les autorités françaises contre le lancement de l'application EuroFatwa³ depuis Dublin par le chef de file des Frères Musulmans. Puissant vecteur de messages haineux, antisémites, homophobes, et séparatistes, cette application constitue également une source de financement du terrorisme.

Sans être alarmistes et loin de nous ranger derrière une vision journalistique cherchant à créer de gros effets médiatiques en affirmant que les

¹ <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl17-030.html>

² <https://www.senat.fr/rap/r15-757/r15-7571.pdf>

³ https://m.youtube.com/watch?v=G3KnpT_Nb4

Frères Musulmans seraient aux portes du pouvoir, nous marquons une forte inquiétude face aux dérives provoquées par l'idéologie qu'ils véhiculent.

Tous ceux qui suivent les travaux menés sur ce sujet savent à quel point nous avons à cœur de rester fidèles aux lois de la République et en particulier à la loi de 1905, à la fois totem et tabou.

C'est aux religions de s'adapter à la République et non l'inverse et le tout sécuritaire n'est pas la solution.

Des événements récents qui sonnent comme autant de « déjà vu » peuvent conduire les plus objectifs des Français à ressentir une vague d'indignation, de fatigue, de colère et incompréhension.

Que penser de l'arrestation à Marseille, le 29 Janvier 2020, de Majdi Mustafa Nameh, alias Islam Alloush, présumé coupable de graves crimes commis au nom de Jaysh Al-Islam (« Armée de l'islam »), groupe islamiste syrien ?

Nous sommes en droit de nous interroger, hier comme aujourd'hui, sur les conditions de délivrance de visas étudiants. Le fait que ce terroriste d'abord adepte des Frères Musulmans puis passé par d'autres obédiences et recherché par toutes les polices, ait bénéficié d'un visa Erasmus, semble à peine croyable !

De la même façon, comment a-t-on laissé, « au nez et à la barbe » des autorités, se dérouler au mois de mai 2019 une série de douze conférences, destinées à collecter des fonds - supposés être déductibles d'impôts - pour une école d'Ouléma en Mauritanie ?

Les intervenants comme Mahfoudh Ould Brahim Vall, (connu des services mauritaniens pour son appartenance aux Frères musulmans et son obédience au Cheik Dedew, figure très influente de la mouvance frériste) Hassan Iquioussen et combien d'autres adeptes du Cheik Qaradawi, père spirituel des Frères musulmans (réfugié au Qatar), circulent-ils ainsi et collectent, en France, des fonds en toute impunité.

Collectes organisées à grand renfort de publicité mais en toute opacité et cerise sur le gâteau pour soutenir des actions hostiles à notre pays.

En septembre 2019, une réunion du Centre Arabe de Recherches et d'Études Politiques de Paris (CAREP), « think tank » connu pour ses liens avec le Qatar, donnait lieu à un discours clair de son directeur exécutif appelant les Français de confession musulmane, indiquant que « *tous ceux qui ne sont pas d'accord avec ce processus (...) doivent savoir qu'ils ont 6 millions de voix à portée de mains* », recommandant « *de taper aux urnes* ». Si ces propos semblent inciter à utiliser les outils de la démocratie, la confusion avec les listes communautaires, antirépublicaines, les rendent dangereux.

Le 28 septembre 2019, c'est à la Mairie de Rouen que s'est déroulé un séminaire dans la salle 5 de la mairie annexe de Rouen Saint-Sever, tenu par Othmane Iquioussen, connu des services de renseignement pour son adhésion à l'idéologie des Frères Musulmans.

Comment expliquer que les maires, qui réclament toujours à être plus associés à la lutte contre la radicalisation et qui demandent à être informés si des individus fichés S résident sur leur commune, acceptent de telles manifestations dans des locaux publics sans solliciter préalablement les référents de la préfecture ?

Certes la République reconnaît la liberté d'association et de réunion, mais dans les limites du respect de l'ordre public. On est en droit de s'interroger sur le fonctionnement du renseignement territorial alors que dans le cas de Rouen, le préfet contacté semblait ignorer la tenue de ce séminaire.

De la même façon, les collecteurs de fonds opérants en pleine lumière sur nos territoires, ne pourraient-ils pas être interdits d'entrée ou, au moins, être un peu mieux suivis ?

Si nous voulons limiter l'influence extrémiste, incompatible avec nos lois républicaines, il faut prendre des mesures plus concrètes comme l'établissement d'une communication claire avec nos postes à l'étranger, ainsi qu'avec les autres pays de l'Union Européenne, afin de valider (ou non), de façon collégiale, l'octroi de visas (ceux des étudiants notamment). En effet, l'échange de données est primordial : il permettrait de bâtir une liste de personnalités *non grata* en Europe et d'en assurer l'actualisation, précaution qui apparaît aujourd'hui être une évidence. Enfin, et cela a été développé plus tôt, un meilleur contrôle des associations, des think-tanks et de leurs financements s'imposent.

Cet échange de renseignements sur la base d'une liste établie par les postes à l'étranger est d'autant plus important à propos du Moyen-Orient, mais aussi de l'Afrique de l'Ouest où cette tendance frériste se développe de plus en plus.

Par conséquent, il y a des trous dans les dispositifs de protection de notre République, nous sommes nombreux à les dénoncer ici ou là.

Il faut savoir assurer la sécurité des Français de façon républicaine, mais ferme.

Des brèches existent qui font de nos compatriotes musulmans des otages d'une poignée de radicaux, c'est à dire de personnes qui font primer une autre loi que celle de la République.

Nous ne manquons ni de travaux ni de rapports sur le sujet de la gangrène de certains territoires par un islam radical, il faut prendre connaissance des

travaux des députés sur la radicalisation dans les services publics¹ qui tirent, à juste titre, une sonnette d'alarme sur ce que nous qualifions depuis longtemps de délit de naïveté ou de déni de réalité.

Ce sujet n'est pas alarmant qu'à l'échelle nationale, il se développe et prend de nouvelles formes. En témoigne l'arrivée de Takwakkol Karman, certes Prix Nobel de la Paix pour son engagement pour la cause des femmes au Yémen, au sein du Conseil de surveillance de Facebook.

Cette dernière tient des propos inquiétants et marque régulièrement par ses positions, sa proximité avec les thèses des Frères Musulmans, ce qui a semé un trouble légitime chez les observateurs attentifs².

Les adeptes des Frères Musulmans véhiculent l'antisémitisme, le séparatisme et pratiquent un islam politique contraire aux valeurs de la République. C'est pourquoi il faut interdire le territoire national à leurs leaders et représentants.

Nous connaissons les réponses à apporter, un rapport nouveau ne sera qu'un rapport de plus s'il ne s'accompagne pas d'une véritable politique volontariste, alliant respect des principes républicains - notamment l'égalité de tous devant la Loi de la République, la faisant primer sur toutes autre règle de vie - et une tolérance zéro pour ses ennemis.

¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i2082.asp>

² <https://www.lefigaro.fr/vox/societe/lutte-contre-les-contenus-haineux-peut-on-vraiment-faire-confiance-a-facebook-20200515>

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Mardi 3 décembre 2019

M. Youssef Chiheb, professeur associé à l'université Paris 13, directeur de recherche au Centre français de recherche sur le renseignement

M. Pierre Vermeren, professeur d'histoire contemporaine à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Jeudi 12 décembre 2019

MM. Emmanuel Razavi, fondateur et directeur de GlobalGeoNews, et **Alexandre del Valle**, géopolitologue, consultant et essayiste

M. Mohammed Sifaoui, journaliste, écrivain et réalisateur

Mardi 17 décembre 2019

M. Bernard Rougier, professeur à l'Université Sorbonne Nouvelle Paris 3

Mardi 7 janvier 2020

M. Olivier Roy, professeur au Robert Schumann Centre for Advanced Studies de l'European University Institute de Florence (Italie)

Mardi 21 janvier 2020

M. Hugo Micheron, docteur en sciences politiques, chercheur à l'École normale supérieure

Mme Florence Bergeaud-Blackler, anthropologue, chargée de recherche au Centre national de la recherche scientifique

Jeudi 23 janvier 2020

Mme Zineb El Rhazoui, journaliste et essayiste

Mardi 28 janvier 2020

M. Nicolas Lerner, directeur général de la sécurité intérieure

M. Thomas Campeaux, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur

Mercredi 29 janvier 2020

M. Médéric Chapitau, spécialiste de la radicalisation

M. Mohamed Louizi, essayiste

Mardi 4 février 2020

M. Julien Le Guen, commissaire divisionnaire, adjoint à la cheffe du service central du renseignement territorial de la Direction générale de la police nationale

Table ronde de représentants de l'**Association musulmane pour l'islam de France** :

M. Hakim El Karoui, chef d'entreprise, essayiste

M. Sadek Beloucif, professeur des universités, praticien hospitalier, ancien membre du Comité national d'éthique

M. Mohamed Bajrafil, docteur en linguistique, enseignant, imam

Mardi 18 février 2020

M. Luc Puisais-Hee, directeur des sports, membre de l'Association nationale des dirigeants et intervenants des installations des services des sports (ANDIIS)

Jeudi 20 février 2020

M. Frédéric Rose, préfet, secrétaire général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR)

Mardi 25 février 2020

Table ronde de représentants de **fédérations sportives** :

MM. Pierre Guibert, membre du bureau exécutif en charge des actions citoyennes et sociales, et **Mathieu Robert**, chef de projet actions citoyennes et sociales de la ligue du football amateur, pour la fédération française de football

M. Mahyar Monshipour, pour la fédération française de boxe ;

M. Jean-Pierre Siutat, pour la fédération française de basket-ball

M. Frédéric Veaux, directeur général de la police nationale

MM. Gilles Pecout, recteur de la région académique Île-de-France, recteur de l'académie de Paris, **Daniel Auverlot**, recteur de l'académie de Créteil, et **Mme Charline Avenel**, rectrice de l'académie de Versailles

Mardi 3 mars 2020

Mme Maryvonne Le Brignonen, directrice du service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN), et **M. Julien Amode**, adjoint au chef du département de l'analyse, du renseignement et de l'information

M. Michel Aubouin, ancien préfet

M. François Héran, professeur au Collège de France, Chaire Migrations et sociétés

Jeudi 5 mars 2020

MM. Jérôme Schnoebelen, chef du service jeunesse, sports et vie associative, direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations de la Haute-Saône, **Luc Grenier**, référent régional prévention de la radicalisation dans le sport à la direction régionale et départementale de la jeunesse, du sport et de la cohésion sociale Auvergne-Rhône-Alpes, et **Alexandre Martinet**, directeur départemental de la cohésion sociale de Seine-Saint-Denis.

Mercredi 11 mars 2020

Mme Isabelle Ullern, doyenne de la Faculté libre d'études politiques (FLEPES), responsable du dispositif expérimental « Formations hybrides avec les acteurs religieux (FHAR) et **Mme Ambre Perrot**, chargée de mission de la FLEPES pour le déploiement de la FHAR

M. Makhlof Mameche, président de la Fédération nationale de l'enseignement musulman

M. Giles Roussel, président de la Conférence des présidents d'université (CPU), accompagné de **M. Jean-François Balaudé**, président du Campus Condorcet, ancien président de l'université Paris-Nanterre président du Comité scientifique de prévention de la radicalisation (COSPRAD), et de **M. Guillaume Bordry**, délégué général de la CPU

Jeudi 28 mai 2020

Mmes Razika Adnani, membre du conseil d'administration de la Fondation Islam de France, et **Djemila Benhabib**, essayiste, auteur de *Ma vie à contre-Coran*

MM. Mohamed-Ali Adraoui, Marie Sklodowska Curie Fellow at the London School of Economics Centre for international Studies, et **Haoues Seniguer**, maître de conférences en science politique à Sciences Po Lyon, chercheur au laboratoire Triangle (ENS/CNRS), UMR 5206, Lyon, directeur adjoint, de l'Institut d'études de l'islam et des sociétés du monde musulman (EHESS/CNRS), UMS 2000, Paris

Vendredi 29 mai 2020

Mme Nadia Remadna, présidente de la Brigade des mères

Jeudi 4 juin 2020

M. Jérôme Harnois, directeur chargé de la maîtrise des risques, de la sûreté et des relations institutionnelles de la RATP, et **Mme Nathalie Gondard**, chargée de mission à la délégation générale à l'éthique

Jeudi 11 juin 2020

Mme Marie-Anne Lévêque, secrétaire générale du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

M. Mohammed Moussaoui, président du Conseil français du culte musulman

Mme Roxana Maracineanu, ministre des sports

Jeudi 18 juin 2020

Me Adélaïde Jacquin, avocate au barreau de Paris, et **M. Hamza Esmili**, sociologue, à la demande du Collectif contre l'islamophobie en France

M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse

M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur

Vendredi 19 juin 2020

M. Gabriel Attal, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

Mardi 7 janvier 2020

M. Naëm Bestandji, fondateur du Collectif « Ni putes ni soumises » de Grenoble

M. Mehdi Aifa, président fondateur de l'Amicale des jeunes du refuge

Jeudi 9 janvier 2020

Mme Céline Pina, essayiste

Mmes Annie Sugier, présidente, et **Linda Weil-Curiel**, secrétaire générale de la Ligue du droit international des femmes

Mardi 11 février 2020

Préfecture de police de Paris

M. Didier Lallement, préfet de police

Mme Françoise Bilancini, directrice du renseignement

Mme Valérie Martineau, directrice de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne

Jeudi 5 mars 2020

M. Philippe Sibille, officier de liaison au ministère de l'intérieur, conseiller pour les affaires de sécurité et de prévention de la radicalisation à la Direction des sports

Vendredi 29 mai 2020

Lieutenant-Colonel David Maitrot, officier de la gendarmerie nationale