N° 757

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2016

RAPPORT D´INFORMATION

FAIT

au nom de la mission d’information (1) sur l’organisation, la place et le financement

de l’Islam en France et de ses lieux de culte,

Présidente

Mme Corinne FÉRET,

Rapporteur

Mme Nathalie GOULET,

Co-rapporteur

M. André REICHARDT,

Sénateurs.

(1) Cette mission d’information est composée de : Mme Corinne Féret, présidente ; Mme Nathalie Goulet, rapporteur ;

M. André Reichardt, co-rapporteur ; MM. Michel Amiel, Jacques Bigot, Mme Jacky Deromedi, M. Roger Karoutchi, vice-présidents ;

MM. Pascal Allizard, Philippe Bonnecarrère, Bernard Cazeau, Mmes Chantal Deseyne, Josette Durrieu, Colette Giudicelli, MM. François

Grosdidier, Jacques Grosperrin, Mme Fabienne Keller, MM. Rachel Mazuir, Christian Namy, Cédric Perrin, David Rachline, Gilbert Roger,

René Vandierendonck, Mme Evelyne Yonnet.

- 3 -

S O M M A I R E

Pages

LE CADRE GÉNÉRAL DES TRAVAUX DE LA MISSION D’INFORMATION ............... 7

I. LA COMMUNAUTÉ MUSULMANE, OU PLUTÔT LES COMMUNAUTÉS

MUSULMANES ....................................................................................................................... 21

A. LA PLUS FORTE COMMUNAUTÉ MUSULMANE EN EUROPE .................................... 23

B. UNE COMMUNAUTÉ JEUNE ET MAJORITAIREMENT ISSUE DE

L’IMMIGRATION ................................................................................................................ 24

1. En métropole, une communauté constituée au fil des vagues d’immigration ......................... 24

2. Des situations plus contrastées outre-mer ............................................................................ 25

C. UNE COMMUNAUTÉ MUSULMANE EN EXPANSION ? .............................................. 26

D. L’ABSENCE DE DONNÉES OFFICIELLES SUR LE NOMBRE DE MUSULMANS

EN FRANCE ......................................................................................................................... 28

1. Les possibilités juridiques de recueillir des données liées à l’opinion ou la pratique

religieuse des personnes ....................................................................................................... 29

2. Des enquêtes parcellaires ..................................................................................................... 30

E. UNE COMMUNAUTÉ SOUS FORTE INFLUENCE DES PAYS D’ORIGINE ................... 32

II. LA FORMATION DES IMAMS ET DES AUMÔNIERS ................................................. 34

A. LE STATUT DU MINISTRE DU CULTE DANS UNE RELIGION DU

« SACERDOCE UNIVERSEL » ............................................................................................ 34

B. DES MINISTRES DU CULTE AUX STATUTS DIVERSIFIÉS ............................................. 36

1. L’imamat en France marqué par la dichotomie entre les imams consulaires et les imams

« locaux » ............................................................................................................................ 36

a) Les imams détachés : un palliatif qui renforce le poids des pays d’origine ............. 36

b) Des psalmodieurs occasionnels détachés pour la période du Ramadan .................. 41

c) Des imams salariés ou bénévoles ................................................................................. 41

2. Les aumôneries : des « accompagnants » religieux du service public ..................................... 42

C. LA QUESTION DES PRÊCHES EN FRANÇAIS : LA KHOTBA ....................................... 45

D. APPRENDRE LE TEXTE ET SON CONTEXTE : LE DIFFICILE DÉVELOPPEMENT

DES FORMATIONS DE MINISTRE DU CULTE MUSULMAN ........................................ 46

1. Deux principales formations en France, qui souffrent d’un manque de reconnaissance et

d’harmonisation .................................................................................................................. 47

a) L’Institut européen des sciences humaines ................................................................. 47

b) L’Institut Al-Ghazali rattaché à la Grande Mosquée de Paris ................................... 48

c) L’ambition d’un programme commun ........................................................................ 49

d) Des formations laïques complémentaires… ............................................................... 50

e) … rendues obligatoires pour les aumôniers ............................................................... 51

2. Une formation au Maroc financée par le Royaume marocain : le texte sans le contexte ? ....... 53

- 4 - DE L'ISLAM EN FRANCE À UN ISLAM DE FRANCE,

ÉTABLIR LA TRANSPARENCE ET LEVER LES AMBIGUÏTÉS

III. LE FINANCEMENT DU CULTE MUSULMAN ............................................................. 56

A. LA CONSTRUCTION ET L’ENTRETIEN DES MOSQUÉES : UN FINANCEMENT

ESSENTIELLEMENT PAR LA COMMUNAUTÉ ET QUI EXIGE PLUS DE

TRANSPARENCE ................................................................................................................ 56

1. Un financement assuré en grande partie par la communauté elle-même ................................ 56

2. Un financement étranger marginal, mais qui suscite des interrogations ............................... 57

3. Des statuts divers qui rendent difficile la transparence des comptes ...................................... 60

B. LA FONDATION POUR LES ŒUVRES DE L’ISLAM DE FRANCE : UN OUTIL

MORT-NÉ DONT LA RELANCE IMPLIQUERAIT DE REDÉFINIR SES OBJECTIFS

ET SA GOUVERNANCE ..................................................................................................... 63

1. L’échec d’un projet de centralisation financière des moyens de l’Islam de France .................. 63

2. Les pistes de relance ............................................................................................................. 64

IV. LA FILIÈRE HALAL .......................................................................................................... 66

A. UNE NORME AUX CONTOURS FLOUS ........................................................................... 66

1. Des critères de définition théologique en débat ..................................................................... 66

2. La consommation de produits halal : de la prescription cultuelle à la revendication

identitaire, des motivations et des consommateurs divers ..................................................... 69

3. La banalisation d’un marché halal en pleine expansion ? ...................................................... 69

B. UN ENCADREMENT RÈGLEMENTAIRE CROISSANT DE LA PART DE L’ÉTAT

POUR UNE FILIÈRE À L’ORGANISATION PEU LISIBLE .............................................. 70

1. Au stade de l’abattage, un encadrement réglementaire strict et un système de

certification officielle ........................................................................................................... 71

a) Les conditions applicables aux opérateurs pratiquant l’abattage rituel ont été

récemment renforcées, mais souffrent d’un manque de contrôles ............................ 71

b) Un régime d’agrément officiel par trois mosquées (Paris, Lyon et Évry) pour

les sacrificateurs habilités ............................................................................................ 73

2. Un système de certification privée caractérisé par son opacité ............................................... 75

C. L’UNIFICATION DE LA FILIÈRE HALAL : UN IMPOSSIBLE CONSENSUS

ENTRE UNE MULTIPLICITÉ D’ACTEURS ....................................................................... 77

D. LA TAXE « HALAL » : VOIE ÉTROITE OU IMPASSE ? ................................................... 77

V. QUEL INTERLOCUTEUR REPRÉSENTATIF DU CULTE MUSULMAN POUR

LES POUVOIRS PUBLICS ? ................................................................................................... 82

A. DES TÂTONNEMENTS RÉPÉTÉS VERS UNE INSTANCE REPRÉSENTATIVE DE

LA COMMUNAUTÉ MUSULMANE ................................................................................. 84

1. Les échecs successifs des années 1990 ................................................................................... 85

a) Le Conseil de réflexion sur l’Islam en France : un organe administratif et

consultatif ...................................................................................................................... 85

b) Le Conseil représentatif des musulmans de France et la Grande Mosquée de

Paris : la tentative d’un « consistoire musulman » ..................................................... 85

c) Les leçons des échecs : vers le Conseil français du culte musulman ......................... 86

2. Le cap de la création d’un Conseil français du culte musulman ............................................ 87

- 5 -

B. LE CONSEIL FRANÇAIS DU CULTE MUSULMAN, UN ACQUIS FRAGILE POUR

L’ÉTAT ................................................................................................................................. 90

1. Un interlocuteur désormais installé ..................................................................................... 91

2. Des divisions et une contestation permanente de sa légitimité .............................................. 92

a) Un procès récurrent en illégitimité .............................................................................. 92

b) Un enjeu exacerbé de pouvoir entre fédérations avec l’ombre projetée des

pays d’origine ............................................................................................................... 93

c) Un fossé générationnel croissant ................................................................................. 95

C. L’INSTANCE DE DIALOGUE AVEC L’ISLAM DE FRANCE .......................................... 96

D. QUELS CHOIX POUR L’ÉTAT ? ......................................................................................... 97

VI. L’ENSEIGNEMENT PRIVÉ MUSULMAN ..................................................................... 100

A. LES DONNÉES STATISTIQUES SUR L’ENSEIGNEMENT PRIVÉ MUSULMAN EN

2016 ....................................................................................................................................... 101

B. LE RÉGIME DE CRÉATION ET DE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS

SCOLAIRES CONFESSIONNELS ....................................................................................... 102

1. La création de l’établissement ............................................................................................... 103

a) Le régime actuellement en vigueur : un système déclaratoire, avec une faculté

d’opposition de l’administration ................................................................................. 103

b) Vers un renforcement des conditions d’ouverture des nouveaux

établissements privés : du contrôle a posteriori au contrôle a priori ........................ 103

2. Le passage sous contrat, un avantage statutaire subordonné à des conditions strictes ........... 105

3. Le respect des obligations pédagogiques par les établissements confessionnels ....................... 105

a) Les obligations pédagogiques générales résultant du « socle commun » fixé

par l’Éducation nationale ............................................................................................. 105

b) L’enseignement du fait religieux et des disciplines religieuses proprement

dites ............................................................................................................................... 107

C. ÉTABLISSEMENTS D’ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PRIVÉS : UNE

RÉGLEMENTATION APPELÉE À ÉVOLUER................................................................... 109

1. Une contractualisation ouverte aux seuls établissements d’intérêt général (EESPIG) ........... 109

2. Les instituts français de formation des imams et des aumôniers : un statut à préciser et à

conforter .............................................................................................................................. 110

D. DEUX DIFFICULTÉS SPECIFIQUES MISES EN EXERGUE PAR LES

RESPONSABLES DE L’ENSEIGNEMENT PRIVÉ MUSULMAN ..................................... 111

1. Le financement laborieux des établissements d’enseignement privé musulman ...................... 112

a) Le rythme jugé trop lent des passages sous contrat ................................................... 112

b) Le financement étranger des écoles privées musulmanes ......................................... 114

2. La question de la formation initiale et continue des professeurs de l’enseignement privé

musulman ........................................................................................................................... 114

VII. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LE CULTE MUSULMAN .................... 115

A. LES PRESCRIPTIONS DU CULTE MUSULMAN ET LA LÉGISLATION

FUNÉRAIRE FRANÇAISE .................................................................................................. 115

1. Le principe : l’interdiction de jure de carrés confessionnels spécifiques ................................. 116

2. Les carrés confessionnels, entre encadrement juridique et accommodements

raisonnables… ..................................................................................................................... 117

3. Le régime spécifique des cimetières en Alsace-Moselle .......................................................... 118

- 6 - DE L'ISLAM EN FRANCE À UN ISLAM DE FRANCE,

ÉTABLIR LA TRANSPARENCE ET LEVER LES AMBIGUÏTÉS

B. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES LIEUX DE CULTE MUSULMAN ........ 119

1. Un principe posé par la loi de 1905 : l’interdiction de participer au financement des

cultes................................................................................................................................... 119

2. Les conditions de mise à disposition d’une salle par la collectivité locale ............................... 120

3. Urbanisme, bail emphytéotique administratif et intérêt local : des marges de souplesse

laissées aux collectivités territoriales .................................................................................... 121

4. L’aide d’une collectivité à une pratique cultuelle : l’exemple des équipements permettant

l’abattage rituel ................................................................................................................... 122

C. L’ÉLU LOCAL ET LA RESTAURATION SCOLAIRE ........................................................ 123

1. La restauration scolaire : une compétence des collectivités territoriales qui demeure

facultative ........................................................................................................................... 123

2. Les « menus confessionnels » à la cantine : ni un droit pour l’usager, ni une obligation

pour la collectivité territoriale .............................................................................................. 124

CONCLUSION ......................................................................................................................... 125

COMPTES RENDUS DES TRAVAUX INTERNES .............................................................. 127

CONTRIBUTIONS INDIVIDUELLES

DES MEMBRES DE LA MISSION D’INFORMATION ...................................................... 199

ANNEXES ................................................................................................................................. 203

LE CADRE GÉNÉRAL DES TRAVAUX DE LA MISSION D’INFORMATION - 7 -

LE CADRE GÉNÉRAL DES TRAVAUX

DE LA MISSION D’INFORMATION

Mesdames, Messieurs,

La situation nationale et internationale de ces derniers mois, de ces

dernières années, a placé - bien malgré elle - la communauté musulmane

vivant en France au cœur de débats et d’interrogations provoqués par

l’amalgame trop fréquent entre l’islamisme radical et l’Islam.

Apaiser le débat et situer les vrais enjeux impose de ne pas raisonner

par idées toutes faites ni par préjugés réducteurs, ce qui n’est pas toujours

facile car les responsables français - publics comme privés - et les faiseurs

d’opinion publique en France ont souvent une connaissance assez sommaire

de l’Islam, alors qu’il s’agit pourtant aujourd’hui de la deuxième religion

pratiquée dans notre pays.

En fait, pour beaucoup d’entre nous, l’Islam est encore vu comme

une religion de l’étranger, voire comme une religion étrangère, ce qui

provoque des incompréhensions réciproques, des clivages, et génère des

dérives de part et d’autre : radicalisation d’un côté, actes islamophobes de

l’autre.

La mission d’information « sur l’organisation, la place et le financement

de l’Islam en France et de ses lieux de culte », constituée à l’initiative du groupe

de l’UDI-UC dans le cadre de son « droit de tirage » (article 6 bis du

Règlement du Sénat) et dont la Conférence des Présidents a acté la création

lors de sa réunion du 9 décembre 2015, résulte de ce constat d’ignorance

relative, dont vos rapporteurs avaient déjà pris la mesure au cours des

travaux d’une précédente commission d’enquête du Sénat sur les réseaux

djihadistes1.

1

Rapport de la commission d’enquête coprésidée par Mme Nathalie Goulet et M André Reichardt

sur les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe - n° 388 (2014-2015)

du 1er avril 2015.

- 8 - DE L'ISLAM EN FRANCE À UN ISLAM DE FRANCE,

ÉTABLIR LA TRANSPARENCE ET LEVER LES AMBIGUÏTÉS

Désireux de respecter le parallélisme des formes et afin de montrer

la solidarité et l’engagement de la majorité sénatoriale sur cette question

citoyenne, le groupe UDI-UC a souhaité, contrairement à l’usage, pouvoir

partager la fonction de rapporteur avec un membre du groupe des

Républicains, en l’espèce le sénateur André Reichardt qui avait coprésidé la

commission d’enquête sur les moyens de la lutte contre les réseaux

djihadistes en France et en Europe.

Vos rapporteurs tiennent à saluer le soutien actif et la confiance que

le Président Gérard Larcher et les Présidents des groupes UDI-UC et Les

Républicains leur ont apportés, aussi bien au moment de la création de la

mission d’information que tout au long de ses travaux.

Le sujet de l’Islam est très sensible dans un climat national et

international particulièrement tendu qui laisse peu de place à

« la tolérance » et au « vivre ensemble ».

Compte tenu de ce climat général, on aurait pu penser que la mise

en place d’une telle mission d’information aurait suscité un tollé ; elle a au

contraire rencontré un réel intérêt auprès des médias et des différentes

parties prenantes, à commencer par les représentants du culte musulman,

preuve - s’il en fallait - qu’une assemblée parlementaire est parfaitement

fondée à aborder un sujet aussi sensible, pour peu qu’elle le fasse en toute

neutralité et en s’interdisant les clichés réducteurs ou les postures partisanes.

Depuis la révolution islamique de 1979 en Iran, les guerres du

Golfe, les attentats de New-York de 2001 et la montée du terrorisme

islamiste, le regard sur l’Islam a diamétralement évolué, conduisant à des

incompréhensions, sinon des méfiances réciproques, au sein de l’opinion

publique.

Lors des investigations menées durant l’enquête parlementaire sur

les réseaux djihadistes, vos rapporteurs avaient décelé des zones d’ombres

dans l’organisation du culte musulman en France, de l’opacité dans son

financement, des incertitudes sur le fonctionnement de la filière halal, des

carences manifestes dans la formation des imams et des aumôniers, des

libertés prises avec la loi dans le régime de construction des mosquées ou

encore des interrogations sur le fonctionnement de certaines écoles privées

musulmanes.

Ils avaient également pu mesurer les difficultés que rencontrent les

pouvoirs publics pour établir et entretenir un dialogue efficace avec les

représentants du culte musulman, un « concept introuvable » dans la mesure

où la confession musulmane, à la différence notable d’autres cultes, ne

s’organise pas de manière centralisée et ne comporte pas de clergé

hiérarchisé.

LE CADRE GÉNÉRAL DES TRAVAUX DE LA MISSION D’INFORMATION - 9 -

Ces interrogations avaient déjà récemment fait au Sénat l’objet

d’intéressants travaux. On citera notamment ceux de notre collègue Hervé

Maurey dans son rapport sur les collectivités locales et le financement des

lieux de culte1, où il a pertinemment pointé la relative opacité du

financement de la construction des mosquées, surtout lorsque les fonds

proviennent de l’étranger ; les réflexions en lien avec l’enseignement

musulman privé émises l’an dernier par nos deux collègues, Françoise

Laborde et Didier Grosperrin, dans le cadre de la commission d’enquête du

Sénat sur la transmission des valeurs de la République à l’école2, ou encore

les développements un peu plus anciens consacrés à la filière halal dans un

rapport de 2013 sur la filière viande3.

Pour autant, chacun de ces rapports n’a abordé qu’un aspect

ponctuel de la question beaucoup plus générale de la place et du statut de

l’Islam en France. De son côté, la commission d’enquête sur les réseaux

djihadistes s’est logiquement concentrée sur les questions sécuritaires et n’a

pas donc pas pu explorer toutes les pistes que vos rapporteurs avaient

ouvertes : notre mission d’information est venue en prendre le relais pour

dresser un état des lieux sur l’organisation et le fonctionnement du culte

musulman en France.

Cette mission d’information, que notre collègue Corinne Féret a

présidée avec l’appui d’un Bureau auquel toutes les questions

organisationnelles importantes ont été soumises, a beaucoup travaillé : entre

le 13 janvier 2016, date de sa constitution et le 3 juillet 2016, date d’examen

du rapport, la mission a tenu 22 réunions plénières et 9 séances d’auditionsrapporteurs

(ouvertes aux membres de la mission), pour une durée totale de

plus de 79 heures, au cours desquelles elle a entendu plus de

115 personnalités très diverses (représentants des organisations et des

fédérations musulmanes françaises, ambassadeurs, universitaires et

islamologues, hauts fonctionnaires et responsables d’administrations

publiques, experts en finance islamique, journalistes, imams, aumôniers

musulmans, opérateurs de la filière halal, représentants de l’enseignement

confessionnel et des instituts de formation des ministres du culte musulman,

etc… plus une table ronde à laquelle ont été conviés des représentants des

principaux autres grandes confessions pratiquées en France). Le Bureau de la

mission s’est également réuni à plusieurs reprises pour définir et préciser les

modalités d’organisation des travaux.

1

Rapport d’information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales n° 345 (2014-

2015) du 17 mars 2015.

2

Faire revenir la République à l’École - Rapport de M. Jacques Grosperrin, fait au nom de la

commission d’enquête Service public de l’éducation, sou la présidence de Mme Françoise Laborde,

n° 590 tome I (2014-2015) du 1 juillet 2015.

3

Traçabilité, compétitivité, durabilité : trois défis pour redresser la filière viande - Rapport

d’information de Mme Sylvie Goy-Chavent, fait au nom de la mission commune d’information sur la

filière viande n° 784 (2012-2013) du 17 juillet 2013.

- 10 - DE L'ISLAM EN FRANCE À UN ISLAM DE FRANCE,

ÉTABLIR LA TRANSPARENCE ET LEVER LES AMBIGUÏTÉS

Sur la même période, la Présidente et les rapporteurs ont effectué

plusieurs visites et déplacement en France - souvent accompagnés par

plusieurs autres membres de la mission- tant en région parisienne (Grande

Mosquée de Paris, mosquée d’Évry-Courcouronnes, etc…) qu’en province

(Strasbourg, Institut européen des Sciences humaines de Château-Chinon,

etc…). Ils se sont également rendus à Londres, à Rabat et à Alger, pour voir

sur place comment étaient gérées les questions liées à l’Islam et à

l’organisation du culte musulman dans ces pays.

Comme il est d’usage, la mission aurait enfin souhaité entendre le

ministre de l’Intérieur en personne, car parmi ses différentes attributions, il

est en charge des cultes et s’est personnellement impliqué dans un certain

nombre d’initiatives récentes concernant le culte musulman, comme la mise

en place de « l’Instance de dialogue » (cf. infra) ou la conclusion de l’accord

conclu avec l’Algérie sur la mise à disposition d’imams devant exercer leur

ministère en France. Cette audition n’a cependant pas pu être organisée pour

des raisons d’agenda, en lien notamment avec les impératifs extrêmement

lourds auxquels le ministre a dû faire face courant mai et juin 2016. Vos

rapporteurs rappellent cependant que le point du vue du ministère de

l’Intérieur a été largement développé devant la mission au cours des deux

auditions du directeur des libertés publiques et des affaires juridiques,

d’abord au tout début des travaux de la mission (le 27 janvier 2016, en la

personne de M. Thomas Andrieu, appelé depuis à de nouvelles fonctions),

puis lors de la dernière séance d’auditions le 24 mai 2016 (il s’agissait cette

fois de M. Thomas Campeaux, qui a succédé à M. Andrieu). En outre, la

Présidente de la mission d’information, en plein accord avec vos

rapporteurs, demandera au Président du Sénat l'organisation d'un débat de

contrôle en séance publique sur les conclusions de la mission lors de la

prochaine rentrée parlementaire, de telle sorte que le Sénat aura l’occasion

d’entendre le ministre de l’Intérieur sur cette importante question.

Vos rapporteurs regrettent qu’aucun représentant du groupe

communiste républicain et citoyen n’ait souhaité participer à ces travaux, et

regrettent également qu’Esther Benbassa, désignée au nom du groupe

écologiste, ait démissionné avant même le début des travaux.

Vos rapporteurs constatent également que l’agenda des réunions a

été compliqué par les contraintes de l’ordre du jour de la séance publique,

par les créneaux d’horaires réservés aux commissions permanentes et aux

délégations, et par les périodes de présence obligatoire à d’autres activités

qui, additionnées, mobilisent fortement les sénateurs et n’ont pas facilité la

participation à nos travaux : il y aurait sans doute une réflexion à

poursuivre sur la conciliation des différentes activités législatives et de

contrôle qui pèsent sur les sénateurs, dans le cadre d’une semaine de

travail qui n’est pas extensible, avec en outre des rythmes et des horaires ne

concordant pas nécessairement avec ceux des personnalités extérieures à

auditionner ou à rencontrer.

LE CADRE GÉNÉRAL DES TRAVAUX DE LA MISSION D’INFORMATION - 11 -

Sur le plan de la méthode, la Présidente de la mission d’information

et vos rapporteurs ont dès le départ souhaité que les travaux et les réflexions

soient menés de la manière la plus transparente1 et la plus consensuelle

possible, sur un sujet politiquement sensible, certes, mais qu’il convient

avant tout de ne pas instrumentaliser, comme l’a souligné d’emblée la

Présidente Bariza Khiari lors de son audition du 3 février 2016 :

« […] la dédiabolisation de l’Islam est le test de crédibilité de notre République

laïque. Nous devons être capables de lutter contre l’instrumentalisation de la

religion à des fins politiques, sans stigmatiser les musulmans, et de donner à chacun

les moyens d’exercer dignement sa pratique religieuse, sans transiger sur la laïcité.

La ligne de conduite qui doit être la nôtre est aussi simple sur le plan théorique

qu’elle est exigeante du point de vue de la pratique. Pour moi, la loi doit protéger la

foi, aussi longtemps que la foi ne prétendra pas dire la loi. Les musulmans de France

ont surtout besoin d’être considérés comme des citoyens à part entière, et non

comme des citoyens à part …] ».

C’est dans cet état d’esprit que vos rapporteurs ont tenu à associer

tous les membres de la mission qui le souhaitaient à leurs propres réflexions

en vue du rapport, d’abord en leur présentant à mi-parcours un « bilan

d’étape » (lors de la réunion du 5 avril 2016) et en les invitant à y faire part

de leurs propres suggestions et propositions, puis à nouveau courant mai, en

sollicitant les contributions des uns et des autres susceptibles d’être prises en

compte dans le rapport final.

Puis, selon une méthode empruntée aux commissions d’enquête, vos

rapporteurs ont tenu à faire une première présentation de leurs orientations

finales lors d’une réunion qui s’est déroulée le 23 juin 2016, et en recueillant

dans la semaine qui a suivi les observations et propositions d’amendements

que souhaitaient formuler les membres de la mission. Ils ont également

ouvert aux groupes politiques la possibilité d’insérer au rapport, sous forme

d’annexe, une contribution écrite faisant état de leurs positions respectives.

C’est au terme de ce processus largement concerté que vos

rapporteurs ont présenté le présent rapport à la mission d’information, qui

l’a adopté lors de sa réunion du 5 juillet 2016.

Tout au long de leurs travaux, vos rapporteurs ont gardé à l’esprit

quatre lignes directrices, qui ont, d’une manière ou d’une autre, sous-tendu

la plupart des auditions :

le caractère intangible de la loi de 1905 ;

l’émergence relativement récente du culte musulman dans le paysage

religieux français, qui le place en « déphasage » par rapport à d’autres

confessions établies de plus longue date ;

1

La plupart des auditions plénières ont fait l’objet d’une retransmission vidéo en direct sur le site du

Sénat.

- 12 - DE L'ISLAM EN FRANCE À UN ISLAM DE FRANCE,

ÉTABLIR LA TRANSPARENCE ET LEVER LES AMBIGUÏTÉS

le constat que la pratique concordataire de l’Alsace-Moselle favorise

un dialogue fructueux entre la puissance publique et les cultes mais

n’offre pas les instruments juridiques appropriés pour répondre aux

problèmes du culte musulman dans la France de 2016 ;

enfin, le souci de ne pas appliquer au culte musulman des réponses

toutes faites conçues pour d’autres confessions et qui, à l’expérience,

se révèlent être des impasses.

• La loi de 1905, un texte fondateur à ne pas remettre en cause

Dès sa réunion constitutive, la mission d’information s’est

accordée sur un principe clair et non négociable, que notre collègue René

Vandierendonck a su résumer dans une formule lapidaire ayant guidé vos

rapporteurs tout au fil de leur réflexion : « La loi de 1905, toute la loi de

1905, rien que la loi de 1905 ».

Les auditions ont démontré la pertinence de ce postulat, car

pratiquement aucune des personnalités entendues - y compris parmi les

représentants des grandes fédérations du culte musulman - n’a demandé ni

même recommandé de modifier la loi de 1905, à commencer par le

Président du Conseil français du culte musulman (CFCM), M. Anouar

Kbibech qui a déclaré lors de son audition du 10 février 2016 « […] Nous ne

demandons pas un moratoire ou une modification de la loi de 1905, qui fait partie de

l’ADN des musulmans de France ».

Ce point de vue a été partagé par M. Amine Nejdi, Vice-président du

Rassemblement des musulmans de France (« […] Certains estiment qu’il

faudrait faire un moratoire de dix ans pendant lequel la loi de 1905 ne s’appliquerait

pas, pour permettre au culte musulman de rattraper son retard : je ne crois pas à

cette solution, qui serait perçue comme une provocation dont les musulmans

seraient ensuite les premières victimes comme bouc-émissaires »), par le

représentant de la Grande Mosquée de Paris, Me Chems-Edine Hafiz (« […]

En mon nom propre et au nom de la Grande Mosquée de Paris, je peux affirmer que

toucher à la loi de 1905 ne serait pas une bonne chose […] Toucher à la laïcité, c’est

toucher au sacré d’une certaine manière ! ») ainsi que par M. Amar Lasfar,

Président de l’Union des organisations islamiques de France : « […] La loi de

1905 a été qualifiée de « compromis fragile ». M. Chevènement nous avait demandé

si nous étions favorables à sa remise en cause. Nous avons répondu négativement.

C’est une loi généreuse et libérale qui permet à la religion d’être pratiquée, de se

développer […] La laïcité est mon cadre, qui me permet de m’épanouir et de

pratiquer ma religion ».

LE CADRE GÉNÉRAL DES TRAVAUX DE LA MISSION D’INFORMATION - 13 -

Dans un rapport présenté en novembre 2000 par le Haut conseil à

l’Intégration (instance créée en 1989 à l’initiative de M. Michel Rocard, alors

Premier ministre), le Président Roger Fauroux rappelait à ce propos que

conformément à l’article 1er de la Constitution, « La République respecte toutes

les croyances » et qu’ainsi la loi de 1905 « […] traite des cultes de façon

indifférenciée », l’égalité des cultes impliquant, « dans la conception française,

une abstention identique à l’égard de tous. Ainsi la loi implique […] que l’État ne

puisse s’immiscer dans l’organisation interne des Églises »1.

Le système instauré par la loi de 1905 repose sur un équilibre à

préserver : tout en imposant à l’État des limites d’intervention strictes vis-à-

vis des différentes religions, c’est cette loi qui en fait le garant de la liberté de

culte -y compris le culte musulman, même si elle ne le vise pas nommément.

Les travaux et les conclusions de la mission d’information sont

donc restés sur une ligne directrice claire : le plein respect de la laïcité et

de la liberté de conscience, telles qu’elles sont garanties par la Constitution,

par la loi de 1905 et par tous les textes et toutes les jurisprudences qui en

découlent.

Reste que la loi de 1905 est à lire aujourd’hui – comme le fait la

jurisprudence administrative – « non plus comme une séparation militante mais

comme l’expression d’une neutralité », ainsi que le soulignait le Pr. Jean-Pierre

Machelon, dans ses réflexions juridiques présentées en 2006 au ministre de

l’Intérieur sur la loi de 1905 et sur les relations des cultes avec les pouvoirs

publics2.

• Un culte qui n’existait quasiment pas en 1905, ce qui induit une sorte de

hiatus, un déphasage entre l’Islam dans la France de 2016 et les

confessions d’implantation plus ancienne.

Le culte musulman, quasi-inexistant en France métropolitaine

en 1905, ne s’est développé que bien plus tardivement au cours

du XXème siècle, au gré des vagues d’immigration et de la politique de

regroupement familial, amplifiées par un taux de natalité plus élevé dans les

familles d’origine étrangère (sauf en outre-mer où la situation est différente,

avec une présence historique de l’Islam très marquée à Mayotte et à La

Réunion).

1

L’Islam dans la République, rapport du Haut conseil à l’intégration, novembre 2000.

2

Les relations des cultes avec les pouvoirs publics - rapport au ministre de l’Intérieur présenté par

le Pr Jean-Pierre Machelon au nom de la commission de réflexion juridique sur les relations des

cultes avec les pouvoirs publics - Septembre 2006.

- 14 - DE L'ISLAM EN FRANCE À UN ISLAM DE FRANCE,

ÉTABLIR LA TRANSPARENCE ET LEVER LES AMBIGUÏTÉS

En conséquence, un certain nombre d’éléments structurels et

organisationnels s’inscrivant depuis longtemps dans le droit fil de la loi

de 1905 peinent à s’implanter au sein des confessions nouvelles, ce qui crée,

non pas une discrimination juridique – puisque les lois de la République et la

laïcité à la française l’interdisent absolument – mais une sorte de hiatus au

détriment des « derniers arrivants ».

Il est ainsi beaucoup plus compliqué aujourd’hui pour une famille

musulmane que pour une famille catholique de scolariser ses enfants près de

chez elle dans un établissement d’enseignement privé confessionnel.

De la même manière, on observe une différence sensible entre les

aumôniers catholiques, leur nombre et leur statut, et les aumôniers

musulmans, dans les hôpitaux et les prisons, notamment.

Autre constat, lorsqu’un musulman décède en France, ses proches

pourront avoir plus de difficultés à le faire inhumer dans un « carré musulman »,

faute des aménagements adéquats dans la plupart des cimetières français.

L’émergence d’un culte postérieur à la loi de 1905 n’est certes pas

un phénomène propre à l’Islam : c’est aussi le cas des différents courants du

bouddhisme, par exemple. Mais s’agissant des musulmans, il concerne

plusieurs millions de personnes, sans commune mesure avec les autres

religions apparues après 1905 (les bouddhistes, les orthodoxes, certaines

églises protestantes nouvelles, etc…).

Ce déphasage peur être ressenti par certains musulmans comme

une véritable discrimination. Pour reprendre un propos fort de notre

collègue François Grosdidier, sénateur-maire de la commune de Woippy

(Moselle), à la tribune du Sénat (débat de contrôle du 9 juin 2015 sur les

collectivités territoriales et le financement des lieux de culte, organisé à la

demande de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la

décentralisation), « comment expliquer à nos concitoyens musulmans que, parce

qu’ils n’étaient pas là avant la loi de 1905, ils n’auront jamais les mêmes droits que

les pratiquants des autres religions dans notre République ? ». Ce constat est

partagé par vos rapporteurs.

• Le système concordataire d’Alsace-Moselle favorise le dialogue entre la

puissance publique et les cultes, mais il ne comporte pas les outils

juridiques appropriés pour répondre aux problèmes du culte musulman en

France.

La mission d’information a eu la chance de compter parmi ses

membres quatre sénateurs d’Alsace-Moselle qui, très actifs durant tous les

travaux, ont permis de mieux saisir la manière pacifiée dont s’y organisent

les rapports entre les cultes et la puissance publique : un de vos deux

rapporteurs, M. André Reichardt, ainsi que Mme Fabienne Keller et

M. Jacques Bigot, tous trois sénateurs du Bas-Rhin et M. François Grosdidier,

sénateur de la Moselle.

LE CADRE GÉNÉRAL DES TRAVAUX DE LA MISSION D’INFORMATION - 15 -

Elle a par ailleurs effectué une mission à Strasbourg durant laquelle

elle a constaté sur place la qualité du dialogue, entre d’une part les

différentes religions, de l’autre les représentants de la puissance publique,

qu’il s’agisse de l’État, des collectivités territoriales et de grandes institutions

publiques comme l’Université. Ce déplacement a également été l’occasion

d’une rencontre très instructive avec un des meilleurs experts du droit des

cultes en France et en Europe, le Professeur Francis Messner, directeur de

recherches émérite au CNRS et auteur, notamment, d’un rapport aux

ministres de l’Intérieur et de l’Éducation nationale sur la formation des

cadres religieux musulmans1 ; au cours de cette rencontre, a été présentée

une intéressante étude sur la situation comparée des cultes en France et en

Allemagne.

Un ensemble de textes accordant un statut spécifique à trois

grands cultes d’implantation ancienne

Sans entrer dans le détail des textes régissant les cultes en

Alsace-Moselle, vos rapporteurs rappelleront simplement que la loi de 1905

sur la séparation des églises et de l’État (comme d’ailleurs la loi de 1901 sur

les associations) n’a pas trouvé à s’appliquer en Alsace-Moselle, car ces

départements avaient été annexés par l’Empire allemand après la défaite de

1870 et se trouvaient donc sous souveraineté allemande au moment de leur

promulgation.

Lors du retour de l’Alsace-Moselle à la France après la première

Guerre mondiale, la loi de 1905 n’y a pas été rendue applicable, en raison de

l’attachement des Alsaciens-Mosellans à leur droit local des cultes (son

maintien a été expressément confirmé par l’article 7 de la loi du 1er juin 1924

mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du

Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle), telle sorte que c’est leur droit

antérieur qui continue de s’y appliquer2.

1

La formation des cadres religieux musulmans - rapport présenté par le Pr. Francis Messner,

directeur de recherche émérite au CNRS - septembre 2013 et actualisation juillet 2014.

2

Ce particularisme alsacien-mosellan et, notamment, la rémunération des ministres des cultes par

l’autorité publique a été clairement validé par les considérants de principes d’une décision récente du

Conseil constitutionnel (2012-297 QPC) du 21 février 2013 : « Considérant qu’aux termes de

l’article VII des articles organiques des cultes protestants de la loi du 18 germinal an X […] ‘‘Il sera

pourvu au traitement des pasteurs des églises consistoriales’’ […] Considérant que la loi du 18

germinal an X a promulgué et rendu exécutoires comme lois de la République, d’une part, ‘‘La

convention passée à Paris le 26 messidor an IX, entre le Pape et le Gouvernement français […]’’ et,

d’autre part, les articles organiques de ladite convention et les articles organiques des cultes

protestants ; qu’aux termes de l’article 3 de la loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire

de l’Alsace et de la Lorraine […] : ‘‘Les territoires d’Alsace et de Lorraine continuent, jusqu’à ce

qu’il ait été procédé à l’introduction des lois françaises, à être régis par les dispositions législatives et

réglementaires qui y sont actuellement en vigueur’’ ; que le 13° de l’article 7 de la loi du 1er juin

1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du HautRhin

et de la Moselle a expressément maintenu en vigueur dans ces départements à titre provisoire

l’ensemble de la législation locale sur les cultes et les congrégations religieuses ; qu’enfin, selon

l’article 3 de l’ordonnance du 15 septembre 1944 relative au rétablissement de la légalité

- 16 - DE L'ISLAM EN FRANCE À UN ISLAM DE FRANCE,

ÉTABLIR LA TRANSPARENCE ET LEVER LES AMBIGUÏTÉS

Ce droit local des cultes se fonde sur des particularismes anciens

(certains remontent à l’Ancien Régime) et s’organise autour d’un corpus

juridique assez touffu, avec d’un côté les dispositions dites

« concordataires », c’est-à-dire issues du traité régissant les rapports entre

l’État et les catholiques romains conclu entre Napoléon 1er et le Pape

(Convention du 26 messidor an IX), de l’autre un ensemble de textes français

(remontant, selon le cas, au Consulat, à l’Empire, à la Restauration ou à

la IIème République) et quelques textes allemands, l’ensemble régissant les

rapports avec les cultes catholique, protestants reconnus (calviniste et

luthérien) et israélite.

Dans les trois départements concernés, l’État offre ainsi aux cultes

différentes facilités d’exercice de la liberté religieuse, la différence avec la

France « de l’intérieur » portant principalement sur trois points :

- la rémunération par l’État de certains ministres des cultes

traditionnels, dont l’Islam ne fait cependant pas partie, puisqu’il est

apparu postérieurement ;

- l’existence d’un enseignement religieux dans les écoles

publiques ;

- et le soutien financier qui peut être apporté par les collectivités

publiques aux cultes, qui a permis à notre collègue François Grosdidier,

sénateur-maire de la commune de Woippy (Moselle), de déclarer

le 9 juin 2015, lors du débat de contrôle précité, qu’il était sans doute

« l’unique maire de France à avoir construit une mosquée sur fonds publics, mais je

n’ai pu le faire légalement que parce que je suis élu en Moselle, département

concordataire ».

Pour autant, l’Alsace-Moselle reste régie – comme le reste du

territoire de la République – par le principe constitutionnel de laïcité,

entendu comme la neutralité religieuse de l’État et son indépendance à

l’égard des cultes.

républicaine dans [ces] départements : ‘‘La législation en vigueur à la date du 16 juin 1940 est restée

seule applicable et est provisoirement maintenue en vigueur’’ […] Considérant qu’il résulte de ce qui

précède que n’ont pas été rendues applicables [à ces] départements les dispositions de la loi du

9 décembre 1905 susvisée et, notamment, celles de la première phrase de son article 2 qui dispose :

‘‘La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte’’, ainsi que celles de son

article 44 en vertu desquelles : ‘‘Sont et demeurent abrogées toutes les dispositions relatives à

l’organisation publique des cultes antérieurement reconnus par l’État, ainsi que toutes dispositions

contraires à la présente loi et notamment la loi du 18 germinal an X’’ ; qu’ainsi, dans ces

départements, les dispositions contestées, relatives au traitement des pasteurs des églises

consistoriales, sont demeurées en vigueur […] Considérant qu’il résulte de tout ce qui précède que le

grief tiré de ce que l’article VII des articles organiques des cultes protestants de la loi du 18 germinal

an X relative à l’organisation des cultes serait contraire au principe de laïcité doit être écarté […] ».

LE CADRE GÉNÉRAL DES TRAVAUX DE LA MISSION D’INFORMATION - 17 -

Hormis les trois domaines indiqués ci-avant, le régime alsacienmosellan

ne peut naturellement pas répondre à toutes les interrogations

soulevées lors des travaux de la mission d’information, à commencer par

l’organisation interne du culte musulman et la mise en place à l’initiative des

musulmans eux-mêmes d’un organe apte à en assurer une véritable

représentation auprès des pouvoirs publics. Pour autant, c’est un autre

exemple de pratique des relations entre l’État et les religions.

Dans ces conditions, l’extension de ce système à l’ensemble de la

France de l’intérieur – comme cela a pu être suggéré à un moment ou à un

autre – représenterait-elle une piste très crédible ? Vos rapporteurs ne le

pensent pas, d’autant qu’elle induirait des tensions financières et des

contraintes administratives considérables, dont rien n’assure que les Français

soient disposés à accepter le coût ; la mesure pourrait même se retourner

contre les musulmans, en les stigmatisant aux yeux de l’opinion publique.

Une « culture concordataire » propice au dialogue interreligieux et

à des rapports constructifs entre les collectivités publiques et tous les cultes,

y compris le culte musulman

En revanche, il convient d’admettre que depuis très longtemps, le

dialogue interreligieux et des rapports de confiance entre les collectivités

publiques et les cultes sont des éléments constitutifs de la « culture

concordataire », dont le culte musulman ne pourrait que bénéficier.

Comme l’a résumé notre collègue Jacques Bigot, « je dirai que, sous le régime

concordataire, la différence religieuse est mieux adoptée ».

• De véritables interrogations laissées sans réponse…

Les travaux de la mission d’information ont couvert la totalité des

grands secteurs de l’organisation du culte musulman en France, et ont

permis d’y identifier certaines difficultés dans l’organisation de ce culte – ou

plutôt dans son manque d’organisation – et dans le dialogue institutionnel

avec ce culte. Il s’agit d’un constat largement partagé, la mission ayant

souvent observé que ses propres interrogations rejoignaient celles des

musulmans eux-mêmes.

Toutes ces questions ne sont pas nouvelles, et les pouvoirs publics

ont déjà tenté – souvent en vain – d’apporter des réponses à plusieurs

d’entre-elles. À cet égard, un des enseignements majeurs ressortant de nos

travaux est que, dans la plupart des cas, l’État a manqué sa cible en tentant

de dupliquer pour le culte musulman des solutions toutes faites

empruntées à l’organisation d’autres confessions…

- 18 - DE L'ISLAM EN FRANCE À UN ISLAM DE FRANCE,

ÉTABLIR LA TRANSPARENCE ET LEVER LES AMBIGUÏTÉS

Le syndrome de la décalcomanie…

La tendance à proposer au culte musulman des formules conçues

pour d’autres cultes a engendré un certain nombre de « fausses bonnes

idées » qui, très vite, ont montré leurs limites.

Tel est le cas, par exemple, des tentatives pour instaurer un organe

de représentation du culte musulman sur le modèle du Consistoire israélite,

alors que l’organisation interne de ces deux confessions religieuses diffère (le

modèle d’organisation que pourraient offrir les partis politiques ou les

syndicats n’étant pas mieux approprié) ; c’est le cas, également, des

comparaisons inopérantes entre les règles applicables à la filière de la viande

casher et celles qui régissent la filière halal…

Au fil de ses auditions, la mission d’information a reconsidéré un

certain nombre d’idées reçues et de clichés simplistes pouvant conduire à de

regrettables erreurs d’appréciation.

Enfin, vos rapporteurs ont écarté la « question du voile », qui a déjà

reçu les réponses législatives et jurisprudentielles appropriées, avec, d’une

part, la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de

laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans

les écoles, collèges et lycées publics puis, d’autre part, la loi n° 2010-1192 du 11

octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l’espace public, entrée en

vigueur à compter du 11 avril 2011 (texte déclaré conforme à la Constitution

par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-613 DC du 7 octobre

2010). Différentes circulaires et une jurisprudence assez abondante ont

précisé les modalités de mise en œuvre de ces deux lois, qui n’appellent dès

lors pas de nouvelles observations.

\*

\* \*

Sur ces bases, vos rapporteurs ont orienté leurs travaux dans sept

grandes directions avec le souci de dresser un état des lieux le plus précis

possible, d’apporter des réponses ou de faire part de leurs interrogations.

Ces orientations de travail font chacune l’objet d’un chapitre du présent

rapport :

I. La délimitation du périmètre de l’Islam en France et des

problématiques spécifiques qu’il soulève.

Vos rapporteurs ont collecté des données objectives sur la présence

et la pratique musulmanes en France. Ils ont procédé à des comparaisons

avec les autres grandes religions. Ce travail reste cependant compliqué par

l’absence de statistiques religieuses officielles dans notre pays, imposant dès

lors de se référer à des estimations officieuses.

LE CADRE GÉNÉRAL DES TRAVAUX DE LA MISSION D’INFORMATION - 19 -

II. Le recrutement et la formation des ministres du culte musulman

exerçant en France (imams et aumôniers), notamment en vue d’en garantir

la compatibilité avec les traditions françaises et valeurs de la République.

Cette question conduit à s’interroger sur la contribution des États

étrangers au recrutement et à la formation des imams œuvrant sur notre

territoire national : doivent-ils le faire ? Peuvent-ils le faire ? Et si oui, dans

quelles conditions ?

III. La clarification des sources de financement, qu’il s’agisse de la

construction des lieux de culte ou du fonctionnement des mosquées et des

aumôneries musulmanes.

Comme l’a souligné notre collègue Mme Évelyne Yonnet, il n’est pas

envisageable de demander aux communes de financer la construction de

mosquées, malgré les pressions dont elles font l’objet, ce qui implique

nécessairement de trouver ailleurs les ressources nécessaires, y compris en

provenance de l’étranger si les dons sont accordés sans conditionnalité et

selon une procédure garantissant leur transparence. Cette question est en

lien direct avec le rôle de la Fondation pour les œuvres de l’Islam en France,

tombée en léthargie aussitôt après sa création mais que le ministère de

l’Intérieur semble actuellement vouloir réactiver1.

IV. L’organisation et la transparence de la filière halal, qui soulève

des problèmes à la fois cultuels, sanitaires, financiers et de compétitivité

des entreprises françaises exportatrices de produits halal.

Cette question revêt une dimension internationale assez marquée

– quoique souvent méconnue – car l’abattage rituel fait l’objet d’un certain

nombre de dispositions européennes et de tentatives de normalisation

(AFNOR, ISO…) auxquelles il convient de rester attentif.

V. L’organisation, la gouvernance et la représentativité de l’organe

en charge du culte musulman et du dialogue institutionnel entre ce culte et

les pouvoirs publics.

Cette fonction est actuellement exercée, pour partie, par le Conseil

français du culte musulman et ses déclinaisons régionales ; aujourd’hui, cette

problématique ne paraît pas dissociable de celle de l’influence des « pays

d’origine » dans l’organisation du culte musulman en France.

1

Cette Fondation dispose d’un fonds dormant d’un million d’euros qui, sans doute, pourraient

permettre de lancer un certain nombre de projets restant dans le cadre de la loi de 1905. Au tout

début de ses travaux, la mission d’information a reçu en audition le haut-fonctionnaire en charge de

préfigurer la réactivation de la Fondation ou d’une instance nouvelle qui pourrait lui succéder.