



DECLASSIFIÉ¹
AS/Pol (2018) 04
19 janvier 2018
Fpdoc04_18

Commission des questions politiques et de la démocratie

Évaluer les conséquence politiques du financement étranger de l'Islam en Europe

Rapporteure : Mme Doris Fiala, Suisse, Groupe de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Note introductive

¹ Le 24 avril 2018, la Commission des questions politiques et de la démocratie a décidé de déclassifier cette note introductive.

1. Introduction

1. Lors de la réunion de notre Commission en novembre dernier, j'ai eu l'occasion de présenter le résultat de ma mission en Autriche consacrée à l'étude la loi sur l'Islam qui y a été votée en 2015 et nous avons pu entendre M. Jean-Pierre Chevènement, ancien ministre de l'Intérieur et des cultes et Président de la Fondation de l'Islam de France, qui nous a donné un large aperçu de l'Islam en France, y compris dans ses aspects financiers. Cette audition était particulièrement intéressante dans la mesure où elle portait sur un des modèles européens d'organisation des cultes, celui d'une séparation stricte entre ces derniers et la puissance publique, avec les conséquences que cela entraîne en matière de financement.

2. Au cours de celle-ci, certains de mes collègues ont attiré mon attention sur l'intitulé de mon rapport, qui pourrait laisser transparaître une certaine suspicion à l'égard de l'Islam. D'autres se sont déclarés préoccupés par ce qu'ils ont perçu comme une orientation « réglementariste » de mes recherches, l'étude de la loi autrichienne leur faisant craindre que je souhaitais la prendre comme modèle et suggérer sa transposition aux autres États membres. Dans le même temps, d'autres collègues issus de pays où un dialogue institutionnel avec l'Islam était en train de se mettre en place et où la question de son financement se posait m'ont incité à poursuivre mes recherches. De même, certains, issus de pays où une minorité musulmane conséquente était présente de longue date, ont indiqué que le financement des imams était clairement un enjeu politique et pouvait amener des frictions avec l'État qui prenait en charge leur formation et leurs salaires.

3. Je souhaite saisir l'occasion de cette note introductive pour répondre aux interrogations que ma démarche a pu susciter, présenter un état plus avancé de mes réflexions et de mes recherches et souligner les directions dans lesquelles je souhaite poursuivre mes efforts.

2. Le financement étranger de l'Islam en Europe : un thème d'actualité à la croisée d'un équilibre difficile pour lequel l'Assemblée n'a cessé de plaider

2.1. Une actualité indéniable

4. Ma première remarque serait de ne pas faire comme si le financement étranger de l'Islam en Europe ne suscitait aucune interrogation, ni de la part des pouvoirs publics, ni de celle des citoyens.

5. J'en veux pour preuve deux séries de faits : d'une part, la multiplication de rapports, émanant soit des institutions de plusieurs États membres, soit de laboratoires d'idées, qui traitent des conséquences politiques du financement de l'Islam, d'autre part de récentes controverses qui portent précisément sur ce sujet.

6. En ce qui concerne la multiplication des rapports, je peux donner un aperçu de récentes publications au sein des États membres. En juin 2014, le Parlement néerlandais a demandé au laboratoire d'idées *Rand Corporation* de lui fournir « une vue d'ensemble de l'ampleur et de la portée des financements étrangers à l'égard des institutions musulmanes aux Pays-Bas, et de l'influence que des acteurs étrangers peuvent éventuellement (et partiellement) exercer à travers ces financements² ». En France, le Sénat s'est intéressé à la fois au financement des lieux de culte par les collectivités territoriales³ en 2015 et, en 2016, aux financements étrangers dans le cadre d'une mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte⁴. En Allemagne, un rapport d'étape (*Zwischenbilanz*) destiné au gouvernement et consacré à la manière dont les pays du Golfe exportent leur religion a été rédigé en décembre 2016 par les deux services de renseignement fédéraux, le Service fédéral de renseignement (*Bundesnachrichtendienst*) et l'Office fédéral de protection de la Constitution (*Bundesamt für Verfassungsschutz*). Il a partiellement fuité dans la presse et traiterait notamment « de la stratégie d'influence à long terme » de ces États ou d'organisations qui leur sont liées, l'aspect financier étant central.⁵ En Grande-Bretagne, la Ministre de l'intérieur a présenté au Parlement le 12 juillet 2017 les éléments principaux d'un rapport relatif au financement de l'extrémisme, y compris lorsqu'il est d'origine étrangère⁶. Toujours en Grande-Bretagne, un laboratoire d'idées, classé à droite selon la réponse que m'a faite la Chambre des Communes à un questionnaire que j'ai envoyé à plusieurs Parlements, le Henry Jackson Society, a publié en juillet 2017 une étude intitulée *Le financement étranger de l'extrémisme musulman au*

² Rand Europe, [Foreign financing of Islamic institutions in the Netherlands - A study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis](#), 2015, p. iii.

³ Rapport d'information n° 345 de M. Hervé Maurey, mars 2015.

⁴ Rapport d'information n° 757 de Mme Nathalie Goulet et M. André Reichardt, juillet 2016.

⁵ *Süddeutsche Zeitung*, 12 décembre 2016, [Saudis unterstützen deutsche Salafistenszene](#).

⁶ [Extremism : Written statement – HCWS39](#).

*Royaume-Uni*⁷. Les pouvoirs publics et les faiseurs d'opinion s'intéressent donc manifestement à la question.

7. On le voit également dans des controverses récentes. Il s'agit par exemple des enquêtes qu'ont lancées les différents parquets fédéraux, en Allemagne⁸, en Autriche⁹ et en Suisse¹⁰, à la suite des accusations portées par un ancien député autrichien, Peter Pilz, en février 2017, à l'encontre de pratiques qu'il qualifie d'espionnage de certaines organisations et, pour ce qui concerne notre sujet, d'imams ou de responsables religieux qui abuseraient de leurs fonctions pour participer à celles-ci¹¹.

8. En d'autres termes, la question du financement étranger de l'Islam en Europe fait partie de l'agenda politique et il me paraît nécessaire que nous en parlions.

2.2. Un sujet au cœur des valeurs de l'Assemblée

9. Je suis également confortée dans mes recherches par les travaux de mes prédécesseurs, qui sont caractéristiques de la conciliation que nous nous efforçons de faire, à l'Assemblée, entre des exigences qui parfois se complètent, parfois s'opposent.

10. Ainsi, dans la [Résolution 1743 \(2010\)](#) relative à l'Islam, l'islamisme et l'islamophobie et adoptée par notre Assemblée sur la base d'un rapport rédigé par notre collègue M. Mogens Jensen, nous affirmions clairement quatre choses :

- « Les musulmans sont chez eux en Europe, où ils sont présents depuis des siècles, comme l'indique l'Assemblée dans sa [Recommandation 1162 \(1991\)](#) sur la contribution de la civilisation islamique à la culture européenne. » (§ 3 de la résolution).
- « L'Assemblée constate (...) avec préoccupation que certaines organisations islamiques, qui exercent leurs activités dans les Etats membres, ont été lancées par des gouvernements étrangers qui leur dispensent une aide financière et des directives politiques (...) Il importe de mettre en lumière cette expansion politique nationale vers d'autres Etats sous couvert de l'Islam (...) Il convient (...) que les Etats membres imposent aux associations islamiques et autres associations religieuses de faire preuve de transparence et de rendre des comptes, par exemple en exigeant la transparence de leurs objectifs statutaires, de leurs dirigeants, de leurs membres et de leurs ressources financières. » (§ 7 de la résolution).
- « L'Assemblée reste également préoccupée par les politiques et les pratiques discriminatoires (...) à l'encontre des musulmans, et par le risque d'une utilisation abusive des votes, initiatives et référendums populaires pour légitimer des restrictions des droits à la liberté de religion et d'expression qui sont inacceptables au regard des articles 9 et 10 de la Convention. » (§ 13 de la résolution).
- « Les clichés, les malentendus et les peurs que suscite l'Islam sont les symptômes typiques d'une large méconnaissance de ce sujet par les non-musulmans en Europe. » (§ 20 de la résolution).

11. Ces conclusions ont par la suite été confortées, par exemple par le rapport sur [Liberté de religion et vivre ensemble dans une société démocratique](#) de notre collègue, M. Rafael Huseynov (Azerbaïdjan, ADLE) Elles inspirent toute ma démarche.

⁷ Tom Wilson, [Foreign Funded Islamist Extremism in the UK](#), Centre for the Response to Radicalisation and Terrorism, Research Paper No. 9 (2017), juillet 2017.

⁸ The independent, 01.04.2017, Lizzie Dearden, [Germany opens investigation into Turkish group accused of spying on Erdogan opponents in 35 countries](#).

⁹ Wiener Zeitung, 17.02.2017, [Spitzelaffäre um Moscheenverbände zieht weitere Kreise](#).

¹⁰ Le Monde, 24.03.2017, [La Suisse ouvre une enquête sur l'espionnage de Turcs sur son territoire](#).

¹¹ Le « rapport » Pilz, intitulé *Turc, fais attention (Sei Wachsam, Türkei)* doit, selon moi, être pris avec précaution. Il n'en reste pas moins que sa diffusion a été prise au sérieux par les autorités de trois pays et qu'elle a eu des conséquences pratiques réelles comme le rappel à Ankara du chargé des affaires religieuses de l'Ambassade de Turquie en Autriche où le lancement de plusieurs enquêtes administratives quant au fonctionnement de l'ATIB, le bras armé en Autriche de la Présidence des affaires religieuses (*Diyanet*) directement rattaché au Bureau du Premier ministre turc.

3. Le financement étranger de l'Islam en Europe : une interrogation ciblée sur une réalité indéniable mais clairement circonscrite

12. On le sait, l'Islam est multiple et recouvre des réalités très variées en Europe. Il en va de même de la manière dont il est financé, compte tenu des différents systèmes juridiques et historiques qui organisent les rapports des États membres avec les religions.

3.1. Trois modes de financement des cultes en Europe¹²

13. Résultats d'évolutions historiques, les systèmes de financement des cultes peuvent schématiquement être regroupés en trois catégories.

14. Le premier est celui, résiduel, où les cultes sont majoritairement financés par leur patrimoine historique composé de biens meubles et immeubles produit du rachat des dîmes. Tel est par exemple le cas pour l'Église établie d'Angleterre qui vit principalement de ses rentes, l'État n'intervenant que pour l'entretien des bâtiments cultuels qualifiés de monuments historiques. Il en va également ainsi pour l'église orthodoxe de Chypre et, dans une moindre mesure pour l'église orthodoxe grecque qui bénéficie en plus d'un abondant financement public.

15. Le deuxième système, le plus répandu, est celui où les religions sont financées par l'État. Celui-ci supporte alors la totalité des coûts induits par l'exercice du culte, tels la rémunération des ministres du culte ou l'entretien des édifices cultuels et des logements des ministres du culte (Belgique, France pour l'Alsace-Moselle et la Guyane, Luxembourg) ou instaure la possibilité pour les contribuables de reverser une infime partie de leur impôt à des confessions religieuses ayant passé une convention avec l'État, et cela en dehors de toute considération liée à l'appartenance religieuse des contribuables (Espagne, Hongrie, Italie, Portugal). Enfin, les pouvoirs publics fixent dans certains cas les modalités de collecte de l'impôt d'Église qui est un impôt complémentaire assis sur l'impôt sur le revenu. Il est lié à l'appartenance religieuse (Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Suède, certains cantons suisses). Il ne s'agit alors pas à proprement parler d'argent public, mais du financement par des particuliers des collectivités religieuses.

16. Le troisième système est celui qui prohibe en théorie le financement public en matière de culte (France, Irlande, Pays-Bas), même si des accommodements sont plus ou moins possibles par exemple pour la construction d'édifices religieux, notamment en direction des cultes minoritaires afin de rétablir une certaine égalité entre les religions.

17. En tant que Rapporteuse, je compte aussi m'attacher à examiner de plus près dans quelle mesure les États membres où la population musulmane est historiquement importante, voire majoritaire, se rattachent à tel ou tel système.

18. Au-delà de ces trois systèmes, tous les États membres ont mis en place, à des degrés divers, des régimes d'exonérations fiscales au titre des activités cultuelles ou autres (enseignement par exemple) en faveur des religions et certains prennent financièrement en compte l'apport culturel de celles-ci, en permettant par exemple aux contribuables d'affecter une partie de leurs impôts à des activités socio-caritatives ou cultuelles, ou en subventionnant directement des Églises, à charge pour elles de répartir cette somme entre des activités sociales, culturelles ou éducatives (Estonie, Lituanie).

19. À ces systèmes de financement s'ajoutent bien évidemment les dons des fidèles, qui peuvent être déterminants, lorsque le système prohibe ou limite fortement le financement du culte par l'argent public ou lorsqu'il favorise le patrimoine historique d'une religion. En ce qui concerne le financement de l'Islam, il semble que dans la plupart des États membres, cette religion bénéficie peu de subventions publiques, du moins jusqu'à récemment, soit du fait d'un souhait des organisations représentatives d'en demander le bénéfice, comme par exemple en Allemagne ou en Autriche, soit parce que la possibilité de verser une part infime de son impôt à un culte musulman n'a pas encore été mise en place.

3.2. Trois types de préoccupations d'inégale importance

20. Dans ce contexte, au regard des débats actuels, le financement étranger de l'Islam en Europe concentre principalement trois soupçons, d'inégale importance.

¹² Les développements de cette sous-partie constituent un résumé de l'article du Professeur Francis Messner consacré aux Droits des États européens en matière de financement des cultes, Dictionnaire du droit des religions, Paris, CNRS Éditions, 2010.

21. Le premier est d'ordre sécuritaire et lié aux activités terroristes et à la radicalisation. Des organisations étrangères contribueraient à la mise en place de réseaux de soutien sur les territoires des États membres, comme cela a pu être pratiqué par Daech, soit pour commettre des attentats, soit pour payer le voyage d'éventuelles recrues vers les territoires que Daech contrôlait. Les problèmes posés par ce type de financement sont réels mais bien identifiés et les États membres disposent en général d'un arsenal législatif et des moyens leur permettant de traquer ces fonds et de réprimer les comportements criminels. À la demande du Conseil de l'Union européenne, la Commission a d'ailleurs proposé une révision de la 4e directive relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux (2015/849) adoptée le 20 mai 2015. Les modifications proposées visent notamment à s'attaquer aux éventuelles menaces liées à l'utilisation de nouvelles technologies dans les transactions financières, à renforcer et harmoniser les contrôles exercés sur les flux financiers provenant de pays tiers à haut risque, à améliorer la transparence et à conférer davantage de compétences aux cellules de renseignement financier nationales.

22. La deuxième critique du financement étranger que l'on entend actuellement est l'utilisation politique, par les États, du fait religieux comme moyen d'influence dans un pays étranger. Très clairement, la mise en cause concerne ici des États comme la Turquie, à travers notamment la Diyanet, l'Iran en Grande-Bretagne¹³ ou en Allemagne¹⁴ et les pays du Golfe, c'est-à-dire l'Arabie Saoudite, le Qatar, les Émirats-Arabes-Unis et le Koweït, que ces derniers agissent directement en tant qu'États, ce qui est rare, ou par l'intermédiaire d'organisations ou de fondations mixtes¹⁵. Je compte développer cette partie plus avant dans mon projet de rapport, mais je souhaite dire d'ores et déjà que, pour moi, la Turquie ne peut être mise sur le même plan que l'Iran ou les pays du Golfe, pour au moins deux raisons. Comme je l'ai déjà indiqué dans mon schéma de rapport, la Diyanet existe depuis longtemps et les États membres qui ont accueilli des immigrés turcs à partir des années 60 étaient alors particulièrement satisfaits de les voir encadrés par des organisations liées à l'État turc comme la Diyanet. Surtout, à la différence de l'Iran ou des pays du Golfe, la Diyanet ne promeut pas un Islam qui se réclame comme une alternative aux valeurs démocratiques voire un concurrent de celles-ci. Pour ce qui a trait aux fonds étatiques ou para-étatiques étrangers, le débat m'apparaît comme relativement balisé et il appartient aux États membres de distinguer entre ce qui relève assez naturellement d'une stratégie classique d'influence plus ou moins acceptable et ce qui concerne des activités d'espionnage. Un membre de notre commission avait, lors de la présentation de mon schéma de rapport, très justement souligné que nous ne pouvions qu'appeler de nos vœux des financements étrangers destinés à faire progresser la connaissance de l'Islam et favoriser le dialogue interreligieux. Je partage entièrement cet avis et, à ce titre, je me félicite, par exemple, de l'existence du Centre international du Roi Abdullah Bin Abdulaziz pour le dialogue interreligieux et interculturel à Vienne, qui est financé par l'Arabie Saoudite. Bien évidemment, ce Centre participe d'une diplomatie d'influence, mais lorsqu'il a fait l'objet de critiques, notamment quant au faible attachement aux droits de l'homme de son financeur, les différents représentants des religions qui participaient à ses travaux ont mis en avant la qualité de ces derniers et leur rôle dans une meilleure intercompréhension, position qui me paraît défendable.

23. Pour moi, l'enjeu principal est celui de la cohésion, du vivre-ensemble, auxquels s'attaque l'islamisme politique, entendu comme une idéologie qui vise à obtenir une influence politique, en vue d'appliquer les principes de l'Islam au monde. Il est inacceptable qu'une doctrine qui fait primer ses valeurs sur celles de nos démocraties bénéficie de financements étrangers. Cette menace est relativement bien documentée et certaines organisations et/ou États sont clairement identifiés¹⁶, notamment dans les pays du Golfe¹⁷. Mon rapport la détaillera et précisera notamment les activités généralement soutenues, de même qu'il insistera sur le fait que cette menace est réelle mais largement circonscrite, l'immense majorité des musulmans d'Europe ne demandant qu'une chose : qu'on les laisse pratiquer leur religion en paix, dans des conditions qui soient équivalentes à celles des autres cultes, ce qui n'est pas toujours le cas.

¹³ Voir Foreign Funded Islamist Extremism in the UK, op. cité, p. 7, où il est question d'organisations telles que l'Islamic College of Advanced Studies in Willesden, à Londres ou l'Islamic Center of England à Maida Vale qui promouvraient le khomeynisme ainsi que des théories conspirationnistes antisémites et seraient directement subventionnées par l'Iran.

¹⁴ Voir la réponse du Gouvernement allemand à la question parlementaire d'élus Verts sur les liens d'organisations chiites avec le régime iranien, [Deutscher Bundestag, Drucksache 18/133362](#) du 21.08.2017.

¹⁵ Voir Foreign Funded Islamist Extremism in the UK, op. cité, pp. 3-6 ou l'entretien paru dans die Welt, de Hans-Georg Maaßen, le chef de l'Office fédéral de protection de la Constitution au cours duquel, interrogé sur la construction de mosquées en Allemagne grâce à des fonds saoudiens, il répond que ceux-ci n'émanent pas de l'État saoudien lui-même. Die Welt (online) vom 10.04.2016, [Die IS-Propaganda nennt auch deutsche Städte](#).

¹⁶ Voir Foreign Funded Islamist Extremism in the UK, op. cité.

¹⁷ Le chef de l'Office fédéral de protection de la Constitution, le Bundesamt für Verfassungsschutz, a ainsi déclaré à propos des fonds saoudiens donnés pour la construction de mosquées « D'après moi, une partie des mosquées arabophones qui sont de plus en plus nombreuses en Allemagne ne sont pas modérées. Plusieurs d'entre elles sont fondamentalistes ou font l'objet d'une surveillance de l'Office fédéral de protection de la Constitution du fait de leur orientation salafiste ». Die Welt (online) vom 10.04.2016, [Die IS-Propaganda nennt auch deutsche Städte](#) (La propagande de l'EI nomme aussi les villes allemandes).

4. Réponses actuelles et possibles dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme

24. Je les préciserai une fois ma mission au Royaume-Uni effectuée et après avoir relancé les parlements européens auxquels j'ai adressés un questionnaire en ce sens et qui ne m'ont pas encore répondu. Je peux d'ores et déjà indiquer quelques tendances.

25. Les mesures spécifiques prises par les États pour réagir à cette remise en cause du vivre-ensemble vont de l'attentisme (France, Allemagne) à l'interdiction de fonds étrangers pour financer des dépenses courantes des cultes (Autriche) en passant par l'obligation de les déclarer (Russie). Ces deux dernières ne sont, d'ailleurs, pas sans poser quelques problèmes sinon au regard de la Convention, du moins à l'égard d'une conception objective de l'égalité entre les cultes.

26. De manière plus fondamentale, et c'est là l'un des intérêts de la loi autrichienne sur l'Islam de 2015, il est clair que la question du vivre-ensemble dépasse largement la seule question des financements étrangers et que tous nos efforts doivent être tendus vers la possibilité d'offrir aux différentes communautés musulmanes de pratiquer leur religion sans discrimination.