

Encadrer le financement étranger de l’islam en Europe

Par Quentin Pelée

Juillet 2018

« *Des sociétés parallèles, l’islam politique et la radicalisation n’ont pas leur place dans notre pays* »¹. C’est en ces termes que le chancelier autrichien Sebastian Kurz annonçait le 8 juin dernier la fermeture de sept mosquées, l’expulsion d’une soixantaine d’imams financés par la Turquie et de leur famille. Cette décision fait suite à la violation de la loi autrichienne sur l’islam votée en 2015², interdisant tout financement étranger et exigeant une « *attitude positive envers l’État et la société* »³. Son but est de promouvoir un « *islam à caractère européen* »⁴, selon les mots de M. Kurz.

C’est à une toute autre attitude que le président turc récemment réélu Recep Tayyip Erdoğan exhorte les populations d’origine turque, très majoritairement musulmanes. Il les a priés de « *montrer au monde entier la force des Turcs d’Europe* »⁵. Les discours séditieux du président turc sont légions. Lorsqu’il ne convoque pas « *l’esprit de fascisme* » débridé des rues européennes⁶, ou les torts des « *petits enfants du nazisme* »⁷, il cultive l’iniquité : « *[...] vous êtes le futur de l’Europe. Cela sera la meilleure réponse à la vulgarité, à l’antagonisme et à l’injustice à votre endroit* »⁸. Ces influences subversives entretenant un islam étranger et hostile à l’Europe, loin d’être le monopole du président turc, abondent. Au-delà des simples discours, des moyens financiers sont régulièrement utilisés à cette fin.

¹ Sebastian KURZ, Conférence de presse à Vienne, 8 juin 2018.

² Doris FIALA, Commission des question politiques et de la démocratie, *Évaluer les conséquences politiques du financement étranger de l’Islam en Europe*, Note introductive, AS/Pol (2018) 04, 19 janvier 2018, p 2.

³ Étienne JACOB, « L’Autriche lance son combat contre l’islam politique », *Le Figaro*, 8 juin 2018.

⁴ Marianne MEUNIER, « En Autriche, une loi pour un “islam à caractère européen” », *La Croix*, 25 février 2015.

⁵ *Radio télévision Belge francophone*, « Erdogan appelle les Turcs d’Europe à le soutenir », 20 mai 2018.

⁶ *Orient le jour*, « Erdogan impute aux Pays-Bas le massacre de Srebrenica », 17 mars 2017.

⁷ *Paris Match*, « Referendum : Erdogan appelle les Turcs d’Europe à répondre aux “petits enfants du nazisme” », 3 avril 2017.

⁸ *Sputnik France*, « Erdogan appelle la diaspora turque à repeupler l’UE », 18 mars 2017.

Suite à l'impulsion donnée par Mme Doris Fiala⁹, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) porte une attention toute particulière à cette question du financement étranger de l'islam. L'APCE, par sa Commission des questions politiques et de la démocratie, a entamé une étude ayant pour but d'identifier avec précision ces fonds étrangers, d'en déterminer les conséquences politiques, et de dégager des réponses souhaitables et justes. Alors que ce rapport n'est pas encore achevé, une [note introductive](#) a déjà été publiée par Mme Fiala.

Le financement étranger : une particularité de l'islam en Europe

Ces financements étrangers prennent diverses formes¹⁰ et représentent environ 20 % du financement de l'islam, selon un rapport du Sénat français du 5 juillet 2016¹¹. Les 80 % restant proviennent majoritairement de dons des fidèles, bien que des subventions étatiques européennes soient de plus en plus octroyées (§ 19 de la note).

Ces fonds extra-européens peuvent provenir tant d'institutions culturelles étrangères que directement d'États musulmans. Ce sont précisément ces financements étatiques étrangers qui posent diverses questions au regard de leurs conséquences politiques. Les États à la source de ces financements sont nombreux¹². En France par exemple, le Maroc a alloué en 2016 six millions d'euros à l'édification et à la gestion de mosquées ainsi qu'à la rémunération d'imams. L'Arabie Saoudite, quant à elle, a versé 3 759 400 euros entre 2010 et 2014 pour soutenir huit projets de mosquées. Elle finance également le salaire de plusieurs imams¹³. Lorsque l'on constate l'activisme de certains États, il est légitime de s'interroger quant aux buts qu'ils poursuivent, comme c'est le cas pour l'Arabie Saoudite, berceau du wahhabisme, branche musulmane particulièrement radicale.

Le laboratoire d'idée *Rand Corporation* dans une étude parue en 2015 déclarait avoir « *identifié peu de preuves de financements d'acteurs étatiques étrangers à destination d'autres communautés religieuses dans les pays occidentaux* »¹⁴. Il semble donc que « *l'existence de financements en*

⁹ APCE, Proposition de résolution, *Évaluer les conséquences politiques du financement étranger de l'Islam en Europe*, Doc. 14180, 13 octobre 2018. Mme Fiala est membre du Groupe de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE).

¹⁰ Il peut s'agir de participations financières à la construction et à la gestion d'édifices religieux, à la rémunération des imams, à leur formation. Certains États sources envoi directement des imams dans les pays européens. Cela peut également se faire sous forme de subventions étatiques étrangères directes ou indirectes.

¹¹ Nathalie GOULET, André REICHARDT, *Mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte*, Rapport d'information, n° 757, juillet 2016.

¹² Il s'agit principalement du Qatar, des Émirats-Arabs-Unis, du Koweït, de l'Iran, du Maroc, de l'Algérie, de la Turquie et de l'Arabie Saoudite, ces deux derniers étant très actifs (§ 22).

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Rand Europe, *Foreign financing of Islamic institutions in the Netherlands*, « A study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis », 2015.

provenance d'États étrangers à destination d'institutions religieuses occidentales soit propre à l'islam »¹⁵. Précisons qu'en France, l'Église orthodoxe bénéficie ponctuellement d'aides étrangères, depuis la Russie par exemple¹⁶. Mais au regard des proportions et implications politiques, ces aides sont sans commune mesure avec les fonds reçus par l'islam.

Entre impact sécuritaire et conquête idéologique

La note introductive évoque certains « soupçons » (§ 20) soulevés par le financement extra-européen de l'islam. Mais plus que de soupçons, il s'agit de véritables impacts. Il en est deux principaux : l'un sécuritaire, l'autre politique.

Le premier concerne le développement des extrémismes islamiques. Le Rapporteur note que « *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 Daesh* » (§ 21). De nombreuses études ont effectivement mis en lumière le lien étroit entre ces financements étrangers et le développement de l'extrémisme. Un rapport gouvernemental du Royaume-Uni affirme que « *pour un petit nombre d'organisations extrémistes, le financement étranger est une source importante de revenus* »¹⁷. Un autre rapport, allemand cette fois, déclare que « *les organisations religieuses d'Arabie Saoudite, des États du Golfe, du Koweït et du Qatar, sont soupçonnées de soutenir les salafistes allemands avec l'approbation de leurs gouvernements* »¹⁸. De fait, la charia et le djihadisme se développent au sein même de l'Europe. C'est le cas en Bosnie-Herzégovine où plusieurs villages sont devenus de véritables camps d'entraînement djihadistes¹⁹. La situation des Balkans est éclairante, car l'islam y est historiquement et culturellement ancré. Lors du conflit de Bosnie (1992-1995), une radicalisation a débuté. Elle s'accélère dangereusement aujourd'hui, sous l'influence de l'Arabie Saoudite. De plus en plus y règnent le wahhabisme et la charia. « *A Sarajevo il y a des quartiers entiers construits par l'Arabie Saoudite où règne la charia. Et puis une bonne partie de la population et de ses services parle arabe, donc l'arabe remplace petit à petit dans la rue, dans les faits, la langue serbo-croate qui était parlée jusque-là* »²⁰.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Samuel LIEVEN, « Quatre questions sur le financement des lieux de culte depuis l'étranger », *La Croix*, 2 septembre 2016.

¹⁷ Amber RUDD, *Extremism: Written statement* – HCWS39, 12 juillet 2017.

¹⁸ Georg MASCOLO, « Saudis unterstützen deutsche Salafistenszene », *Süddeutsche Zeitung*, 12 décembre 2016.

¹⁹ Alexis TROUDE, chercheur en histoire à l'Université Panthéon Sorbonne à Paris, co-auteur du livre *Balkans, la fracture : Après les illusions, le Djihad*, propos recueillis par Joris BOLOMEY.

²⁰ *Ibid.*

La situation à Sarajevo vient également éclairer la seconde conséquence du financement étranger de l'islam : le délitement de l'unité nationale dans les pays européens. Cette fragilisation découle de l'ingérence des États musulmans dans les affaires européennes. Ils exercent en effet des stratégies d'influence politique sous couvert du financement de l'islam (§ 22). La Résolution 1743 votée par l'APCE en 2010, constatait déjà « *avec préoccupation que certaines organisations islamiques, qui exercent leurs activités dans les États membres, ont été lancées par des gouvernements étrangers qui leur dispensent une aide financière et des directives politiques [...]* ». Plus loin elle ajoute qu'il « *importe de mettre en lumière cette expansion politique nationale vers d'autres États sous couvert de l'islam* »²¹. Bien loin d'être anodine, la qualification d'*expansion politique nationale* souligne la portée politique de telles stratégies.

Des fonds étrangers protégés, dans une certaine mesure, par la liberté de religion

L'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (DUDH), ainsi que l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques consacrent la liberté de pensée, de conscience et de religion, principe éminemment fondamental. Mais c'est surtout au titre de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme (Convention EDH) que les États européens sont liés par celui-ci²².

La liberté de religion protège dans une certaine mesure ces fonds étrangers puisqu'ils représentent un moyen de financement essentiel à l'islam. Une interdiction générale et inconditionnelle du financement extra-européen restreindrait pour les musulmans la possibilité d'*accomplir les rites* ainsi que d'*enseigner* la religion.

Ajoutons que les libertés d'expression (art. 10 de la Convention EDH), de réunion et d'association (art. 11), ainsi que le principe de non-discrimination (art. 14) sont indirectement concernés par cette question des ressources extra-européennes de l'islam.

Comment appliquer la liberté religieuse à une religion la rejetant ?

Une question est posée par le financement étranger de l'islam, celle de l'applicabilité de l'article 9 à

²¹ APCE, *Résolution 1743*, § 7.

²² Conseil de l'Europe, *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, STCE n° 005, art. 9 : Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

une *religion politique*. En effet, un rapport de l'APCE en cours de rédaction, portant sur la charia, définit celle-ci comme « étant « le chemin à suivre », c'est-à-dire la « législation à laquelle tous les musulmans doivent obéir » (sourate 5) »²³. Ses prescriptions ont vocation à développer « certaines structures sociales – consistance de la famille, de la vie économique... – et politiques – institutions du pouvoir de l'éthique sociale et personnelle »²⁴. L'islam est donc un système politique entier. Or la cohérence de notre système juridique permet à l'islam de bénéficier de ce « bien précieux »²⁵ qu'est la liberté religieuse. Mais celle-ci a été pensée dans un contexte chrétien, sécularisé, où la distinction entre le politique et le religieux était clairement affirmée. Aussi peine-t-elle à s'appliquer à l'islam, dans lequel une telle distinction ne peut exister, puisque précisément le religieux et le politique y sont confondus.

En outre, la Déclaration du Caire sur les droits de l'homme dans l'islam de 1990, cherchant à interpréter la DUDH conformément à l'islam, ne contient aucune garantie de la liberté de religion. Au contraire, elle continue d'inciter implicitement les États à punir par la peine de mort la conversion à une autre religion en ce que son article 19-d affirme qu'il n'est « pas de crimes et pas de peine sinon conformément à la Loi islamique »²⁶. La Loi islamique est la charia qui condamne l'apostasie par la mort (Coran, 4, 89). Or, l'article 9 de la Convention EDH dispose que la liberté religieuse « implique la liberté de changer de religion ». L'incompatibilité est évidente, l'islam ne connaît pas de liberté religieuse.

Malgré cela, l'Albanie, l'Azerbaïdjan et la Turquie ont adhéré à la fois à la Déclaration du Caire et à la Convention EDH. Face à cette incohérence, l'APCE s'interroge sur la possibilité pour ces États d'être parties à ces deux conventions²⁷. S'il fallait encore prouver la méconnaissance de la liberté religieuse par l'islam, ajoutons que plusieurs États musulmans soit n'ont pas signé le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, soit ont émis des réserves portant notamment sur l'article 18 consacrant la liberté de religion. C'est ainsi que le Bahreïn et le Qatar déclarent que la charia islamique prévaut sur cette disposition²⁸.

²³ APCE, « Compatibilité de la charia avec la Convention européenne des droits de l'homme : des États parties à la Convention peuvent-ils être signataires de la "Déclaration du Caire" ? », Doc. 13965, 27 janvier 2016.

²⁴ Jean-Paul CHARNAY, *La Charia et l'Occident*, Paris, L'Herne, 2001, p 15.

²⁵ Termes employés par la Cour européenne des droits de l'homme chaque fois qu'elle rappelle les principes généraux relatifs à l'article 9. Voir CEDH, *Kokkinakis contre Grèce*, 25 mai 1993, 14307/88, § 31.

²⁶ Organisation de la Conférence islamique, *Déclaration du Caire sur les droits de l'homme dans l'islam*, 5 août 1990 art. 19 d.

²⁷ Nicolas BAUER, *Confrontation of Islamic Sharia and human rights at the Council of Europe*, European Centre for Law and Justice, juin 2018.

²⁸ Nations unies, Collection des traités, mis à jour le 10/07/2018, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=fr#EndDec, consulté le 10/07/2018.

L'islam peut donc difficilement prétendre bénéficier de la liberté religieuse en Europe quand, dans les pays musulmans, il foule au pied les droits des autres religions²⁹.

Le régime d'autorisation : une solution permettant d'encadrer l'action politique de l'islam

L'unique issue semble être la stricte obligation d'autorisation préalable, précédé d'une déclaration précisant l'organe d'envoi des fonds, leur destinataire et l'utilisation qui en sera faite. Ce régime rechercherait une plus grande transparence. Que l'islam ait des implications politiques n'est pas illégitime en soi, c'est le cas de toute religion. La question n'est pas de lutter contre un discours moral ou social. Il est normal que les personnes ayant des convictions religieuses, comme ceux n'en ayant pas, puissent s'exprimer dans le cadre national. Par contre, les politiques d'influence menées par des pays étrangers qui visent à fragiliser l'unité nationale en imposant ou en maintenant une double allégeance nationale au moyen de la religion sont fondamentalement pernicieuses. Ils entravent à dessein l'intégration de ses populations aux sociétés européennes. Il est par exemple très clair que M. Erdoğan ne veut pas que les Turcs s'intègrent à l'Europe³⁰. Il souhaite en faire une force d'influence. C'est précisément contre cela qu'il s'agit de lutter.

Ce régime d'autorisation préalable est-il viable au regard de la Convention EDH ? La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a, par deux fois, reconnu l'incompatibilité de la charia avec les principes consacrés par la Convention EDH. C'est ainsi que dans l'arrêt *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres contre Turquie* rendu le 13 février 2003, les juges de Strasbourg avaient reconnu la conventionnalité de la dissolution d'un parti politique turc qui s'était donné pour objectif d'imposer la charia comme législation étatique³¹. Plus récemment, dans l'arrêt *Fondation Zehra et autres contre Turquie* rendu le 10 juillet 2018, la CEDH a reconnu que « la dissolution d'une fondation qui œuvrait pour la création d'un État fondé sur la charia était justifié »³². À plus forte raison, la Cour pourrait reconnaître légitime l'intention des États européens d'imposer une plus grande transparence à ces fonds étrangers, d'autant plus qu'il ne s'agit pas d'une interdiction générale et inconditionnelle.

²⁹ Aide à l'Église en détresse, *Rapport sur la liberté religieuse dans le monde*, Dossier de presse, 15 novembre 2016.

³⁰ Cette volonté transparaît dans ses discours, lorsqu'il appelle les populations européennes d'origine turques à « montrer au monde entier la force des Turcs d'Europe ».

³¹ CEDH, Grande Chambre, 13 février 2013, *Affaire Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres contre Turquie*, Requête n° 41340/98.

³² Communiqué de presse du Greffier de la Cour, *La dissolution d'une fondation qui œuvrait pour la création d'un État fondé sur la charia était justifiée*, CEDH 252 (2018), 10 juillet 2018.

Sur quels fondements juridiques peut reposer ce régime d'autorisation ?

Le régime d'autorisation est compatible avec la Convention à de multiples égards. Le second paragraphe de l'article 9 de la Convention EDH dispose que la liberté de religion peut faire l'objet de restrictions³³, prévues par la loi, poursuivant un ou plusieurs des buts légitimes énumérés dans l'article, et nécessaires à leur poursuite dans une société démocratique³⁴. La même disposition se retrouve aux articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté d'association et de réunion) de la Convention³⁵. Ces buts légitimes peuvent être « *la sécurité publique et la protection de l'ordre* ». Or, la difficulté à suivre les flux financiers en provenance de l'étranger, et donc à connaître leur utilisation, fait actuellement, dans le cas de l'islam, du régime d'autorisation une nécessité de sécurité et d'ordre public. En outre la difficile compatibilité de l'islam avec nos droits fondamentaux devrait également pousser la CEDH à admettre cette nécessité. Mme Fiala affirme dans sa note introductive qu'« *il est inacceptable qu'une doctrine qui fait primer ses valeurs sur celle de nos démocraties bénéficie de financements étrangers* » (§ 23).

Ce régime vaut à plus forte raison dans les pays qui, comme la France, prohibent toute subvention publique des cultes. Ne pas étendre cette interdiction aux financements étrangers d'origine publique serait paradoxal et indirectement discriminatoire. Effectivement, la laïcité aurait dès lors pour conséquence indésirable de favoriser les seules religions soutenues par l'étranger.

Enfin, l'article 16 de la Convention EDH permet aux États d'« *imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers* »³⁶. Ils sont donc en mesure d'interdire tout financement étranger à but politique, sans se voir reprocher cette ingérence dans les libertés d'expression (art.10), de réunion et d'association (art.11) ou être accusé de violation du principe de non-discrimination (art.14). Cette disposition de la Convention EDH n'est pas applicable à l'article 9. Mais dans la mesure où seule la dimension politique de l'islam est ici visée, celle-ci entre dans le champ d'application de l'article 16.

³³ Conseil de l'Europe, *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, *op. cit.*, article 9 § 2 : La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

³⁴ Voir les arrêts CEDH, 25 mai 1993, *Kokkinakis contre Grèce*, Requête n° 14307/88 ; CEDH, 10 novembre 2005, *Leyla Şahin contre Turquie*, Requête n° 44774/98, § 75 à 111 et CEDH, 1^{er} juillet 2014, *SAS contre France*, Requête n° 43835/11, § 110 à 131.

³⁵ Conseil de l'Europe, *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, *op. cit.*, art. 10 et 11. Voir à ce sujet les arrêts CEDH, 15 octobre 2015, *Kudrevičius et autres contre Lituanie*, Requête n° 37553/05, § 108 à 160 et CEDH, 27 juin 2017, *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy contre Finlande*, Requête n° 931/13, § 139 à 166.

³⁶ Conseil de l'Europe, *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, *op. cit.*, art. 16 : Aucune des dispositions des articles 10, 11 et 14 ne peut être considérée comme interdisant aux Hautes Parties contractantes d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers.

Les juges de Strasbourg ont rarement utilisé l'article 16 lorsqu'il aurait pu l'être, du fait des circonstances des affaires en question. Dans l'arrêt *Piermont contre France* du 27 avril 1995, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas appliqué cette disposition en ce qu'elle n'a pas qualifié la personne visée d'étrangère³⁷. Dans un autre arrêt, *Perinçek contre Suisse* du 15 octobre 2015, les juges ont estimé que l'article 16 « n'autorise que les restrictions aux « activités » se rapportant directement au processus politique »³⁸. Dès lors, l'article 16 peut s'appliquer aux financements étrangers de l'islam politique.

Le financement étranger de l'islam en Europe nous amène à nous interroger, bien au-delà du vivre-ensemble et de la simple transparence, sur la nature même de l'islam, sur ses actions politiques, et sur sa relation à la liberté religieuse. Malheureusement, la note introductive de l'APCE ne pose pas encore clairement ces questions. Nous ne pouvons que souhaiter que le rapport à venir le fasse davantage, et apporte des réponses.

À l'heure où l'APCE se penche également sur la compatibilité de la charia avec la Convention EDH, tourmentée par de graves soupçons de corruption³⁹, il faut espérer que les efforts des Rapporteurs seront conjoints et qu'ils aborderont ces questionnements avec honnêteté et réalisme, tant au regard de l'islam que de nos principes fondamentaux.

³⁷ Cour EDH, 27 avril 1995, *Affaire Piermont contre France*, Requête n° 15773/89, §64.

³⁸ Cour EDH, Grande chambre, 15 octobre 2015, *Affaire Perinçek contre Suisse*, Requête n° 27510/08, § 122.

³⁹ Conseil de l'Europe, *Rapport du groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire*, 15 avril 2018.