

## **Semra MERAL Final Version**

### **OSCE**

#### **2018 Human Dimension Implement Meeting**

##### **WORKING SESSION 7**

##### **Fundamental freedoms I, including freedom of thought, conscience, religion or belief**

Thursday 13 September 2018

Afternoon 15.00 – 18.00

##### **Sécurité et Liberté religieuse : un équilibre nécessaire**

##### **Le cas des minorités musulmanes en France après les attentats terroristes et l'Etat d'urgence**

Alors que les sociétés occidentales se trouvent marquées par une plus grande pluralisation ethnique et confessionnelle, la question de la montée de l'intolérance, des discriminations et du racisme sous toutes ses formes se pose de façon plus accrue. C'est sur cette question que s'est penchée, depuis 2014, l'université de Marmara en Turquie en créant un groupe de recherche composée de chercheurs d'horizons disciplinaires diverses et en publiant tous les deux ans une étude sur les discriminations subies par les minorités ethniques et confessionnelles, notamment musulmanes et turques, en France<sup>1</sup>. Nos recherches ont mis au jour l'existence de problèmes majeurs concernant ces populations et touchant de nombreux domaines de la vie sociale : discriminations dans le monde du travail, de l'éducation, difficultés posées dans la pratique religieuse... Il est important de rappeler qu'il existe en France, conformément aux principes fondamentaux républicains, une législation encadrant rigoureusement les droits et libertés des individus<sup>2</sup>. Toutefois force est de constater que, sur le terrain, de nombreuses discriminations et atteintes aux droits et libertés des Musulmans subsistent notamment au niveau institutionnel que cela soit dû au manque de formation des

---

<sup>1</sup> Tınaz Nuri, Dirsehan Çelik Meltem et Uysal Ahmet, *Fransa'daki Müslüman ve Türk topluluklarının hak ve özgürlüklerinin analizi* [Analyse des droits et libertés des populations musulmanes et turques en France], 2016, édts Université de Marmara, Istanbul. Tınaz Nuri, Dirsehan Çelik Meltem et Meral Semra, *Fransa'daki Müslümanlara yönelik ayrımcılıklar: 2015/2016 yılları izleme raporu* [Discriminations envers les Musulmans en France: Rapport 2015/2016], 2017, édts Université de Marmara, Istanbul.

<sup>2</sup> Voir entre autres, Armand Gilles, *L'essentiel du régime juridique des droits et libertés fondamentaux en France*, Gualino, 2007, Paris.

pouvoirs publics sur ces questions (qui restent extrêmement sensibles en France) ou du fait de l'application de mesures parfois arbitraire<sup>3</sup>.

Les tragiques attentats survenu en France, notamment ceux de 2015, ont accru ces difficultés notamment en créant un climat de défiance vis à vis des minorités musulmanes : ainsi de nombreux rapports ont mis au jour la hausse d'actes de représailles sur ces populations<sup>4</sup> bien que la majorité d'entre elles aient dénoncé et se soient désolidarisées de ces actes de violence commis prétendument au nom de leur religion. Si la proclamation de l'état d'urgence<sup>5</sup> à la suite de ces événements semblait une mesure nécessaire, les décisions prises ainsi que les discours tenus par certains politiques ciblant spécifiquement les minorités musulmanes ont accru ce climat de suspicion<sup>6</sup> et renforcé certains préjugés établissant un lien insidieux entre « musulmans ordinaires » et « musulmans violents » pour ne pas dire « musulman pratiquant » et « musulman djihadiste ». Cet amalgame se révèle par exemple dans l'emploi abusif du terme salafisme dénoncé publiquement par les autorités comme « ennemi »<sup>7</sup> à combattre alors que le salafisme peut renvoyer à un mouvement certes orthodoxe et rigoriste mais apolitique et non violent<sup>8</sup>. Ainsi au nom de la lutte contre le terrorisme, de nombreuses mosquées dites « salafistes » ont été fermées et leurs imams expulsés<sup>9</sup>. Si le régime d'état d'urgence, après avoir été prolongé plusieurs fois, a pris fin en juillet 2017, le Parlement a adopté, en octobre, le projet de loi « sécurité intérieure et lutte contre le terrorisme »<sup>10</sup> qui reprend, tout en les inscrivant désormais dans le droit commun français, la plupart des mesures antiterroristes<sup>11</sup> dont celle concernant les lieux de culte.

---

<sup>3</sup>Pour les données concernant les années 2014 à 2016 voir entre autres: Collectif contre l'Islamophobie en France, *Rapports de 2014, de 2015, de 2016* ; Human Rights Watch, *Rapports de 2014, de 2015, de 2016*; Amnesty International, *La situation des droits humains dans le monde, Rapports de 2014, de 2015, de 2016*; Benbassa Esther, Lecerf Jean-René, *Rapport d'information relatif à la lutte contre les discriminations*, Sénat, 2014, Paris; Muiznieks Nil, *Rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe*, Septembre 2014; Organisation International du Travail et Défenseur des Droits, *8ème et 9ème Baromètres DDD/OIT de Perception des Discriminations Dans l'Emploi 2015-2016*; Institut Montaigne, *Discriminations Religieuses à l'Embauche: Une Réalité*, octobre 2015; Brice Teinturier et Vincent Dusseaux, *Fractures Françaises. Rapport de 2016*; Conseil national d'évaluation du système scolaire, *Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités?*, septembre 2016.

<sup>4</sup> Collectif contre l'Islamophobie en France, *Rapport sur l'islamophobie six mois après les attentats de janvier - 1<sup>er</sup> semestre 2014 1<sup>er</sup> semestre 2015* ; Commission nationale consultative des droits de l'Homme, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, Rapport de 2015*.

<sup>5</sup> Loi no 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>

<sup>6</sup> Amnesty International, *La situation des droits humains dans le monde, Rapport de 2016/17*; Amnesty International, *Des vies bouleversées. L'impact disproportionné de l'état d'urgence en France*, 2016 ; Commission nationale consultative des droits de l'Homme, « Avis sur le suivi de l'état d'urgence », 18.02.2016; Human Rights Watch: *Rapport de 2016*; *Le Monde*, « Muiznieks Nil : Luttons contre le terrorisme dans le respect du droit », 03.02. 2016; *Le Monde*, « Christine Lazerges : L'état d'urgence a des effets désastreux sur la cohésion sociale », 19.02.2016.

<sup>7</sup> *L'express*, « Valls désigne l'islamisme radical, dont le salafisme, comme "ennemi" », 18.11.2015.

<sup>8</sup> Mohamed-Ali Adraoui, « Le salafisme, voilà l'ennemi ! La production des discours d'un état d'exception dans le champ politique français », *Hommes et Migrations*, no: 1316, 2017/1 ; *Le Monde*, « Pourquoi il ne faut pas confondre le salafisme et le takfirisme », 25.11.2015; *Le Monde*, « L'islam radical, cible des autorités depuis les attentats » (entretien avec Samir Amghar), 24.11.2015 ; franceinter.fr, « Faut-il fermer la mosquée Sunna de Brest ? » (entretien avec Raphaël Liogier), 3.12.2015.

<sup>9</sup> 19 mosquées ont été fermées sous l'état d'urgence cf. *L'express*, « Perquisitions, assignations, saisies... Le bilan définitif de l'état d'urgence », 31.10.2017.

<sup>10</sup> Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme :

Ainsi, comme sous l'état d'urgence, les préfets peuvent fermer un lieu de culte quand y sont tenus des « propos », des « écrits » ou des « activités » appelant « à la haine, à la violence, à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels agissements ou de tels actes » (article 8 loi relative à l'état d'urgence)<sup>12</sup>. Toutefois, avec la nouvelle loi, les motifs de fermeture se trouvent élargis incluant désormais « les idées ou les théories » de même ordre<sup>13</sup>. Nous ne pouvons que considérer déplorable une telle décision dans la mesure où non seulement ces notions aux contours indécis restent extrêmement vagues<sup>14</sup> mais également du fait les préfets, se trouvent dotés d'un pouvoir large et inédit de contrôle sur les lieux de culte dans un Etat laïque telle que la France<sup>15</sup>. Ces dispositions ont un impact important sur l'image des mosquées susceptibles d'être considérées comme des « cellules terroristes » alors que de nombreux chercheurs soulignent que les lieux de culte ne sont pas ou plus des lieux de radicalisation<sup>16</sup>. La fermeture des mosquées peut également rendre plus

---

[https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=66BEACB724CCE5FC784B322C33080A95.tplgfr24s\\_1?cidTexte=JORFTEXT000035932811&categorieLien=id](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=66BEACB724CCE5FC784B322C33080A95.tplgfr24s_1?cidTexte=JORFTEXT000035932811&categorieLien=id)

<sup>11</sup> Voir entre autres l'avis du CNCDH :

[http://www.cncdh.fr/sites/default/files/170706\\_avis\\_sur\\_le\\_pjl\\_securite\\_interieure\\_terrorisme.pdf](http://www.cncdh.fr/sites/default/files/170706_avis_sur_le_pjl_securite_interieure_terrorisme.pdf);

*Le Monde*, « Etat d'urgence dans le droit commun : les enjeux de la loi », 26.09.2017 ; *Le Monde* « Le pouvoir judiciaire devient le parent pauvre de l'antiterrorisme » 03.10.2017.

<sup>12</sup> Article 8 de la loi relative à l'état d'urgence: « Le ministre de l'intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, et le préfet, dans le département, peuvent ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature, en particulier des lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes, dans les zones déterminées par le décret prévu à l'article 2 ».

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>

<sup>13</sup> Article 2 de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme: « Aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut prononcer la fermeture des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes ».

[https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=66BEACB724CCE5FC784B322C33080A95.tplgfr24s\\_1?cidTexte=JORFTEXT000035932811&categorieLien=id](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=66BEACB724CCE5FC784B322C33080A95.tplgfr24s_1?cidTexte=JORFTEXT000035932811&categorieLien=id)

<sup>14</sup> L'article reprend les termes « idées et théories » alors qu'ils avaient été supprimés par le Sénat au motif qu'ils renvoyaient à des notions « aux contours indécis ». La même imprécision peut être relevée pour le motif « d'apologie du terrorisme » : « Dans le même esprit que ce que l'état d'urgence permettait, toutes les nouvelles mesures de lutte contre le terrorisme peuvent être utilisées pour restreindre les droits et les libertés individuels sur la base de motifs vagues, tels que l'"apologie du terrorisme" ou une définition floue de la "menace pour la sécurité nationale". L'imprécision de ces motifs combinée aux pouvoirs extrêmement discrétionnaires accordés aux autorités soulève de graves préoccupations quant à l'application de ces mesures. Pour prévenir les abus, il est crucial qu'elles ne soient imposées que sur la base de motifs clairs et précis et lorsque le lien avec la perpétration d'un acte de violence lié au terrorisme est clairement établi », Amnesty International, « France. Pourquoi la loi antiterroriste qui remplacera l'état d'urgence pose problème »

<https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2017/09/a-permanent-state-of-emergency-in-france/>

<sup>15</sup> *La Croix*, « La fermeture des lieux de culte devrait bientôt être facilitée », 29.06.2017. Sur les principaux aspects problématiques de la loi dont l'article relatif à la fermeture des lieux de culte voir Réseau Etat d'urgence/terrorisme, « Loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Principaux arguments juridiques et suivi du contentieux », juin 2018 :

[https://antiterrorisme-droits-](https://antiterrorisme-droits-libertes.org/IMG/pdf/loi_renforçant_la_securite_interieure_et_la_lutte_contre_le_terrorisme_silt_-_principaux_arguments_juridiques_et_suivi_du_contentieux_juin_2018.pdf)

[libertes.org/IMG/pdf/loi\\_renforçant\\_la\\_securite\\_interieure\\_et\\_la\\_lutte\\_contre\\_le\\_terrorisme\\_silt\\_-\\_principaux\\_arguments\\_juridiques\\_et\\_suivi\\_du\\_contentieux\\_juin\\_2018.pdf](https://antiterrorisme-droits-libertes.org/IMG/pdf/loi_renforçant_la_securite_interieure_et_la_lutte_contre_le_terrorisme_silt_-_principaux_arguments_juridiques_et_suivi_du_contentieux_juin_2018.pdf)

<sup>16</sup> Eric Ciotti et Patrick Mennucci, *Rapport d'information sur la surveillance des filières et des individus djihadistes*, 02.06.2015 ; sputniknews.com, « Ces gens ne sont pas endoctrinés dans les mosquées » (entretien avec Farhad Khosrokhavar), 15.07.2016 ; ; Spunitknews.com, « Fermeture de mosquées en France: "On se trompe complètement de combat" », (entretien avec Ouisa Kies), 4.08.2016; *Le Monde*, « La radicalisation a lieu dans

difficile la pratique du culte des fideles qui rencontrent déjà des obstacles dans la construction de celles-ci<sup>17</sup>. C'est pourquoi de telles décisions doivent être prises en collaboration avec les autorités et dirigeants musulmans qui proposent de nombreuses alternatives afin que ne soit pas pénalisée toute la communauté musulmane<sup>18</sup>.

Ces mesures ont un impact important non seulement sur les représentations concernant l'islam en France en général mais comporte aussi le risque de renforcer la stigmatisation des Musulmans fréquentant des lieux de cultes, portant la barbe, la djellaba ou le foulard et qui peuvent être suspectés d'être en voie de radicalisation<sup>19</sup>. Une gestion très sécuritaire de ce phénomène peut déboucher sur des restrictions aux pratiques religieuses ainsi qu'aux affirmations identitaires. De plus il est important de souligner que lutter contre le phénomène de radicalisation avant tout par le prisme de l'islam présente des limites puisqu'il s'agit de prendre en main seulement la dimension religieuse de la radicalisation négligeant tous les autres facteurs qui jouent un rôle fondamental. Fermer une mosquée ou expulser un imam ne peut constituer une solution à long terme. Il nous semble fondamental d'essayer de comprendre non seulement comment cette radicalisation s'opère mais également et avant tout pourquoi certains individus sont sensibles aux discours extrémistes. Dans cette optique, afin d'assurer la cohésion sociale, la République française se doit de renouveler son pacte avec ses citoyens de confessions diverses en assurant ses principes et idéaux qui ont permis l'intégration de nombreuses générations issues de l'immigration.

### **Recommandations afin d'assurer un équilibre juste entre sécurité et liberté religieuse**

- Privilégier des politiques de lutte contre le terrorisme et de radicalisation, non pas électoralistes et de court terme, mais en collaboration avec les autorités et dirigeants musulmans ;
- Effectuer des sanctions pour lutter contre les infractions liées au terrorisme sur la base de motifs clairs et précis et sur des preuves tangibles de comportements criminels ;

---

les prisons, non dans les mosquées" (entretien avec Marik Fetouh, secrétaire général du Centre d'action et de prévention de la radicalisation des individus), 08.08.2016.

<sup>17</sup> Manque de moyens financiers, obstacles administratifs... cf. Tınaz Nuri, Dirsehan Çelik Meltem et Uysal Ahmet, *Fransa'daki Müslüman ve Türk toplulukların hak ve özgürlüklerinin analizi* [Analyse des droits et libertés des populations musulmanes et turques en France], 2016, édts Université de Marmara, Istanbul.

<sup>18</sup> Prises de mesures en amont avant la fermeture du lieu de culte ; consultation avec le CFCM ; mise en place d'une structure de dialogue ; local de substitution en cas de fermeture du lieu de culte ... bfmtv.com, « Mosquées fermées en France: "les murs n'y sont pour rien" plaide un imam », (entretien avec Abdelali Mamoun), 03.12.2015 ; *Le Figaro*, « Huit questions sur les fermetures de mosquées soupçonnées de radicalisation », (entretien avec Anouar Kbibeche) 21.04.2017 ; *La Croix*, « La fermeture des lieux de culte devrait bientôt être facilitée », (entretien avec Anouar Kbibeche) 29.06.2017.

<sup>19</sup> En donnant à titre d'exemple, la fermeture de mosquées comme une entorse à l'exercice de la liberté religieuse, Fionnuala Ní Aoláin, rapporteuse spéciale des Nations unies sur la protection des droits de l'Homme dans le contexte de la lutte antiterroriste a déclaré: « Il apparaît clairement que la communauté musulmane française est celle qui a été principalement visée par des mesures d'exception aussi bien pendant l'état d'urgence qu'à l'heure actuelle dans le cadre de la nouvelle loi, assortie d'autres mesures antiterroristes ». <https://news.un.org/fr/story/2018/05/1015071>

- Rejeter le principe de restriction des droits pour la garantie de la sécurité pour privilégier la garantie de la sécurité afin d'assurer la pleine réalisation des droits de tous les citoyens ;
- Etre à l'écoute des difficultés des citoyens musulmans, difficultés non seulement d'ordre socio-économique mais également relevant des questions de reconnaissance, d'identité et de culte.

Semra MERAL  
Chercheure détachée auprès de l'Université de Marmara