



Lutter contre l'entrisme islamiste en France

Déposée sur le bureau du Sénat le 16 mars 2026 par Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues membres du groupe Les Républicains, la proposition de loi visant à lutter contre l'entrisme islamiste en France vise à renforcer les outils à la disposition des pouvoirs publics pour lutter contre cette nouvelle manifestation de la menace islamiste.

Le régime juridique actuel offre en effet peu de prise sur cette nouvelle stratégie déployée à bas bruit par les entités islamistes présentes sur le territoire national qui consiste à noyauter insidieusement les corps constitués dans l'objectif de supplanter à terme les principes de la République par l'application de la loi religieuse. La publication en mai 2025 d'un rapport commandé par le ministère de l'intérieur intitulé « *Frères musulmans et islamisme* » a, à cet égard, permis d'alerter l'opinion sur la réalité et l'intensité de la menace.

La commission a accueilli très favorablement cette initiative pleinement justifiée eu égard à l'intensité de la menace. Le texte reprend d'ailleurs certaines des recommandations qu'elle avait elle-même formulées en 2024 dans le cadre du contrôle de l'application de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Approuvant l'économie générale de la proposition, elle s'est attachée, par l'adoption de 15 amendements, à préciser et compléter chacun de ses dispositifs de manière à garantir leur sécurité juridique et leur pleine opérationnalité.



AVRIL 2026

I. L'entrisme islamiste, une menace d'une particulière gravité contre la cohésion nationale

Les risques liés à la diffusion de l'islamisme radical en France sont identifiés de longue date. Cette menace protéiforme et évolutive a justifié une intervention régulière du législateur pour donner aux pouvoirs publics les moyens d'en contrer les différentes manifestations. De l'aveu général, ce régime nécessite encore des ajustements¹. Trois étapes correspondant à trois manifestations différentes de la menace islamiste peuvent être distinguées :

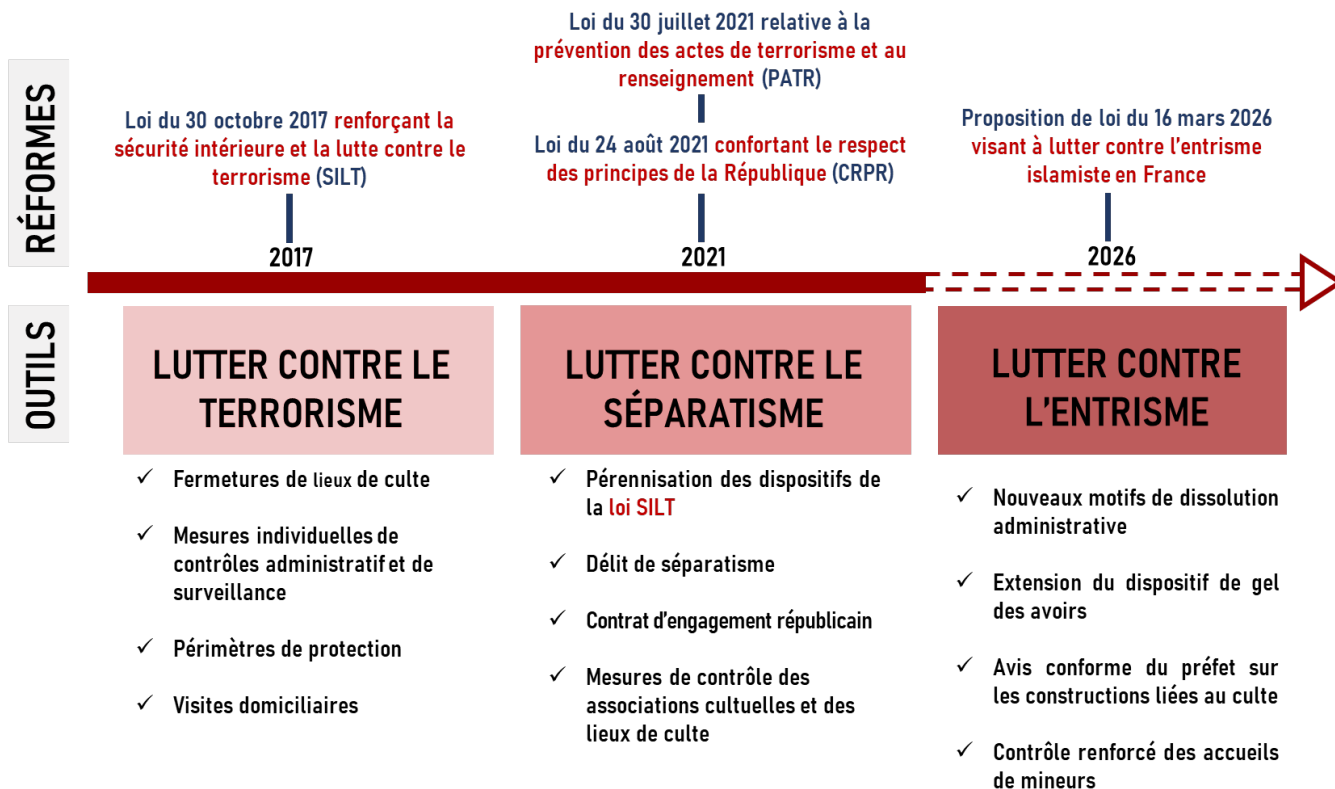
- **Une première étape commence en 2015, avec le renforcement des dispositifs de lutte contre le terrorisme.** Elle s'est notamment matérialisée par l'adoption de la loi du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme* (SILT). Selon le ministre de l'intérieur Laurent Nunez, cette première étape a permis de « *mieux détecter et mieux entraver l'idéologie islamiste violente, notamment le terrorisme* »², en particulier par la création, d'abord à titre temporaire, de quatre instruments administratifs inspirés des outils disponibles dans le cadre de l'état d'urgence et particulièrement efficaces. Il s'agit des fermetures de lieux de culte entretenant des liens avec des mouvances islamistes potentiellement violentes, des mesures individuelles de contrôles administratifs et de surveillance, des périmètres de protection ainsi que des visites domiciliaires. **Le sujet principal était alors celui de la radicalisation violente et du terrorisme ;**
- **Une deuxième étape a débuté en 2018-2019, avec un second volet de mesures centrées spécifiquement sur le séparatisme.** Celui-ci peut se définir comme « *une idéologie islamiste politique qui n'appelle pas forcément à des actions violentes mais qui prône un discours selon lequel les lois religieuses sont supérieures aux lois de la République, avec toutes les conséquences qui en découlent au quotidien* ». Bruno Retailleau, alors ministre de l'intérieur, le définissait quant à lui comme « *la construction de petites contre-sociétés séparées de la communauté nationale* »³. Le développement de ces phénomènes a justifié la construction d'un dispositif de détection, de suivi, puis d'entrave de ces comportements contraires aux valeurs de la République. **Au niveau législatif, la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République (CRPR) a notamment doté les pouvoirs publics de plusieurs nouveaux outils dédiés**⁴ ;
- **Engagée à partir de 2025, la dernière étape se concentre enfin sur le phénomène « d'entrisme »,** qui constitue une manifestation particulière du séparatisme et est historiquement associé à la mouvance des Frères musulmans. Alors que le séparatisme se manifeste de manière visible, **l'entrisme se caractérise par une stratégie de subversion** visant à noyauter insidieusement les corps constitués dans l'objectif de supplanter à terme les principes de la République par l'application de la loi religieuse. Cette évolution de la menace a révélé les lacunes de notre droit. Si celui-ci permet d'appréhender efficacement les comportements terroristes, de radicalisation violente ou relevant d'incitations à la haine, tel n'est pas le cas s'agissant de comportements d'entrisme reposant sur la dissimulation et un respect de façade des principes de la République.

¹ Le Président de la République a notamment régulièrement évoqué l'hypothèse d'une loi « séparatisme II » dans les médias.

² Assemblée nationale, [Compte rendu n° 27](#) de l'audition du ministre de l'intérieur par la Commission d'enquête *sur les liens existants entre les représentants de mouvements politiques et des organisations et réseaux soutenant l'action terroriste ou propageant l'idéologie islamiste*, 18 novembre 2025.

³ Réponse de Bruno Retailleau, ministre d'État, ministre de l'intérieur, à la question posée en séance publique le 21 mai 2025 par M. André Reichardt ([Question d'actualité au gouvernement n° 0369G – 17^e législature](#)).

⁴ À titre d'exemple, peuvent être cités le délit de séparatisme, le contrat d'engagement républicain ou les mesures de contrôle des associations culturelles et des lieux de culte.



L'importance de ce phénomène d'entrisme a été récemment soulignée par la **publication du rapport « Frères musulmans et islamisme politique en France »**¹ en mai 2025. Celui-ci concluait que « *cette diffusion de l'islamisme municipal par le bas constituait [effectivement] une menace à court-moyen terme, qui accrédi terait l'avènement de véritables territoires confisqués* ». Le rapport précisait par ailleurs que « *la réalité de cette menace, même si elle repose sur une temporalité longue et ne recourt pas à l'action violente, fait peser le risque d'une atteinte au tissu associatif et aux institutions républicaines et plus largement à la cohésion nationale* ».

“ Si je combats avec vigueur l'islamisme politique, c'est parce que je considère qu'il est une menace existentielle pour notre pacte républicain et pour la cohésion de notre nation. Mais c'est aussi parce que je n'accepte pas que la foi de nos compatriotes musulmans soit défigurée par le message de haine des islamistes, et dénaturée par des projets politiques assis sur des préceptes religieux. [...] Et c'est pourquoi ce combat contre l'islamisme politique ne peut pas être celui de quelques-uns : il doit être le vôtre, il doit être le nôtre, il doit être le combat commun de tous les républicains.

Source : Déclaration de M. Bruno Retailleau, ministre d'État, ministre de l'intérieur, sur la relation entre l'État et le culte musulman, à Paris le 18 février 2025.

¹ Ministère de l'intérieur, « Frères musulmans et islamisme politique », 2 mai 2025.

II. Un durcissement opportun du cadre pénal et administratif de lutte contre l'entrisme islamiste

Le titre I^{er} de la proposition de loi comprend plusieurs articles visant à **durcir le cadre pénal et administratif de lutte contre les entités islamistes en France**. La commission a approuvé la philosophie générale de ces dispositifs particulièrement bienvenus compte tenu de l'état de la menace. Tout en s'associant sans réserve à leurs objectifs, elle a, à l'initiative du rapporteur, opéré des modifications sur les différents articles afin de garantir leur opérationnalité et leur sécurité juridique. Dans le détail :

- **L'article 1^{er}** modifie le code pénal afin de créer **un nouveau délit « d'atteinte aux principes fondamentaux de la République »**. Si la commission partage pleinement la volonté de pénaliser des comportements entristes qui déstabilisent gravement la société, elle a considéré que l'incrimination retenue était trop large et risquait d'englober des structures certes contestataires mais respectueuses des principes de la République. À l'initiative du rapporteur, elle a **circonscrit le délit proposé aux seuls comportements relevant spécifiquement des stratégies d'entrisme visées** par l'auteur de la proposition de loi. Seraient ainsi réprimées les actions concertées (cette concertation révélant le projet d'entrisme) visant à conduire un organisme public ou privé ou un groupement de fait à prendre des décisions ou adopter des pratiques contraires aux règles légalement édictées, dans l'objectif établi de porter gravement atteintes aux principes de la République précisément listés à l'article 1^{er} de la Constitution¹ ;
- **À l'article 2**, la commission a **approuvé la création deux nouveaux motifs de dissolution administrative d'associations ou de groupements de fait, visant les entités entristes ou celles qui se livrent à des actes relevant de l'ingérence étrangère**, moyennant deux ajustements visant à garantir la proportionnalité et la robustesse juridique du dispositif². **Elle n'a en revanche pas retenu la création d'un nouveau cas d'usage de techniques de renseignement lorsque la cohésion nationale est menacée**. Si les auditions du rapporteur ont confirmé l'intérêt opérationnel d'un ajustement des cas d'usage, le dispositif n'est pas suffisamment circonscrit. Afin de parer à tout risque de censure du Conseil constitutionnel, il est nécessaire de conduire des travaux préparatoires de plus grande ampleur que ce que permet l'examen de cette proposition de loi, notamment dans le cadre de la délégation parlementaire au renseignement ;
- **L'article 3 est une réponse aux stratégies de contournement déployées par des associations dissoutes consistant à déplacer leur siège social à l'étranger pour se mettre hors de portée de la loi française** tout en poursuivant leurs activités sur le territoire national. Il permet à l'autorité administrative d'interdire les actions commises en France par ces associations dès lors que lesdites actions relèvent des agissements autorisant la dissolution. La commission n'a pas remis en cause ce complément au régime de la dissolution, moyennant trois ajustements techniques³ ;

¹ Dans le détail, il s'agit notamment du caractère indivisible, laïc, démocratique et social de la République, de l'égalité devant la loi de tous les citoyens, du respect de toutes les croyances ainsi que de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accès aux responsabilités.

² La circonscription du premier motif de dissolution aux structures se prévalant ou encourageant à se prévaloir d'opinions exclusivement religieuses pour s'affranchir des règles communes ; le remplacement des références aux notions juridiques floues de principes fondamentaux de la République et de cohésion nationale par un renvoi aux principes de la République limitativement énumérés à l'article 1^{er} de la Constitution.

³ L'intégration à la liste des actions pouvant être interdites des deux nouveaux motifs de dissolution créés par l'article 2 ; l'application à ce dispositif de l'article L. 212-1-1 du code de la sécurité intérieure qui permet d'imputer à l'association le comportement d'un ou plusieurs de ses membres aux fins de dissolution ; le remplacement de la pénalisation de

- **L'article 5 modifie le régime d'autorisation de construction d'édifices liés à l'exercice du culte en prévoyant un avis conforme du représentant de l'État** (contre un avis simple aujourd'hui). Il répond à une inquiétude légitime des élus locaux, qui ne peuvent aujourd'hui légalement refuser la délivrance d'un permis de construire pour un lieu de culte pour des raisons qui ne soient pas strictement liées à l'urbanisme. À l'initiative du rapporteur, **la commission a précisé les conditions dans lesquelles le préfet peut rendre un avis défavorable et ses conséquences juridiques**, à savoir le rejet de la demande en cours et l'impossibilité d'en redéposer sur le même objet pendant six mois. Afin de garantir la proportionnalité du dispositif, cette interdiction temporaire de construire ou d'agrandir un lieu de culte serait, d'une part, subordonnée à l'existence de raisons sérieuses de penser que cette opération constituerait une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et, d'autre part, précédée d'une procédure contradictoire.

III. Un renforcement bienvenu des dispositifs visant à couper les entités entristées de leurs financements

Le titre II de la proposition de loi est composé de cinq articles visant, selon ses termes à « assécher le financement des groupes séparatistes ». **Pleinement consciente de la nécessité de couper les entités entristées de leurs sources de financement, la commission a accueilli très favorablement ces dispositions auxquelles elle n'a apporté que des modifications d'ordre technique.**

- **L'article 6 crée un nouveau dispositif de gel des avoirs applicable aux personnes physiques et morales dont les agissements correspondent aux motifs de dissolution administrative des associations ou groupements de fait.** Il vient traduire une recommandation exprimée de longue date par la commission¹ et est donc tout à fait opportun. Les personnes potentiellement concernées étant sensiblement plus nombreuses que celles actuellement visées par les quatre autres régimes de gel, la commission a, comme en matière de narcotrafic, restreint le périmètre du dispositif aux **agissements d'une particulière gravité**. Ce ciblage permettra de se prémunir contre tout risque d'inconstitutionnalité et de ne pas saturer les services chargés de la mise en œuvre de la mesure de gel ;
- **L'article 7 permet au préfet d'enjoindre à une autorité publique de demander la restitution d'une subvention qu'elle a attribuée à une association violant les engagements consentis au titre du contrat d'engagement républicain (CER).** Il prévoit dans ce cas de figure une possibilité de suspension des émissions de reçus fiscaux au titre du régime du mécénat. Jugeant le dispositif particulièrement bienvenu, la commission, à l'initiative du rapporteur s'est bornée à en préciser le régime ;
- **L'article 8 prévoit la désignation d'un curateur chargé de préserver et liquider les biens d'une association faisant l'objet d'une procédure de dissolution, afin d'éviter toute dissipation d'actifs.** La commission a consolidé la rédaction du dispositif, sur le modèle du texte adopté par le Sénat lors de l'examen en janvier 2024 de la proposition de loi de François-Noël Buffet *instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste* ;

la participation à une action interdite par un dispositif réprimant le fait de participer à la reconstitution d'une association dissoute *via* le déplacement de son siège social à l'étranger.

¹ Voir la recommandation n° 9 du rapport d'information du 6 mars 2024 de Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien sur l'application de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

- **Afin de renforcer les moyens dont disposent les services du ministère de l'intérieur pour assurer leurs missions de contrôle et de suivi des organismes sans but lucratif, l'article 9 prévoit d'ouvrir un accès à certains agents à la « base nationale des données patrimoniales ».** Approuvant cette démarche, la commission a ajusté la rédaction de dispositif en reprenant une mesure adoptée à l'initiative du Sénat lors de l'examen en séance publique, au mois de novembre 2025, du projet de loi *relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales* ;
- Dans le même esprit, **l'article 10 introduit une procédure de dissolution administrative des fonds de dotation**, qui constituent, d'après le ministère de l'intérieur, l'un des principaux vecteurs financiers de la mouvance islamiste. Ces organismes pourront être dissous en conseil des ministres pour les mêmes motifs que les associations, ou lorsqu'ils financent des associations qui commettent elles-mêmes des agissements pouvant justifier leur dissolution. La commission a adopté **un amendement visant à compléter le dispositif**, en prévoyant notamment, sur le modèle de l'article 8, une **procédure ad hoc de liquidation de l'actif des fonds** dissous sur ce nouveau fondement.

IV. Un mécanisme de contrôle préfectoral des accueils des mineurs qui vient combler un vide juridique

Le titre III comprenait initialement deux articles visant à améliorer la protection des mineurs susceptibles d'être exposés, à l'occasion d'accueils collectifs en dehors du domicile de leurs parents, à des structures véhiculant des pratiques et des idées contraires aux valeurs de la République et pouvant relever du séparatisme ou de l'entrisme.

- **L'article 11 entendait substituer au régime de déclaration auquel sont aujourd'hui assujettis les établissements relevant de la catégorie des « accueils collectifs de mineurs » (ACM) un régime d'autorisation préalable.** Si la commission juge nécessaire de consolider les moyens de contrôle dont disposent les autorités publiques sur certains accueils de mineurs, **elle a estimé que cette mesure n'était pas de nature à atteindre un tel objectif. Plus de 115 000 accueils étant déclarés chaque année** auprès des préfetures, une telle procédure d'autorisation préalable représenterait ainsi un surcroît d'activité considérable pour les services, sans pour autant améliorer la qualité du contrôle qui est aujourd'hui effectué. Par ailleurs, **la loi permet d'ores et déjà au préfet de s'opposer a priori à l'organisation d'un tel accueil** s'il estime qu'il représente un risque pour la santé ou la sécurité physique ou morale des mineurs. Sur proposition de son rapporteur, **la commission a donc supprimé cet article** ;
- **L'article 12** comporte une avancée cruciale en créant un **nouveau régime de contrôle, par le préfet, de toute structure accueillant des mineurs non couverte par une réglementation particulière.** S'inspirant des règles applicables aux ACM, il octroie à cet effet d'importants pouvoirs administratifs au préfet, qui sera chargé de veiller au respect de la santé et de la sécurité physique et morale des mineurs accueillis. La commission a salué cette mesure indispensable pour **combler une lacune** juridique à cause de laquelle certains **établissements, qui accueillent pourtant de façon habituelle des mineurs, se trouvent « en dehors des radars » et ne sont soumis à aucun contrôle.** Par l'adoption d'un amendement du rapporteur, elle en a précisé le champ d'application pour éviter toute insécurité juridique à l'égard des réglementations particulières, simplifié la rédaction dans un souci de souplesse, et veillé à garantir l'opérationnalité de ce nouveau régime « socle » ;

- **La commission a transféré au sein d'un nouvel article 13 les dispositions qui figuraient initialement à l'article 4** de la proposition de loi, et assorti ce déplacement de quelques ajustements (en conséquence de ce déplacement, la commission a supprimé l'article 4). Cet article 13 prévoit ainsi, d'une part, **d'allonger d'un à trois ans le délai de prescription** applicable aux délits de presse aggravés (réprimés par l'article 65-3 de la loi de 1881 **lorsque les propos, publications ou supports de communication litigieux étaient principalement destinés ou adressés à un public mineur**. Il modifie, d'autre part, les règles relatives au délai dont dispose le ministre de l'intérieur pour prendre **une mesure d'interdiction administrative des publications présentant un danger pour la jeunesse**, afin de contrer les stratégies de contournement déployés par certains éditeurs pour échapper à ces interdictions.

Réunie le mercredi 29 avril 2026, la commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Ce texte sera examiné en séance publique le 5 mai 2026.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Consulter le [dossier législatif](#) ;
- Rapport d'information n° 383 (2023-2024) fait au nom de la commission des lois par Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien sur [l'application de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République](#), 6 mars 2024 ;
- Ministère de l'intérieur, « [Frères musulmans et islamisme politique](#) », 2 mai 2025.



Muriel JOURDA
Présidente
Morbihan
Les Républicains



Agnès CANAYER
Rapporteur
Seine-Maritime
Les Républicains

✉ secretaires.lois@senat.fr

☎ 01.42.34.23.37

🌐 www.senat.fr

