

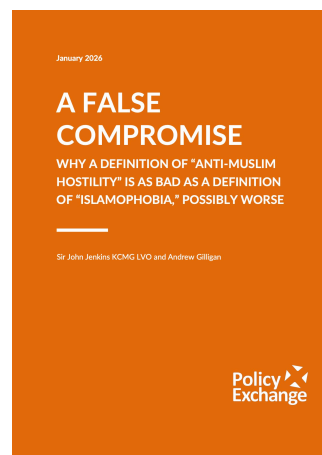
Un faux compromis

Pourquoi une définition de l'« hostilité anti-musulmane » est aussi mauvaise voire pire qu'une définition de l'« islamophobie »

Titre original : A False Compromise – Why a Definition of “Anti-Muslim Hostility” is as Bad as a Definition of “Islamophobia,” Possibly Worse

Sir John Jenkins KCMG LVO & Andrew Gilligan
Policy Exchange, Londres, janvier 2026, 22 p.

Résumé rédigé par Florence Bergeaud-Blackler (CNRS/CERIF).



POINTS-CLÉS

- **Un simple changement d'étiquette** : le groupe de travail remplace le mot « islamophobie », devenu politiquement usé, par « hostilité anti-musulmane ». La portée est identique, mais le nouveau terme, moins marqué, est plus facilement adopté par les administrations et les entreprises.
- **Un seuil abaissé** : en anglais, « hostility » a un sens plus large que « hatred » (la haine). Il englobe le simple fait de ne pas aimer, de désapprouver ou de s'opposer à quelque chose. Un désaccord argumenté peut donc suffire à tomber sous le coup de la définition.
- **Juge et partie** : les membres du groupe de travail qui ont rédigé la définition sont aussi les dirigeantes de l'organisme désigné par le gouvernement pour surveiller son application (le British Muslim Trust, doté de 2,6 millions de livres de fonds publics). Les mêmes personnes produisent la norme, l'appliquent et en bénéficient.
- **Une réintroduction déguisée d'un dispositif controversé** : les *Non-Crime Hate Incidents* - signalements policiers de faits non délictueux motivés par la haine - sont en cours d'abandon en raison des atteintes à la liberté d'expression qu'ils entraînent. La nouvelle définition les rétablit de fait, mais au bénéfice d'un seul groupe religieux.

1. Contexte

Pour un lectorat non britannique, plusieurs éléments de contexte, tous tirés du rapport lui-même, doivent être rappelés pour saisir les enjeux du texte.

Une séquence politique étalée sur près de dix ans

Le débat britannique sur la définition officielle de l'« islamophobie » remonte à 2018, lorsque l'All-Party Parliamentary Group (APPG) on British Muslims -structure parlementaire transpartisane -a

proposé une définition selon laquelle « l'islamophobie est enracinée dans le racisme et constitue un type de racisme qui vise les expressions de la musulmanité ou de la musulmanité perçue ». Cette définition APPG, rappelée par les auteurs à plusieurs reprises, constitue la matrice à partir de laquelle toute l'évolution ultérieure doit être comprise. Le gouvernement travailliste actuel a mis en place un groupe de travail, présidé par le Rt Hon Dominic Grieve KC, ancien Attorney General, chargé de produire une nouvelle définition officielle.

Un projet rendu public par fuite organisée

Le 15 décembre 2025, le texte du projet a été transmis à la BBC. Dans l'heure qui a suivi le premier tweet du journaliste destinataire, la Baroness Shaista Gohir, membre du groupe de travail, a publié un communiqué de 500 mots confirmant l'authenticité du texte et demandant au gouvernement de l'adopter « sans délai ». Les auteurs notent que cette publication est intervenue au lendemain d'un attentat islamiste ayant fait quinze morts en Australie, soulignant la maladresse calendaire de l'opération. Le rapport révèle en outre que la fuite a été partielle : n'ont pas été communiqués à la presse (i) une liste d'exemples d'énoncés non qualifiables d'hostiles, et (ii) une clause autorisant les administrations et entreprises à adopter leurs propres définitions, éventuellement plus larges.

Le texte du projet

Le projet se compose de trois paragraphes.

Le premier qualifie d'« *hostilité* anti-musulmane » le fait de commettre ou d'encourager des actes criminels (violence, vandalisme, harcèlement, intimidation « physique, verbale, écrite ou communiquée par voie électronique ») dirigés contre des musulmans ou personnes perçues comme telles en raison de leur religion, ethnicité ou apparence. Le deuxième paragraphe vise « la *stéréotypisation* préjudiciable et la racialisation des musulmans, en tant que groupe collectif doté de caractéristiques déterminées, afin d'attiser la haine à leur encontre ». Le troisième étend la notion à « la *discrimination* prohibée lorsque le comportement en cause -y compris la création ou l'usage de pratiques et de biais au sein des institutions -vise à désavantager les musulmans dans la vie publique et économique ».

Le substrat juridique britannique mobilisé

Le rapport renvoie à plusieurs textes qu'il importe d'identifier pour un lecteur continental.

Le Crime and Disorder Act 1998 définit l'infraction à caractère raciste ou religieux comme « motivée en tout ou partie par une hostilité envers les membres d'un groupe racial ou religieux ». Le Sentencing Act 2020 retient la même notion d'hostilité comme circonstance aggravante. L'Equality Act 2010 définit la race par « la couleur, la nationalité ou les origines ethniques ou nationales ».

Ces trois textes constituent le cadre légal en vigueur, qu'il s'agit, selon les auteurs, de contourner.

Le dispositif des Non-Crime Hate Incidents (NCHI) -enregistrement par la police britannique de faits non constitutifs d'infraction mais signalés comme motivés par la haine -est également central : environ 13 000 NCHI ont été enregistrés en 2024. L'arrêt rendu par la Cour d'appel dans l'affaire Harry Miller a critiqué le seuil « exceptionnellement bas » de ces enregistrements et leur « effet dissuasif » sur la liberté d'expression.

Les acteurs institutionnels récurrents

Le rapport fait référence à plusieurs organisations que le lecteur non britannique doit pouvoir situer, car leur enchevêtrement constitue le cœur du dispositif dénoncé. Le *Muslim Council of Britain* (MCB) est une fédération islamique longtemps tenue à distance par les gouvernements britanniques successifs, tous partis confondus, en raison de positions jugées incompatibles avec les valeurs démocratiques ; il est aujourd'hui dirigé par Wajid Akhter, dont Policy Exchange a documenté en janvier 2025 des déclarations publiques problématiques, notamment l'appel à ce que les musulmans britanniques élèvent leurs enfants à s'identifier prioritairement comme musulmans plutôt que

comme Britanniques. Le *Muslim Women's Network*, dirigé par Shaista Gohir -elle-même membre du groupe de travail gouvernemental -s'est illustré en qualifiant d'« hostilité envers les musulmans » la couverture médiatique d'une course de mosquée excluant les femmes et les filles, démontrant l'usage extensif qu'il entend faire du vocabulaire qu'il contribue à définir.

L'éviction de *Tell Mama* est en elle-même révélatrice. Cette organisation, fondée par Fiyaz Mughal et active depuis treize ans dans le suivi des actes anti-musulmans, disposait d'une expérience terrain unique ; elle vient d'être écartée au profit d'une structure nouvelle sans expérience, le *British Muslim Trust* (BMT), après ce que Mughal qualifie de « campagne de dénigrement ». Or le BMT, doté jusqu'à 2,6 millions de livres de fonds publics pour surveiller l'application de la future définition, est dirigé par Akeela Ahmed -qui siège précisément au groupe de travail chargé de rédiger cette définition. Autrement dit, la même personne rédige la norme et en devient l'opératrice officielle, rémunérée par fonds publics.

Le BMT est par ailleurs cofinancé et cocontrôlé par l'*Aziz Foundation*, créée par le promoteur immobilier Asif Aziz. Cette fondation finance simultanément MEND (*Muslim Engagement and Development*), l'*Islamophobia Response Unit* et l'*Islamophobia Awareness Month*, et collabore étroitement avec le MCB -c'est-à-dire l'ensemble des structures qui militent depuis des années pour l'adoption d'une définition contraignante de l'islamophobie. La même source de financement alimente ainsi les groupes qui *revendiquent* la définition et l'organisme gouvernemental censé en *contrôler* l'application. L'*East London Mosque*, dont une manifestation d'octobre 2025 -une course excluant les femmes et les filles les plus âgées -a alimenté la controverse médiatique, complète cette cartographie en tant qu'acteur cherchant à faire requalifier la critique légitime en « hostilité anti-musulmane ».

Ce qui apparaît ici n'est donc pas une pluralité d'acteurs indépendants, mais un dispositif intégré où les mêmes personnes et les mêmes financeurs tiennent simultanément les rôles de producteur de la norme, d'applicateur institutionnel et de bénéficiaire.

L'arrière-plan britannique du débat

Deux dossiers contextuels sont implicitement convoqués. D'une part, les grooming gangs : le scandale de Rotherham, les défaillances policières imputées à la crainte d'être qualifié de « raciste », et le constat d'une surreprésentation de British Pakistanis dans ces réseaux de violences sexuelles de groupe -sujet que le projet de définition, selon les auteurs, rendrait difficile à évoquer publiquement. D'autre part, la politique antiterroriste : le rapport rappelle que le terrorisme islamiste est responsable de 94 % des morts par terrorisme en Grande-Bretagne au cours du dernier quart de siècle, proportion plus élevée encore sur les dix dernières années, et que le dispositif Prevent est ouvertement contesté par l'*Aziz Foundation* comme « nuisant activement aux musulmans ».

Une première intervention de Policy Exchange

Les auteurs indiquent avoir publié en octobre 2025 une première note, *The Islamophobia Definition Observatory*, anticipant le glissement terminologique de l'« islamophobie » vers l'« hostilité anti-musulmane ». Le présent rapport en constitue la suite, après la fuite de décembre.

2. Thèse centrale

La substitution terminologique est stratégique, non substantielle. En évacuant le mot « islamophobie », devenu politiquement encombrant, le groupe de travail se dote d'un vocable moins connoté, donc plus facilement déployable par les milieux militants et plus facilement adoptable par les institutions publiques et privées. Les auteurs démontrent que le champ sémantique d'« hostility » -attesté par les dictionnaires comme englobant le simple fait de « ne pas aimer », « ne pas être d'accord » ou « s'opposer » -est structurellement plus large que celui de « hate ». La Law Commission elle-même, citée dans le rapport, distingue « hatred » (condition du délit d'incitation à la haine) d'une « hostility

» qui inclut simple déplaisance, moquerie ou offense : « la haine est davantage que la simple hostilité, ou la dérision, ou l'offense ».

3. Structure argumentative

Le rapport articule six démonstrations.

a) Continuité doctrinale

Dès le rapport Runnymede Trust de 1997 -première entrée significative du terme dans le débat public britannique -l'islamophobie avait été définie comme « une hostilité infondée envers l'islam ». Shaista Gohir a elle-même qualifié le nouveau texte de « définition de l'islamophobie qui ne s'appelle pas islamophobie ». Le compromis annoncé est donc un repackaging.

b) Extension du domaine du contrôle du discours

Les auteurs mobilisent un corpus d'usages avérés du terme « hostilité » par les acteurs militants pour neutraliser la critique légitime. Quelques exemples : la couverture médiatique d'une course organisée par l'East London Mosque dont étaient exclues les femmes et les filles les plus âgées, qualifiée par le Muslim Women's Network en octobre 2025 d'« attention médiatique disproportionnée... reflétant une hostilité plus générale envers les musulmans plutôt qu'une véritable préoccupation pour l'égalité des femmes » ; un entretien qualifié de « frappant par son hostilité » d'Emma Barnett sur BBC Woman's Hour avec Zara Mohammed, ancienne secrétaire générale du MCB, en 2021, entretien dont les auteurs notent qu'il était en réalité « tout à fait normal » ; la dénonciation par le MCB d'une prétendue « longue histoire d'hostilité envers les musulmans britanniques » de Policy Exchange ; le boycott de la police de Rotherham en 2015 au motif d'« hostilité » après le scandale des grooming gangs, dont le meneur, Muhbeen Hussain, a ensuite joué un rôle clé dans la rédaction de la définition APPG 2018.

c) Une fuite tronquée et un blanc-seing donné aux institutions

Les auteurs révèlent que le texte transmis à la BBC a été délibérément amputé de deux éléments décisifs, choix qui éclaire la stratégie de communication du groupe de travail.

Le premier élément occulté est la liste des énoncés que la définition considère comme *non* hostiles - c'est-à-dire ce qui reste licite de dire publiquement. Cette liste, présentée comme une garantie pour la liberté d'expression, se révèle en réalité restrictive : elle autorise par exemple la critique théologique de l'islam -débat purement doctrinal, peu susceptible d'être sanctionné dans une société sécularisée -mais elle n'autorise pas l'énoncé d'un fait statistique avéré et documenté par plusieurs enquêtes britanniques officielles, à savoir la surreprésentation des British Pakistanis dans les affaires de *grooming gangs* (réseaux organisés de violences sexuelles visant des mineures). Autrement dit, la définition protège la controverse religieuse abstraite mais rend attaquable le constat factuel qui dérange. Ce que la liste épargne est secondaire ; ce qu'elle n'épargne pas est précisément ce qui avait été, dans l'affaire Rotherham, au cœur du scandale des défaillances policières motivées par la peur d'être qualifié de « raciste ».

Le second élément occulté est plus grave encore : le projet contient une clause autorisant les administrations publiques, les collectivités locales, les services de police, les universités, les hôpitaux et les entreprises privées à adopter, *s'ils le souhaitent*, leurs propres définitions de l'« hostilité anti-musulmane » -potentiellement plus larges que celle du gouvernement. Concrètement, chaque mairie, chaque DRH, chaque directeur d'établissement pourra étendre la définition à sa discrétion, sans contrôle centralisé et sans débat parlementaire. Les auteurs qualifient cette disposition de *carte blanche* institutionnelle : elle transforme un texte qui se présente comme mesuré en matrice de déclinaisons illimitées, laissant aux acteurs les plus militants -notamment dans les services de « diversité » et les organismes de médiation -la possibilité d'imposer localement les formulations les plus extensives. Le dispositif ne se contente donc pas d'abaisser le seuil de ce qui est qualifié d'hostile : il délègue à des milliers d'échelons décisionnels le pouvoir de l'abaisser encore davantage.

d) « Hostilité »

Le troisième paragraphe du projet -visant « la création ou l'usage de pratiques et de biais au sein des institutions... destinés à désavantager les musulmans dans la vie publique et économique » -ouvre selon les auteurs la voie à une contestation systémique des dispositifs antiterroristes et des politiques migratoires. Le rapport documente plusieurs usages antérieurs du mot « hostilité » dans ce sens : Amnesty International en 2021 dénonçant l'environnement « hostile et dégradant » créé par la surveillance antiterroriste ; le Migrants' Rights Network requalifiant le Home Office en « Hostile Office » (bureau hostile) à démanteler ; Mary-Ann Stephenson, aujourd'hui présidente de l'Equality and Human Rights Commission, demandant en avril 2025 la fin de la « politique hostile » envers les migrants illégaux ; l'interdiction controversée faite aux supporters israéliens du Maccabi Tel Aviv d'assister à un match à Aston Villa, justifiée par « tant d'hostilité et d'incertitude ». Le rapport cite aussi la présentation faite au groupe de travail par Amira Elghawaby, Special Representative on Combating Islamophobia du gouvernement canadien, qui définit l'islamophobie comme incluant le fait de « considérer et traiter les musulmans comme une menace sécuritaire supérieure [à celle des autres] au niveau institutionnel, systémique et sociétal ». Le MCB, dans son guide sur le lieu de travail, étend la notion d'hostilité aux absences de pauses de prière, aux « microagressions » non intentionnelles et aux événements professionnels « délibérément organisés dans des bars avec alcool ».

e) Contournement du droit existant

La notion de « racialisation des musulmans » -retenue dans le projet et défendue avec insistance par le MCB et l'East London Mosque -reprend sous une forme académiquement ennoblie la thèse APPG 2018. L'East London Mosque soutient que « toute définition visant à traiter le racisme anti-musulman doit refléter la réalité selon laquelle les musulmans sont régulièrement pris pour cible en tant que minorité racialisée, et non simplement en tant qu'adeptes d'une foi ». Or l'Equality Act 2010 définit la race par des critères objectifs (couleur, nationalité, origine ethnique ou nationale), et l'Equality and Human Rights Commission a déjà confirmé que la haine anti-musulmane n'est pas juridiquement une forme de racisme. Le gouvernement lui-même a reconnu que les références raciales de la définition APPG n'étaient « pas conformes à l'Equality Act ». L'objectif des promoteurs serait donc, selon les auteurs, de faire évoluer jurisprudence et politique par sédimentation normative, en espérant que l'adoption officielle d'une définition incluant la « racialisation » entraîne à terme les tribunaux et le législateur.

f) Confusion juge et parti

Akeela Ahmed, membre du groupe de travail, a été simultanément nommée directrice générale du British Muslim Trust (cette structure, nouvelle et sans expérience du soutien aux victimes, remplace Tell Mama, évincée après treize ans d'activité). Son président, Shabir Randeree, justifie sa création par « un sentiment croissant que la haine anti-musulmane dans ce pays n'était pas correctement enregistrée ». Le BMT est cofinancé et cocontrôlé par l'Aziz Foundation liée au MCB, avec Shaista Gohir et avec Dominic Grieve (présidence de la Citizens' Commission on Islam, Participation and Public Life, projet financé par l'Aziz Foundation, qui recommandait déjà « l'adoption d'une définition du préjugé anti-musulman »). Le BMT sera l'opérateur quotidien de la définition, entité consultée par les institutions et probable intervenant devant les juridictions.

4. Trois opérations analytiques transposables

Le rapport présente un intérêt méthodologique en soi : il fournit trois directions analytiques

Premièrement, la documentation des chaînes de financement et de personnels croisés. Les auteurs ne se contentent pas de dénoncer une convergence idéologique : ils établissent méthodiquement, sources primaires à l'appui (documents officiels, rapports d'activité, tweets archivés, bilans comptables), que les mêmes personnes et les mêmes bailleurs se retrouvent simultanément dans le groupe de travail rédacteur, dans l'organisme officiel de suivi (BMT), dans la fondation principale de financement (Aziz Foundation) et dans les structures militantes bénéficiaires (MCB, MEND).

Deuxièmement, l'opposition entre définition légale stabilisée et définition militante extensible. Plutôt que de discuter sur le terrain émotionnel ou communautaire, les auteurs confrontent systématiquement le projet militant au droit existant, texte par texte : l'*Equality Act 2010* qui définit strictement la race par des critères objectifs, le *Crime and Disorder Act 1998* qui encadre la notion d'hostilité, la jurisprudence *Miller* qui protège la liberté d'expression. Cette méthode juridique déplace le débat du registre moral vers le registre constitutionnel : elle montre que le projet de définition n'ajoute pas une protection supplémentaire à un vide juridique, mais qu'il tente de *contourner* un droit déjà protecteur en y introduisant des notions qui lui sont étrangères (la « racialisation »).

Troisièmement, l'identification d'un mécanisme de réactivation détournée. Les *Non-Crime Hate Incidents* (NCHI) -enregistrements policiers de faits non délictueux signalés comme motivés par la haine -sont en cours d'abandon au Royaume-Uni parce que la jurisprudence et le débat public ont établi leur caractère liberticide. Les auteurs montrent que la nouvelle définition permettrait de les rétablir *de facto*, mais cette fois au bénéfice exclusif d'un groupe religieux. Cette opération - abandonner une norme générale controversée tout en la réintroduisant sous forme de protection catégorielle -constitue un pattern identifiable et reproductible. Savoir le nommer permet de l'anticiper : en France, toute réintroduction de dispositifs abandonnés (fichage d'opinions, mesures de police administrative contestées) sous couvert de protection d'une minorité pourra être repérée et dénoncée selon la même grille de lecture.

Florence Bergeaud-Blackler, le 22 avril 2026

CERIF -Centre Européen de Recherche et d'Information sur le Frérisme

cerif.eu