



Le refus d'accorder un service public aux requérants de confession alévie a emporté violation de leur droit à la liberté de religion

Dans son arrêt de **Grande Chambre**¹, rendu ce jour dans l'affaire [Izzettin Doğan et autres c. Turquie](#) (requête n° 62649/10), la Cour européenne des droits de l'homme conclut,

par 12 voix contre 5, à la **violation de l'article 9 (droit à la liberté de religion)** de la Convention européenne des droits de l'homme, et

par 16 voix contre 1, à la **violation de l'article 14 (interdiction de la discrimination) combiné avec l'article 9** de la Convention.

L'affaire concerne le refus des autorités nationales d'accorder aux requérants, de confession alévie (deuxième croyance du pays par le nombre de ses adeptes), le bénéfice d'un service public religieux, qui serait accordé, selon eux, exclusivement aux citoyens adhérant à la conception sunnite de l'islam.

Les requérants ont été déboutés de leurs demandes visant à obtenir des services religieux sous la forme de services publics pour la communauté alévie, la reconnaissance et le recrutement de ministres du culte alévis comme fonctionnaires, l'octroi du statut de lieu de culte aux « *cemevis* » (lieux où ils pratiquent leurs cérémonies religieuses, « *cem* »), et des subventions de l'État, au motif que la confession alévie est considérée par les autorités comme un courant religieux au sein de l'islam, assimilé plutôt aux « ordres soufis ».

La Cour juge en particulier que ce refus des autorités s'analyse en une non-reconnaissance du caractère cultuel de la confession alévie et de ses pratiques religieuses (*cem*), privant de protection juridique les lieux (*cemevi*) et ministres (*dede*) du culte de cette communauté, et entraînant de nombreuses conséquences sur l'organisation, la poursuite et le financement de ses activités cultuelles. Pour la Cour, cette confession présente des caractéristiques distinctives importantes de la conception de la religion musulmane retenue par la Direction des affaires religieuses. La Cour relève donc qu'il y a ingérence dans le droit à la liberté de religion des requérants, et relève que les arguments invoqués par l'État défendeur pour justifier cette ingérence ne sont pas pertinents et suffisants dans une société démocratique.

La Cour constate également un déséquilibre excessif entre le statut accordé à la conception de la religion musulmane retenue par la Direction des affaires religieuses bénéficiant du service public religieux et celui des requérants, la communauté alévie étant presque totalement exclue du bénéfice du service public et relevant du régime juridique des « ordres soufis (*tarikats*) » soumis à des interdictions importantes. Elle juge donc que les requérants alévis font l'objet d'une différence de traitement, sans justification objective et raisonnable.

Principaux faits

Les requérants sont 203 ressortissants turcs, de confession alévie. Le 22 juin 2005, ils présentèrent une pétition au Premier ministre, reprochant à la direction des affaires religieuses (DAR) de se limiter aux affaires d'une seule école théologique de l'islam et d'ignorer toutes les autres confessions, y compris la confession alévie. Ils expliquèrent que leurs droits étaient méconnus, que

¹ Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention).

Tous les arrêts définitifs sont transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Pour plus d'informations sur la procédure d'exécution, consulter le site internet : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

leurs lieux de culte (« *cemevis* ») n'étaient pas reconnus ; que de nombreux obstacles empêchaient leur construction ; qu'aucun budget n'était prévu pour leur fonctionnement ; que l'exercice de leurs droits et libertés était laissé au bon vouloir des fonctionnaires de l'administration. Ils réclamèrent, en particulier, que les services attachés à l'exercice du culte des alévis constituent un service public, que les « *cemevis* » se voient conférer le statut de lieux de culte, que des ministres du culte alévis soient recrutés comme fonctionnaires et que des crédits spéciaux soient accordés à la communauté alévie.

Par une lettre du 19 août 2005, le service chargé des relations publiques auprès du premier ministre rejeta ces demandes, estimant que les services de la DAR revêtaient un caractère général et supraconfessionnel bénéficiant à chacun sur un pied d'égalité ; qu'il était impossible d'accorder un statut de lieu de culte aux « *cemevis* » ; que le recrutement de fonctionnaires se faisait sur la base de la nationalité et qu'aucun groupe de personnes ne pouvait se voir accorder un privilège sur le fondement de sa confession ou de ses convictions ; qu'il était impossible d'affecter des crédits budgétaires à des services non institués par la Constitution ou par les lois.

À la suite de cette réponse, 1919 personnes de confession alévie, dont les requérants, introduisirent un recours en annulation devant le tribunal administratif d'Ankara, dénonçant l'attitude arbitraire des autorités envers les citoyens alévis et le fait qu'aucun service ne leur était fourni. Le 4 juillet 2007, le tribunal administratif débouta les requérants, jugeant que le refus de l'administration était conforme à la législation en vigueur. Leur pourvoi devant le Conseil d'État fut rejeté le 2 février 2010.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 9 (droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion) de la Convention, les requérants se plaignaient du rejet de leurs demandes tendant à obtenir, pour les adeptes de la confession alévie qui est la leur, le même service public religieux que celui qui, jusqu'alors, était accordé exclusivement aux citoyens adhérant à la branche sunnite de l'islam. Ils soutenaient que ce rejet impliquait, de la part des autorités, une appréciation sur leur confession, au mépris du devoir de neutralité et d'impartialité de l'État vis-à-vis des croyances religieuses.

Invoquant l'article 14 (interdiction de la discrimination) combiné avec l'article 9 de la Convention, les requérants se plaignaient d'une discrimination fondée sur leur religion.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 31 août 2010. Le 25 novembre 2014 la chambre s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre. Une audience a eu lieu le 3 juin 2015.

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Guido Raimondi (Italie), *président*,
Dean Spielmann (Luxembourg),
András Sajó (Hongrie),
Işıl Karakaş (Turquie),
Josep Casadevall (Andorre),
Mark Villiger (Liechtenstein),
Ledi Bianku (Albanie),
Julia Laffranque (Estonie),
Helen Keller (Suisse),
André Potocki (France),
Paul Lemmens (Belgique),
Johannes Silvis (Pays-Bas),
Faris Vehabović (Bosnie-Herzégovine),
Robert Spano (Islande),

Iulia Antoanella **Motoc** (Roumanie),
Jon Fridrik **Kjølbro** (Danemark),
Yonko **Grozev** (Bulgarie),

ainsi que de Johan **Callewaert**, *Greffier adjoint de la Grande Chambre*.

Décision de la Cour

Article 9 (droit à la liberté de religion)

Pour la Cour, le refus des autorités opposé aux demandes des requérants s'analyse en une non-reconnaissance du caractère cultuel de la confession alévie et de ses pratiques religieuses (*cem*), ce qui a pour effet de priver de protection juridique les lieux (*cemevi*) et ministres (*dede*) du culte des alévis, et d'entraîner de nombreuses conséquences affectant notamment l'organisation, la poursuite et le financement de leurs activités culturelles. La Cour estime donc qu'il y a une ingérence dans le droit des requérants à leur liberté de religion, que le Gouvernement justifie par différents arguments :

Le devoir de neutralité et d'impartialité de l'État vis-à-vis des religions

Le Gouvernement soutient que, conformément à son devoir de neutralité et d'impartialité vis-à-vis des religions, l'État ne définit pas la confession alévie, mais se base sur la définition donnée par les requérants. Devant la Cour, il se réfère à un avis rédigé par certains experts, soutenant notamment que les « *cemevis* » sont des lieux où les adeptes de la confession alévie se livrent à des usages et des cérémonies, mais ne sont pas un lieu de culte propre à une religion. Les requérants soutiennent que leur confession présente des caractéristiques propres importantes, qui se démarquent de la conception sunnite de la religion musulmane ; ils précisent également qu'il appartient aux seuls alévis de définir leur croyance, que les cérémonies de *cems* sont leurs principales pratiques religieuses et que les *cemevis* sont leurs lieux de culte.

La Cour rappelle que, selon les principes jurisprudentiels d'autonomie des communautés religieuses, seules les autorités spirituelles suprêmes d'une communauté religieuse, et non l'État, ni même les juridictions nationales, peuvent déterminer de quelle confession celle-ci relève. La Cour considère donc que l'attitude de l'État vis-à-vis de la confession alévie porte atteinte au droit de la communauté alévie à une existence autonome. Elle relève, par ailleurs, que cette communauté présente des caractéristiques distinctives importantes². Par conséquent, l'encadrement et la définition de la confession alévie doivent relever intégralement et exclusivement des alévis. Bien qu'il ne conteste pas qu'il existe en Turquie une grande communauté alévie, pratiquant la cérémonie du *cem* dans les *cemevis*, le Gouvernement déclare que cette communauté n'est rien d'autre qu'un « ordre soufi », en se basant sur une classification de groupes religieux. Pour la Cour, une telle appréciation, qui ne tient pas compte des spécificités de cette communauté, a pour conséquence de faire rentrer cette dernière dans la catégorie des groupements religieux soumis à la loi n° 677, imposant un certain nombre d'interdictions importantes.

La Cour estime donc que l'attitude des autorités étatiques vis-à-vis de la communauté alévie, de ses pratiques religieuses et de ses lieux de culte ne se concilie pas avec le devoir de neutralité et d'impartialité de l'État, et est incompatible avec le droit à l'existence autonome d'une communauté religieuse.

² Voir « Rapport Final » : travail rédigé sur la base d'ateliers réunissant des interlocuteurs sensibles à la question des alévis.

La libre pratique de leur confession par les alévis

La Cour constate que la communauté alévie relève du régime juridique des « ordres soufis (*tarikât*) » qui impose un certain nombre d'interdictions (notamment, l'usage du titre « *dede* » – chef spirituel des alévis – ou l'affectation d'un lieu à des pratiques soufies), punissables de peines d'emprisonnement et d'amende. Bien que l'inobservation de ces interdictions soit tolérée en pratique, il semble que la libre pratique d'une confession, qualifiée en droit interne « d'ordre soufi », dépende plutôt du bon vouloir des administrateurs, lesquels disposent apparemment d'une certaine latitude dans l'application de ces interdictions. Par conséquent, la Cour émet de sérieux doutes quant à la possibilité pour un groupe religieux, ainsi qualifié, de se livrer librement à ses pratiques culturelles et de guider ses fidèles sans enfreindre la législation. La Cour ne saurait donc considérer que la tolérance dont fait preuve le Gouvernement à l'égard de la communauté alévie peut se substituer à la reconnaissance, qui seule est susceptible de conférer des droits aux intéressés.

La Cour relève également que les alévis rencontrent de nombreux problèmes relatifs à l'organisation de leur vie religieuse, aux droits des parents alévis ayant des enfants scolarisés dans l'enseignement primaire et secondaire, à leurs ministres du culte qui ne possèdent aucun statut juridique et ne disposent pas d'établissement pour la formation du personnel associé à la pratique du culte alévi. Cette confession est exclue de tous les avantages réservés aux bénéficiaires des prestations offertes par le service public. Par ailleurs, l'absence d'un cadre juridique clair relatif aux cultes minoritaires non reconnus, telle que la confession alévie, génère de nombreux problèmes juridiques, structurels, financiers supplémentaires : la possibilité de construire des lieux de culte est aléatoire et dépend de la bonne volonté des administrations centrales ou locales ; les communautés en question ne peuvent officiellement pas percevoir de libéralités des fidèles, ni de subventions de l'État ; l'absence de statut de personne morale ne permet pas à ces communautés d'ester en justice en leur nom propre, ce qui les conduit à le faire par l'intermédiaire de fondations, d'associations ou de groupes de fidèles.

La Cour n'est donc pas convaincue que la liberté laissée par les autorités à la communauté alévie de pratiquer sa confession lui permette d'exercer tous les droits qu'elle peut tirer de l'article 9 de la Convention.

La marge d'appréciation

Bien que les États jouissent d'une certaine marge d'appréciation concernant les formes de coopération avec les différentes communautés, la Cour estime qu'en l'espèce l'État défendeur a outrepassé sa marge d'appréciation, rappelant que dans sa jurisprudence relative à l'article 9 de la Convention, le devoir de neutralité et d'impartialité de l'État exclut toute appréciation de la part de l'État sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci ; le droit consacré par l'article 9 se révélerait éminemment théorique et illusoire si la latitude accordée aux États leur permettait de donner à la notion de culte une définition restrictive au point de priver de protection juridique une forme non traditionnelle et minoritaire de religion, telle que la confession alévie.

Le manque de consensus au sein de la communauté alévie

La Cour estime que l'existence de discussions internes au sein de la communauté alévie concernant les règles de base de leur croyance et de leurs revendications n'a pas d'incidence sur le fait qu'il s'agit d'une communauté religieuse, jouissant des droits garantis par l'article 9 de la Convention. Cet argument ne permet donc pas de justifier le refus litigieux des autorités, qui durant des ateliers alévis organisés en 2009 – 2010 ont pu recenser les revendications communes des alévis, notamment sur les questions relatives à l'autonomie de leur communauté et aux éléments fondamentaux du culte, tels que la place du « *cem* », des « *cemevis* » et le rôle des ministres du culte.

Par conséquent, la Cour conclut que la situation décrite ci-dessus aboutit à refuser à la communauté alévie la reconnaissance qui permettrait à ses membres, dont les requérants, de jouir effectivement de leur droit à la liberté de religion. Elle estime, d'une part, que le refus litigieux des autorités a eu pour effet de nier l'existence autonome de la communauté alévie, de mettre ses membres dans l'impossibilité d'utiliser en toute conformité avec la législation en vigueur leurs lieux de culte (*cemevi*) ainsi que certains titres relatifs à leurs ministres (*dede*), et, d'autre part, que l'État défendeur a outrepassé sa marge d'appréciation sans motifs pertinents et suffisants. La Cour juge donc que l'ingérence des autorités sur le droit des requérants alévis à leur liberté de religion n'était pas nécessaire dans une société démocratique **et dit qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention.**

Article 14 (interdiction de la discrimination) combiné avec l'article 9

La Cour estime que les requérants alévis peuvent se considérer, pour ce qui est de leur besoin de reconnaissance juridique et d'un service public religieux attaché à la confession alévie, dans une situation comparable à celle des autres citoyens ayant une telle reconnaissance et bénéficiant d'un service public religieux. La Cour relève que l'État organise les services culturels rattachés à la religion musulmane comme un service public, notamment en lui conférant un statut au sein de l'administration de l'État. Bien qu'en théorie, chacun puisse bénéficier sur un pied d'égalité de ces services, en pratique, ces prestations s'adressent avant tout aux adeptes de la conception de la religion musulmane retenue par la DAR et non pas à ceux d'une autre conception. Cependant, quelle que soit la place de la confession alévie dans la théologie musulmane, celle-ci constitue une conviction religieuse profondément enracinée dans la société et l'histoire turques, et les besoins de ses adeptes en matière de reconnaissance et de prestation d'un service public religieux sont donc comparables à ceux pour qui les services religieux sont considérés comme un service public. Pourtant, les requérants alévis sont moins bien traités que les bénéficiaires du service public religieux dispensé par la DAR, bien qu'ils se trouvent dans une situation comparable.

Au regard de la justification de cette différence de traitement, la Cour observe que la reconnaissance juridique d'un culte en Turquie implique des avantages substantiels et facilite sans nul doute l'exercice du droit à la liberté de religion. En l'occurrence, les services religieux rattachés à la religion musulmane, considérés comme un service public, bénéficient de crédits considérables prélevés sur le budget de l'État, permettant notamment de recruter et d'administrer du personnel religieux et de mener diverses activités religieuses ; cette religion est donc presque entièrement subventionnée par l'État. Les requérants alévis sont, par contre, presque complètement privés d'un statut comparable ainsi que des nombreux avantages y afférents, au motif que leur confession est qualifiée d'« ordre soufi » par les autorités nationales. La confession alévie ne dispose d'aucune protection juridique en tant que culte : les « *cemevis* » ne sont pas reconnus comme lieux de culte, les ministres du culte ne disposent d'aucun statut juridique et les adeptes ne bénéficient d'aucune des prestations du service public religieux. En ne tenant pas compte des besoins spécifiques de la communauté alévie, l'État défendeur a donc considérablement restreint le champ du pluralisme religieux, caractéristique d'une société démocratique.

La Cour constate donc un déséquilibre excessif entre la situation des requérants alévis et celle des bénéficiaires du service public religieux : d'une part, la communauté alévie, considérée comme un « ordre soufi (*tarikât*) », est soumise à un régime juridique comportant de nombreuses interdictions et le bénéfice du service public religieux est refusé à ses membres ; d'autre part, alors que la religion musulmane, dans sa conception retenue par la DAR, est presque entièrement subventionnée par l'État, quasiment aucune des prestations du service public religieux ne bénéficie à la communauté alévie et ses spécificités sont complètement occultées. Par ailleurs, le droit turc ne prévoit aucune mesure compensatoire pour combler cet écart notable. La Cour ne voit pas non plus en quoi la préservation du caractère laïc de l'État, but légitime invoqué par les autorités nationales, commande de nier le caractère culturel de la confession alévie et de l'exclure presque intégralement du bénéfice

du service public religieux. La Cour estime donc que la communauté alévie est privée d'une protection juridique qui lui permettrait de jouir effectivement de son droit à la liberté de religion. Le régime juridique des cultes en Turquie semble d'ailleurs manquer de critères neutres et exclure la confession alévie de manière pratiquement absolue, ne proposant aucune garantie afin d'éviter qu'il ne devienne source de discrimination à l'égard des adeptes d'autres religions ou convictions. Aux yeux de la Cour, quelle que soit la forme choisie, il incombe à l'État de mettre en place des critères objectifs et non discriminatoires de manière à donner aux communautés religieuses qui le souhaiteraient une possibilité équitable de demander le bénéfice d'un statut offrant des avantages particuliers pour les cultes.

Par conséquent, la Cour juge que le choix de l'État défendeur apparaît manifestement disproportionné au but poursuivi et conclut que la différence de traitement dont les requérants alévis font l'objet n'a pas de justification objective et raisonnable. **Elle dit qu'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 9.**

Article 41 (satisfaction équitable)

La Cour dit, à l'unanimité, que le constat d'une violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral subi par les requérants et, par 16 voix contre 1, que la Turquie doit verser conjointement aux requérants 3 000 euros (EUR) pour frais et dépens.

Opinion séparée

Les juges M. Villiger, H. Keller, et J.F. Kjølbros ont exprimé une opinion partiellement dissidente et partiellement concordante ; les juges J. Silvis et F. Vehabović ont chacun exprimé une opinion dissidente ; le juge R. Spano a fait une déclaration. Le texte de ces opinions séparées se trouve joint à l'arrêt.

L'arrêt existe en anglais et français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHRpress](https://twitter.com/ECHRpress).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Inci Ertekin (tel: + 33 3 90 21 55 30)

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.