



OBSERVATOIRE SUR LE CONTENTIEUX EUROPÉEN DES DROITS DE L'HOMME N. 3/2016

1. ARRET *IZETTIN DOGAN* DU 26 AVRIL 2016 C. TURQUIE

Faits

1. Les requérants sont 203 ressortissants turcs de confession alévie, qui constitue la deuxième croyance en Turquie par le nombre de ses adeptes. Ils se plaignent du refus des autorités nationales de leur accorder le bénéfice d'un service public religieux, 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 se déroulent 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».

A l'appui de leurs griefs, les requérants invoquent l'article 9, tant pris isolément que combiné avec l'article 14 de la CEDH.

Droit

I- Sur la violation de l'article 9 CEDH pris isolément

Quant au cadre jurisprudentiel applicable.

2. En s'appuyant sur une jurisprudence consolidée (*S.A.S c. France et Eweida c. Royaume-Uni*), la Cour tient à délimiter le cadre interprétatif de l'affaire. Elle souligne que «tel qu'il est garanti par l'article 9 de la Convention, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ne vaut certes que pour les convictions qui atteignent un degré suffisant de force, de sérieux, de cohérence et d'importance. Cependant, dès lors que cette condition est remplie, le devoir de neutralité et d'impartialité de l'État est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de sa part quant à la légitimité des convictions religieuses ou à la manière dont elles sont exprimées» (par. 68).

Par ailleurs, comme la Cour l'avait déjà affirmé dans un précédent arrêt (*Hasan et Eylem Zengin c. Turquie*) elle rappelle que la confession des alévis constitue une conviction religieuse profondément enracinée dans la société et l'histoire turques, qu'elle présente des particularités qui lui sont propres et qu'à ce titre l'expression

«convictions religieuses», au sens de la seconde phrase de l'article 2 du Protocole no 1, s'applique sans conteste à cette confession.

Quant à la nature de l'ingérence, sous l'angle de l'article 9 de la CEDH, visant une communauté religieuse.

3. A titre liminaire, la Cour relève ce qui suit.

«Il convient d'observer que les communautés religieuses existent traditionnellement sous la forme de structures organisées. Elles respectent des règles que leurs membres considèrent souvent comme étant d'origine divine. Les cérémonies religieuses – dont l'exercice du culte – ont une signification et une valeur sacrée pour les fidèles lorsqu'elles sont célébrées par des ministres du culte qui y sont habilités en vertu de ces règles. À cet égard, le droit d'une communauté religieuse à une existence autonome se trouve au cœur même des garanties de l'article 9 de la Convention.

Cette existence autonome est également indispensable au pluralisme dans une société démocratique. Elle présente un intérêt direct non seulement pour l'organisation de ces communautés en tant que telles, mais aussi pour la jouissance effective par l'ensemble de leurs membres actifs du droit à la liberté de religion. Lorsqu'est en cause l'organisation de la communauté religieuse, l'article 9 de la Convention doit s'interpréter à la lumière de l'article 11, qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'État. Si l'organisation de la vie de la communauté n'était pas protégée par l'article 9, tous les autres aspects de la liberté de religion de l'individu s'en trouveraient fragilisés.» (par. 93).

Selon la Cour, il faut en déduire ce qui suit.

«En l'espèce, à la lumière de la jurisprudence rappelée ci-dessus, la Cour relève que, dans la pratique, l'appréciation exprimée par les autorités nationales sur la confession alévie vaut notamment refus de reconnaissance du caractère cultuel de cette confession, ce qui entraîne également de nombreuses conséquences susceptibles d'affecter, entre autres, l'organisation et la poursuite, ainsi que le financement des activités culturelles de cette confession. Or la reconnaissance de la nature religieuse des pratiques liées à cette confession et du statut de ses ministres (dede) et lieux de culte (cemevi) est considérée par la communauté alévie comme

essentielle à sa survie et à son développement comme confession religieuse. Dès lors, la Cour estime que le refus litigieux, qui revient à nier à la confession alévie son caractère cultuel, a constitué une ingérence dans le droit des requérants à la liberté de religion, telle que garantie par l'article 9 § 1 de la Convention» (par. 95).

Ayant donc constaté une ingérence, qui était prévue par la loi et poursuivait un but légitime, la Cour a recherché si elle était «nécessaire dans une société démocratique (par. 2 de l'article 9 de la CEDH).

4. Après avoir rappelé les principes généraux concernant la liberté de religion tels qu'ils découlent de sa jurisprudence (notamment nécessité de garantir un pluralisme religieux, mais aussi nécessité parfois de limiter la liberté de manifester sa religion ou ses convictions en prévoyant des limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun) la Cour a mis l'accent

«sur le rôle de l'État en tant qu'organisateur neutre et impartial de l'exercice des religions, cultes et croyances divers, et indiqué que ce rôle contribuait à assurer l'ordre public, la paix religieuse et la tolérance dans une société démocratique»(par. 107), le devoir de neutralité et d'impartialité de l'État excluant «toute appréciation de sa part sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci» (Ibid).

En effet, «des convictions religieuses et philosophiques ont trait à l'attitude des individus envers le divin, dans laquelle même les perceptions subjectives peuvent revêtir de l'importance, compte tenu du fait que les religions forment un ensemble dogmatique et moral très vaste qui a ou peut avoir des réponses à toute question d'ordre philosophique, cosmologique ou éthique» (Ibid.).

Dans la situation particulière où, au sein d'un pays, coexistent plusieurs communautés religieuses, en découlent les principes suivants :

- «des mesures de l'État qui favoriseraient un dirigeant d'une communauté religieuse divisée ou viseraient à en contraindre une, contre ses propres souhaits, à se placer sous une direction unique constitueraient également une atteinte à la liberté de religion. Le rôle des autorités dans un tel cas consisterait non pas à prendre des mesures susceptibles de privilégier l'une des interprétations de la religion au détriment des autres ni à enrayer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais à s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent» (par. 108) ;

- «Le pluralisme repose aussi sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions culturelles, des identités ethniques et culturelles, des convictions religieuses, et des idées et concepts artistiques, littéraires et socio-économiques. Une interaction harmonieuse entre personnes et groupes ayant des identités différentes est essentielle à la cohésion sociale» (par. 109) ;

- «Le droit à une existence autonome pour une communauté religieuse est au cœur même des garanties de l'article 9 de la Convention et si l'organisation de la vie de la communauté n'était pas protégée par cette disposition, tous les autres aspects de la liberté de religion de l'individu s'en trouveraient fragilisés» (par.110) ;

- «Dans leurs activités, les communautés religieuses obéissent aux règles que leurs adeptes considèrent souvent comme étant d'origine divine. Les cérémonies religieuses ont une signification et une valeur sacrée pour les fidèles lorsqu'elles sont célébrées par des ministres du culte qui y sont habilités en vertu de ces règles. La personnalité de ces derniers, ainsi que le statut de leurs lieux de culte sont assurément importants pour tout membre actif de la communauté, et leur participation à la vie de cette communauté est donc une manifestation particulière de leur religion qui jouit en elle-même de la protection de l'article 9 de la Convention»

(par. 111) ;

- Il faut également rappeler le rôle subsidiaire du mécanisme de la Convention. C'est le cas notamment lorsqu'il existe, dans la pratique des États européens, une grande variété de modèles constitutionnels régissant les relations entre l'État et les groupes religieux ;

- «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 une forme non traditionnelle et minoritaire d'une religion d'une protection juridique. De telles définitions limitatives ont des répercussions directes sur l'exercice du droit à la liberté de religion et sont susceptibles de restreindre l'exercice de ce droit dès lors que la nature religieuse d'un culte est niée» (par. 114).

Quant au fond

5. La Cour tient à mettre l'accent sur différents aspects de l'appréciation globale à la quelle elle doit se livrer.

En premier lieu, quant au devoir de neutralité et d'impartialité de l'Etat en matière de reconnaissances des cultes des cultes ainsi qu'à l'existence autonome des communautés religieuses, la Cour rappelle que «selon le principe jurisprudentiel d'autonomie des

communautés religieuses – corollaire du devoir de neutralité et d'impartialité de l'État –, 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» (par. 121).

Selon la Cour, il ressort de faits non contestés et de notoriété publique qu'il existe en Turquie une grande communauté alévie, qui pratique la cérémonie du cem, élément fondamental de cette confession, dans les cemevis. En définitive, la Cour estime 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» (par. 124).

En deuxième lieu, quant à la libre pratique par les alévis de leur confession le refus de reconnaître les spécificités de leur culte a pour effet de nier l'existence autonome de la communauté alévie et de la maintenir dans le régime juridique des «ordres soufis (tarikat) interdits», au sens de la loi qui impose un certain nombre d'interdictions importantes relatives à ces groupements religieux en matière notamment de l'affectation d'un lieu à des pratiques soufies qui est interdite et punissable de peines d'emprisonnement et d'amende.

Outre le refus de reconnaissance des cemevis comme lieux de culte, les alévis connaissent de nombreux autres problèmes qui touchent non seulement à l'organisation de la vie religieuse de cette communauté, mais aussi aux droits des parents alévis ayant des enfants scolarisés dans les établissements de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire. Par ailleurs, quant aux prestations offertes par le service public religieux, le culte alévi est exclu de tous les avantages réservés aux bénéficiaires de ce service.

Au demeurant, l'absence de cadre juridique clair relatif aux cultes minoritaires non reconnus, tel que la confession alévie, génère de nombreux problèmes juridiques, structurels et financiers supplémentaires. En particulier l'absence de statut de personne morale fait que ces communautés ne peuvent ester en justice que par l'intermédiaire de fondations ou d'associations ou de groupes de fidèles, pas en leur nom propre. Dès lors, la Cour ne s'estime 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.

En troisième lieu, quant au degré de la marge d'appréciation réservée à l'État applicable en l'espèce, la Cour rappelle que

«le devoir de neutralité et d'impartialité de l'État excluait toute appréciation de la part de l'État sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci» et que «le droit consacré par cette disposition 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» (par. 133).

En conclusion, la Cour est d'avis que la situation décrite ci-dessus aboutit à refuser à la communauté alévie la reconnaissance qui permettrait à ses membres – et notamment aux requérants – de jouir effectivement de leur droit à la liberté de religion, que le refus litigieux a eu pour effet de nier l'existence autonome de la communauté alévie et a mis ses membres dans l'impossibilité d'utiliser en toute conformité avec la législation en vigueur leurs lieux de culte (cemevis) et certains titres relatifs à leurs ministres (dede). Par conséquent, en l'absence de motifs pertinents et suffisants, l'État défendeur, ayant outrepassé sa marge

d'appréciation et l'ingérence litigieuse ne pouvant dès lors être considérée comme nécessaire dans une société démocratique, il y a eu violation de l'article 9 de la CEDH.

II- Sur la violation de l'article 9 lu conjointement avec l'article 14 CEDH.

6. La Cour examine le grief soulevé par les requérants à cet égard à la lumière de sa jurisprudence constante se rapportant aux traitements prétendument discriminatoires.

En particulier la Cour rappelle son approche dans des affaires relatives aux relations entre l'État et les communautés religieuses.

A cet égard, elle affirme les principes suivants non sans avoir souligné, d'abord, que lorsque se posent des questions relatives aux rapports entre l'État et les religions, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national.

«En effet, en Europe, il n'y a pas de modèle unique de relations entre l'État et les communautés religieuses. Les États jouissent d'une certaine marge d'appréciation dans le choix des formes de coopération avec les différentes communautés religieuses. Il en va de même s'agissant des questions relatives à la réglementation du service public dans un domaine donné» (par. 162).

La Cour n'ignore pas que son rôle est tributaire des diverses formes existantes dans les États européens en matière de relation entre l'État et la religion majoritaire, ces formes étant par ailleurs variables en fonction du contexte dans lequel elles s'inscrivent.

Elle en déduit ce qui suit.

«Même si la plupart des États contractants opèrent une séparation entre l'État et les religions, un système de religion d'État existe dans plusieurs États contractants où il était déjà en vigueur lorsque la Convention a été rédigée et que ces États y sont devenues parties. De même, la Cour a reconnu qu'un modèle constitutionnel fondé sur le principe de laïcité était lui aussi compatible avec les valeurs sous-jacentes à la Convention. Cependant, pour satisfaire aux exigences de l'article 9, tous les systèmes doivent comporter des garanties spécifiques pour la liberté de religion de chacun» (par. 163).

Pour les États qui privilégieraient telle ou telle autre confession, la Cour tient à préciser que

«La liberté de religion n'astreint certes pas les États contractants à créer un cadre juridique déterminé pour accorder aux communautés religieuses un statut spécial impliquant des privilèges particuliers. Néanmoins, un État qui a créé un tel statut doit non seulement respecter son devoir de neutralité et d'impartialité, mais également veiller à ce que les groupes religieux aient une chance équitable de solliciter le bénéfice de ce statut et que les critères établis soient appliqués d'une manière non discriminatoire» (par. 164).

7. Ensuite, la Cour recherche premièrement s'il y a eu différence de traitement entre personnes se trouvant dans des situations similaires.

A ce sujet, la Cour observe ce qui suit.

«Quelle que soit la place de la confession alévie dans la théologie musulmane, il ne fait pas de doute qu'elle constitue une conviction religieuse profondément enracinée dans la société et l'histoire turques et qu'elle représente une importante communauté – à laquelle appartiennent les requérants – qui accomplit son rite religieux dans les cemevis. Comme la Cour l'a précédemment relevé, il s'agit d'une communauté religieuse qui a des caractéristiques distinctives dans de nombreux domaines, notamment la doctrine théologique, les principales pratiques religieuses, les lieux de culte et l'éducation. Les besoins de ses adeptes en matière de reconnaissance et de prestation d'un service public religieux relatif à leur communauté apparaissent comparables à ceux pour qui les services religieux sont considérés comme un service public. Les requérants alévis se trouvent donc

dans une situation comparable à celle des bénéficiaires du service public religieux dispensé par la DAR» (par. 183).

8. Deuxièmement, quant à la question de savoir si la différence de traitement avait une justification objective et raisonnable, le raisonnement de la Cour s'appuie principalement sur les considérations suivantes :

- en Turquie, grâce aux crédits prélevés sur le budget de l'Etat, la religion musulmane est presque entièrement subventionnée par le deniers publics;

- par contre, les requérants étant de confession alévie, sont 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 ;

- alors que la confession alévie constitue une conviction religieuse profondément enracinée dans la société et l'histoire turques et présente des caractéristiques distinctives, celle-ci ne dispose d'aucune protection juridique en tant que culte : les cemevis ne sont pas reconnus comme des lieux de culte, les ministres du culte ne disposent d'aucun statut juridique et ses adeptes ne bénéficient d'aucune des prestations du service public religieux.

Ainsi, ne tenant aucun compte des besoins spécifiques de la communauté alévie, «l'Etat défendeur a considérablement restreint le champ du pluralisme, dans la mesure où son attitude n'est guère conciliable avec sa mission de maintenir, en restant neutre et impartial sur la base de critères objectifs, un véritable pluralisme religieux, caractéristique d'une société démocratique. À cet égard, la Cour rappelle que le pluralisme repose aussi sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions et identités culturelles et des convictions religieuses. Une interaction harmonieuse entre personnes et groupes ayant des identités différentes est essentielle à la cohésion sociale» (par. 178).

Il y a donc eu, aux yeux de la Cour, traitement discriminatoire à l'encontre des requérants en violation de l'article 9 combiné avec l'article 14 CEDH.

Bref commentaire

9. Par la confirmation de principes jurisprudentiels bien établis en matière de liberté religieuse, l'arrêt Dogan revêt à n'en pas douter une importance qui dépasse largement le cas d'espèce.

D'un point de vue strictement procédural il doit être relevé, d'emblée, que cette affaire constitue un très bon exemple de la portée que des requêtes individuelles, soulevant un problème général, peuvent avoir sur les tenants et les aboutissants d'un arrêt de la Cour constatant une violation de la CEDH.

A cet égard, il ne peut être contesté qu'en l'espèce par leurs requêtes les 203 requérants agissent, sinon formellement du moins en substance, comme les défenseurs d'une communauté religieuse qui, au sein de l'Etat défendeur, atteint quelque 20% de la population, soit plus de 15 millions d'individus.

Il s'agit là à l'évidence d'une action collective, par le biais de requêtes individuelles, ce qui désormais semble être une constante du contentieux devant la Cour de Strasbourg. Un exemple frappant de cette façon d'agir est constitué par les affaires Sargysan (c. Azerbaïdjan) et Chiragov (c. Arménie) se rapportant aux conséquences du conflit entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie. Présentées par des centaines de requérants, ces dernières requêtes concernent en fait la situation de centaines de milliers d'individus dont les droits ont été sérieusement affectés par les opérations militaires menées par les belligérants.

10. En ce qui concerne le contenu des solutions retenues au fond, ce qui doit être mis en exergue est l'effort mené par la Cour en vue de replacer un contentieux religieux dans un cadre institutionnel où la neutralité et l'impartialité des autorités nationales vis-à-vis des différentes communautés confessionnelles doivent être de mise.

Ainsi que l'affirme la Cour, en pareilles circonstances 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. En particulier, il n'est pas permis aux États 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.

Ensuite, et surtout, la tâche des pouvoirs publics nationaux doit s'inscrire dans un contexte bien précis. Si l'État estime devoir créer un cadre juridique déterminé pour octroyer à telle ou telle autre communauté religieuse un statut spécial accordant des privilèges particuliers, il doit veiller cependant à assurer que toutes les communautés religieuses existant dans le pays aient une «chance équitable» de pouvoir bénéficier de pareil statut de manière non discriminatoire.

11. La mise en exergue des principes tels que la neutralité et l'impartialité des pouvoirs publics, la retenue pour ce qui est de la légitimité des croyances religieuses, le devoir d'acceptation des formes minoritaires de celles-ci, aurait pu et dû amener la Cour à indiquer clairement que seule une politique s'appuyant sur une laïcité, conçue comme ouverte et apaisée vis-à-vis de toutes les religions, est à même de garantir le respect des convictions de chacun afin que soit assuré un «véritable pluralisme religieux, caractéristique d'une société démocratique».

12. Aussi peut-on regretter que la Cour n'ait pas cru devoir indiquer que les faits de la cause résultent, en substance, d'une situation structurelle qui, comme telle, n'est pas conforme aux obligations conventionnelles.

Pareille indication aurait pu amener la Cour à indiquer clairement, sur la base de la pratique qu'elle a développée dans certaines affaires au regard des articles 41 et 46 de la CEDH, la nature des mesures à adopter par l'État turc dans le cadre de l'exécution de l'arrêt.

Or, en l'occurrence, la procédure en matière d'exécution de l'arrêt s'avère ardue et difficile. Cette procédure apparaît aussi politiquement très délicate dans un pays où l'écrasante majorité de la population adhère à l'islam sunnite, même si le cadre constitutionnel s'inspire toujours d'une conception laïque, somme toute plus formelle que substantielle comme en témoigne la situation examinée dans l'affaire Dogan.

Cela étant, il n'en demeure pas moins que certains considérants de l'arrêt (par. 182, 183 et 184) renferment des indications précieuses sur lesquelles le Comité des Ministres pourra utilement se baser en vue d'infléchir des règles nationales assez restrictives et ambiguës et qui, de surcroît, érigent les pouvoirs publics en juges ultimes du contenu d'une croyance religieuse, dont l'assise sociologique et historique semble au demeurant incontestable.

Notamment, il résulte de l'arrêt que les mesures suivantes devraient être adoptées par l'État turc :

- le système turc devrait définir clairement le statut juridique des cultes, et notamment celui de la confession alévie ;
- la communauté alévie devrait pouvoir obtenir une protection juridique lui permettant de jouir effectivement de son droit à la liberté de religion ;

- le régime juridique des cultes devrait être modifié dans la mesure où il exclut la confession alévie de manière pratiquement absolue, semble manquer de critères neutres et ne propose aucune garantie afin d'éviter que pareil régime ne devienne source de discrimination de jure ou de facto à l'égard des adeptes d'autres religions ou convictions ;

- quelle que soit la forme juridique choisie par les autorités nationales, 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.

13. Le programme qui se dégage en substance de l'arrêt de la Cour est à l'évidence ambitieux.

En l'espèce, la démarche obligée du Comité des Ministres, consistant à dégager avec le gouvernement turc des solutions adaptées à la situation dénoncée par la Cour (mesures d'ordre général, en matière d'organisation des cultes, et mesures d'ordre particulier concernant la confession alévie), relève à n'en pas douter d'une compétence de nature juridictionnelle qui parachève le rôle éminemment judiciaire du juge de Strasbourg.

Le rôle quasi-constitutionnel de la Cour en tant qu'organe chargé par la CEDH de dire le droit de façon authentique (article 32), s'en trouverait par là confirmé.

N'en déplaise aux tenants actuels d'un retrait éventuel du système de protection très critiques à l'égard d'une évolution ne respectant pas, selon eux, les lignes infranchissables d'une conception rigide de la souveraineté nationale.

Pareil retrait déferait, au nom d'une raison d'Etat surannée, la morale des droits de l'homme qui constitue le socle premier des solidarités européennes.

MICHELE DE SALVIA