

**Neutralité étatique et reconnaissance des cultes en France et en Turquie :  
Analyse comparée des tentatives de dialogue entre les pouvoirs publics et les  
représentants de l'islam sunnite**

Yonden DOGAN

*Doctorant en droit public à l'Université de Montpellier (CERCOP)*

Le principal promoteur de la loi de séparation des Églises et de l'État de 1905, Aristide Briand, présentait « l'État laïque non comme « antireligieux » mais comme « areligieux » »<sup>1</sup>. L'une des caractéristiques inhérentes au principe de laïcité réside en effet dans le devoir de neutralité de l'État vis-à-vis des religions. Selon le pays dans lequel le principe est constitutionnellement reconnu, ce devoir trouve une gradation variable, notamment pour ce qui concerne la reconnaissance, ou non, des cultes par l'État. Ainsi en est-il de la France et de la Turquie, qui sont parmi les rares États à avoir constitutionnalisé le principe, et où les devoirs de neutralité étatique connaissent des acceptions bien différentes. Ces divergences trouvent leurs origines dans des histoires juridiques et politiques respectives singulières vis-à-vis du pouvoir spirituel dont les conséquences peuvent constituer un moyen d'éclaircissement des problématiques contemporaines liées au principe de laïcité. En France, où la laïcité a été constitutionnalisée en 1946, la neutralité étatique est en principe particulièrement rigide, c'est-à-dire que l'État ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte. En Turquie, où le principe de laïcité a été constitutionnalisé dès 1937, la neutralité de l'État, pour ce qui concerne la reconnaissance des cultes, est bien plus souple : elle se limite seulement à ce que l'État ne reconnaît pas de religion officielle, mais il lui est

---

<sup>1</sup> Hiam MOUANNES, « Le Sens de la laïcité et les limites du phénomène religieux, à travers la jurisprudence du Conseil d'État », *Politeia*, n° 29, 2016, p. 227.

possible de discerner nommément et juridiquement des cultes, voire même d'en financer et d'en contrôler un : le culte islamique sunnite.

Cette religion, qui ne dispose pas de clergé, et qui, de fait, ne possède par essence pas d'autorité représentative identifiée, a été le point de convergence principal par lequel le principe de laïcité s'est défini et continue à se définir depuis les années 1980 au sein des deux pays. En France, c'est surtout à partir de la fameuse affaire dite du *foulard de Creil* de 1989 que la mise en place d'une institution représentative de l'islam est apparue nécessaire aux yeux du pouvoir exécutif, tandis qu'en Anatolie, l'institutionnalisation et le contrôle de l'islam par l'État ont eu lieu dès avant la mise en place de la République de Turquie en 1923, mais les problématiques liées au principe de laïcité s'y sont toutefois multipliées sous le régime constitutionnel du 7 novembre 1982.

Au regard de ces différences d'approche fondamentales vis-à-vis du culte islamique, il s'agira d'analyser les acceptions qui sont données au devoir de neutralité étatique en Turquie et en France, ainsi que leurs répercussions sur la gestion des questions liées aux problématiques impliquant à la fois le principe de laïcité et l'islam sunnite.

Le fait est qu'au sein de ces deux pays, le devoir de neutralité étatique et la question de la reconnaissance des cultes qui en découle, trouvent une application difficile (II), qu'il est possible d'expliquer par les différents fondements du dialogue politico-religieux qui existent en leur sein (I).

### I- Un dialogue politico-religieux fondamentalement différent

Ces deux pays ont entretenu des rapports historiques bien différents vis-à-vis des cultes, et notamment de l'islam. En effet, en France, jusqu'en 1962, la loi de séparation de 1905 ne s'appliquait pas aux musulmans résidant sur son territoire, tandis qu'en Turquie, la laïcité s'est précisément fondée sur les rapports qu'entretenaient les pouvoirs publics avec la religion musulmane (A). Alors même que le *laiklik* turc a été en grande partie inspiré par la laïcité française, ces histoires singulières ont donné lieu à une

gradation interprétative essentielle du devoir de neutralité étatique au sein des deux États (B).

### **A- Une divergence résultant d'histoires singulières des relations politico-religieuses**

Dès le XV<sup>ème</sup> siècle, en France comme en Anatolie, un contrôle progressif s'est exercé sur les cultes dominants que sont respectivement le catholicisme et l'islam sunnite. Concernant le premier, à partir de la fin du Bas Moyen-Âge et jusqu'à la Révolution française, le Royaume de France a entretenu d'étroits rapports, souvent ambivalents, avec l'Église catholique romaine. Tout au long de cette période, en impulsant l'Église gallicane, le Roi Charles VII et ses successeurs ont progressivement pris l'ascendant sur le Saint-Siège vis-à-vis des dignitaires ecclésiastiques du Royaume, avec cependant une catholicité maintenue au sein de l'institution royale. Suite à la Révolution de 1789 et jusqu'à la III<sup>ème</sup> République, les variations des rapports entre l'Église et l'État se sont exacerbées au gré des régimes politiques qui se sont succédé. En effet, durant cette période, se sont suivis la constitution civile du clergé, le Concordat napoléonien, les sacres de Louis XVIII et de Charles X, la Charte de 1830 abolissant définitivement la monarchie de droit divin, les régimes sécularisés de 1848 et de 1852, pour finalement aboutir à la non reconnaissance juridique des cultes par l'État sous la III<sup>ème</sup> République. Quoiqu'il en soit, la France a pu nouer des relations étroites avec l'Église tout au long de son histoire, ce qui lui a permis de clarifier la séparation des pouvoirs spirituel et temporel, avec une virulence qui fût particulièrement significative sous la III<sup>ème</sup> République<sup>2</sup>. Ainsi, d'après Didier Leschi, « *toutes les lois laïques de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle ont comme fil conducteur la volonté de poursuivre la mise à l'écart de l'Église, de casser sa prétention à vouloir dominer la vie sociale et institutionnelle, à prétendre à une place particulière au sein de la société* »<sup>3</sup>. Outre son émancipation

---

<sup>2</sup> Rapport public du Conseil d'État, *Un siècle de laïcité*, 2004, p. 255 : « Au cours des années 1870, [...] on assiste à la construction progressive de la « laïcité de combat », à laquelle on rattache généralement les grandes lois de laïcisation des années 1880 : lois scolaires, mais aussi la suppression du repos dominical obligatoire, la laïcisation des hôpitaux et cimetières, la suppression des aumôneries militaires et l'interdiction fait à l'armée d'escorter les processions, la suppression des prières publiques, le rétablissement du divorce... »

<sup>3</sup> Didier LESCHI, « Problèmes contemporains de la laïcité publique », *Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2016, n° 53, p. 23.

définitive du culte catholique en 1905, l'État français avait également rendu conformes les prescriptions des cultes juif et protestant au droit civil français avant que ne soit promulguée la loi de séparation. En effet, pour ce qui concerne le judaïsme d'abord, la réunion du Grand Sanhédrin par Napoléon Bonaparte en 1807 a permis aux autorités françaises de rendre compatibles les écrits talmudiques avec le Code civil de 1804 : il y a ainsi eu un dialogue *a priori* entre les pouvoirs publics et les autorités représentatives du judaïsme qui a permis à l'adéquation entre celui-ci et les normes juridiques françaises. Concernant le protestantisme ensuite, religion pourtant non « cléricale », une structuration avec « une fédération à l'autorité établie »<sup>4</sup> a eu lieu dès 1905. Le culte islamique ne connut pas une telle sécularisation en France<sup>5</sup>. En effet, ses fidèles, qui vivaient majoritairement en Algérie française, étaient soumis, à partir du sénatus-consulte de 1865 et jusqu'à l'indépendance du territoire en 1962, au droit civil islamique et non au Code civil français. Ainsi, « du fait du refus de la République de reconnaître la citoyenneté française aux musulmans, les instances religieuses ont eu, en Algérie, un rôle de gestion civile. Il importait dans ces conditions de maintenir le culte sous la dépendance de l'État pour mieux en contrôler l'exercice »<sup>6</sup>.

En somme, jusqu'en 1962, l'État français exerçait sur le territoire algérien un contrôle du culte musulman comparable, dans une certaine mesure, à celui qui y était auparavant exercé lorsque l'Algérie était une régence de l'Empire ottoman. Ce dernier connût néanmoins une histoire sensiblement différente vis-à-vis des religions, même s'il y eut également, depuis le XV<sup>ème</sup> siècle, un contrôle du pouvoir impérial sur la religion pourtant non cléricale qu'est l'islam sunnite dans sa branche hanéfite<sup>7</sup>. En effet, peu après la prise de Constantinople par les Ottomans, s'est établie une institutionnalisation de l'islam par les empereurs, avec l'instauration des *cheik-ül islam*, comparables aux

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Ce que relève d'ailleurs Léon Duguit, pour qui « le maintien du Concordat était impossible, le régime des cultes faisant l'objet de vives critiques en raison de l'arbitraire dont souffraient les cultes non reconnus, notamment les bouddhistes et les musulmans que Duguit, à notre connaissance, est le seul à nommer dans ce débat » : Jean-Louis HALPERIN, « La représentation de la laïcité », in *Politiques de la laïcité au XX<sup>e</sup> siècle*, Patrick WEIL (dir.), Presses Universitaires de France, 2007, p. 187.

<sup>6</sup> Rapport du Haut Conseil à l'intégration, *L'Islam dans la République*, novembre 2000, p. 17.

<sup>7</sup> Le sunnisme hanéfite constitue l'une des quatre grandes écoles coraniques de l'islam sunnite. Il s'agit de la branche du sunnisme la plus importante en nombre de fidèles. Voir <https://veil.unc.edu/religions/islam/law/>

patriarches orthodoxes. La politologue Élise Massicard constate que « *la construction de cette espèce d'Église musulmane fortement hiérarchisée, liée à l'État et rétribuée par lui, n'a pas de précédent dans la tradition musulmane sunnite.* »<sup>8</sup> Ces *cheik-ül islam* seront ensuite remplacés par une Présidence des affaires religieuses en 1920, qui sera elle-même remplacée par une nouvelle Présidence des affaires religieuses, le *Diyanet İşleri Başkanı* le 3 mars 1924<sup>9</sup>, jour de l'abolition du califat. Elle sera constitutionnalisée suite au coup d'État militaire de 1961 et à l'adoption d'une nouvelle Constitution. Il s'agit d'un quasi-ministère, financé par l'État et dépendant de lui, qui décide de toutes les questions relatives aux croyances musulmanes, et qui gère et finance l'administration des mosquées et des imams. En somme, dans la droite ligne des *cheik-ül-islam*, le *Diyanet* définit un islam national : le sunnisme hanéfite, qui figure parmi les quatre grandes écoles coraniques, et qui compte environ 80% de la population musulmane turque parmi ses fidèles selon la plupart des estimations<sup>10</sup>. Il y a donc eu dès les débuts de la République de Turquie un contrôle de l'islam sunnite par l'État qui coïncide chronologiquement, et paradoxalement à première vue, avec l'abolition du califat et la sécularisation des pouvoirs publics qui s'en est suivie tout au long de la période kémaliste, de 1924 à la constitutionnalisation du principe de laïcité en 1937.

Ces histoires singulières des relations entre l'État et la religion permettent d'expliquer les différentes approches qu'ont la Turquie et la France de la reconnaissance des cultes découlant du principe de laïcité. La nationalisation de l'islam en Turquie, analogue dans une certaine mesure au gallicanisme français, aura pour conséquence une conception bien plus souple du devoir de neutralité étatique comparativement à la conception française, dont elle est pourtant largement inspirée.

---

<sup>8</sup> Élise MASSICARD, « La laïcité, dispositif d'usage du religieux par les gouvernants ? Le cas de la Turquie », *Eurostudia*, 13(1-2), 2018, p. 51.

<sup>9</sup> Loi n° 429 du 3 mars 1924.

<sup>10</sup> <https://www.pewresearch.org/religion/2009/10/07/mapping-the-global-muslim-population>

## B- Une divergence résultant d'acceptions distinctes du devoir de neutralité étatique

La neutralité religieuse de l'État trouve des expressions tout à fait distinctes en France et en Turquie pour ce qui concerne la reconnaissance juridique des cultes. En France, la loi de séparation des Églises et de l'État de 1905 est l'aboutissement d'un processus entamé dès les débuts de la III<sup>ème</sup> République<sup>11</sup>, qui a finalement abouti à une neutralité caractéristique de la laïcité française. Jean Rivero écrivait en 1949 que la laïcité a « *un seul et même sens, celui de la neutralité de l'État* »<sup>12</sup>, qui implique notamment la non reconnaissance des cultes par celui-ci, et dont le corollaire est la garantie de leur libre exercice. Mais cette absence de reconnaissance n'implique pas pour autant une absence de dialogue entre l'État et les représentants religieux, bien au contraire. Marie-Odile Diemer constate ainsi que « *l'absence de couleur religieuse de l'État implique paradoxalement mais inexorablement pour ce dernier d'avoir certains liens avec la religion pour garantir le respect des libertés individuelles* »<sup>13</sup>. Dans un tel cadre juridique, comme le remarquait Yves Madiot, « *il n'appartient pas au juge, par exemple, de se prononcer sur la signification et la portée religieuse du voile coranique. Mais [...] le juge retrouve l'intégralité de ses pouvoirs lorsqu'une croyance est de nature à causer un grave dommage à autrui* »<sup>14</sup>. Le principe de laïcité français oblige en effet l'État, en principe, à ne pas reconnaître juridiquement et distinctement les cultes, mais cela ne l'empêche pas d'en observer les manifestations – ce qu'il ne se prive pas de faire depuis un certain nombre d'années en ce qui concerne la religion musulmane<sup>15</sup> –, ni de reconnaître des

---

<sup>11</sup> Voir à ce propos Didier LESCHI... *op. cit.*, note 3, p. 21.

<sup>12</sup> Jean RIVERO, « La laïcité », *Recueil Dalloz*, n°33, 1949, p.137, cité in Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ, « Séparation, garantie, neutralité... les multiples grammaires de la laïcité », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2016, n°53, p. 9.

<sup>13</sup> Marie-Odile DIEMER, « La Laïcité morcelée : réflexion sur les espaces de la neutralité », *Politeia*, 2016, n°29, p. 191.

<sup>14</sup> Yves MADIOT, « Le juge et la laïcité », *Pouvoirs*, n°75, 1995, p. 75. Dès lors, « *une disposition précisant par exemple que le « foulard islamique, signe ostentatoire, étant de nature à perturber les activités d'enseignement, est dorénavant interdit* » *serait à coup sûr déclarée illégale* » (*Ibid.* p. 79).

<sup>15</sup> Ainsi, notamment avec la loi du 15 mars 2004, c'est « *la première fois qu'un texte prescrit clairement une obligation de neutralité religieuse pesant sur des personnes privées (les élèves des écoles, collèges et lycées publics) au nom du principe de laïcité [...] les exigences de neutralité religieuse que l'on déduit du principe de laïcité ne sont plus aujourd'hui cantonnées aux seules personnes publiques ; bien plus nombreuses sont les situations dans lesquelles ce sont les personnes privées qui s'y voient assujetties* », Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ..., *op. cit.*, note 11, p. 18.

« associations pour l'exercice des cultes »<sup>16</sup>, qui relèvent juridiquement du droit des associations.

En Turquie, bien plus souple est l'acceptation qui est donnée au devoir de neutralité religieuse de l'État, dont la portée se limite à la non reconnaissance, par celui-ci, d'une religion officielle, et ce depuis la proclamation d'une loi du 10 avril 1928 qui a aboli les dispositions faisant de l'islam une religion d'État. Cette loi s'inscrit dans un processus de dés-islamisation entamé à l'aube de la jeune République de Turquie, et dont l'aboutissement s'incarnera dans la constitutionnalisation du principe de laïcité le 5 février 1937<sup>17</sup>. La Cour constitutionnelle turque a d'ailleurs admis en 1986 que le devoir de neutralité étatique découle directement de cette absence de religion officielle<sup>18</sup>. Cette souplesse théorique permet de justifier l'existence du *Diyanet*, qui a été constitutionnalisé sous la République de 1961 et dont les fonctions ont été précisées par les dispositions de la loi n° 633 du 22 juin 1965. Le *Diyanet*, rattaché au Premier ministre, a pour tâche de « traiter les affaires relevant du domaine des croyances, du culte et de la morale de l'islam, et d'éclairer la société dans le domaine de la religion ainsi que d'administrer les lieux de culte. »<sup>19</sup> Par ailleurs, l'article 36 de la loi n° 657 du 20 juillet 1965 sur la fonction publique élève les *müezzin*, les *vaiz*<sup>20</sup> et les *mufti* au rang de fonctionnaires. La Cour constitutionnelle, qui avait notamment été saisie pour juger de la conformité des dispositions de cet article à la Constitution, a considéré, dans une décision déterminante du 21 octobre 1971, qu'« il ne fait aucun doute que l'inclusion du [Diyanet] dans la Constitution et la reconnaissance de ses membres en tant que fonctionnaires sont le résultat d'une nécessité découlant de nombreuses raisons historiques, de réalités, de conditions et d'exigences du pays »<sup>21</sup>. Pour développer son

---

<sup>16</sup> Titre IV de la loi de séparation des Églises et de l'État de 1905.

<sup>17</sup> Parmi ces lois adoptées par la Grande Assemblée Nationale de Turquie, il est possible de mentionner la loi n° 676 du 25 novembre 1925 interdisant le port du *fez*, la loi n°743 du 4 octobre 1926 supprimant les tribunaux appliquant la *shari'a* et mettant en vigueur le Code civil turc, ou encore la loi n° 2596 du 3 décembre 1934 interdisant le port du costume religieux hors des lieux de culte.

<sup>18</sup> Turquie, Cour Constitutionnelle, 4 novembre 1986 (E. 1986/11, K. 1986/26).

<sup>19</sup> Article premier de la loi n° 633 du 22 juin 1965. Traduit ainsi par la Cour Européenne des droits de l'Homme dans son arrêt de Grande Chambre Cour EDH, 2016, *Izzetin Doğan et autres c. Turquie*, §46, req. n° 62649/10.

<sup>20</sup> Un *vaiz* (*wā'iz* en arabe), est un prédicateur qui a pour fonction de prêcher un sermon dont le thème est le plus souvent lié aux dangers de la vie mondaine ou à la faiblesse de l'âme.

<sup>21</sup> Turquie, Cour Constitutionnelle, 21 octobre 1971 (E. 1970/53, K. 1971/76).

argumentation, le juge constitutionnel va considérer que le contrôle du religieux par l'État est indispensable dans un pays dont la population est en très grande majorité de confession musulmane<sup>22</sup>. Ce contrôle, associé au principe de neutralité étatique, implique que l'islam, mais aussi les autres cultes, puissent être nommément et juridiquement reconnus par lui. Ainsi, la mention obligatoire de la religion sur les registres d'état civil turcs (*Nüfus Kanunu*) avait été jugée conforme au principe d'égalité et au devoir de neutralité étatique par la Cour constitutionnelle en 1995<sup>23</sup>, quand bien même les citoyens musulmans non-sunnites n'eussent pas été reconnus en tant que tels, mais eussent été indistinctement considérés comme musulmans par l'État.

Les laïcités turque et française, et les devoirs de neutralité étatique qui en découlent, sont pour ainsi dire fondamentalement divergents, tant dans leur contenu que dans l'histoire religieuse dans laquelle ils s'inscrivent. Ces singularités ont conduit à une approche radicalement différente des institutions religieuses par les deux États, avec une neutralité française bien plus rigide que ne l'est la neutralité turque, ce qui n'a pas empêché le législateur turc de prendre des mesures rigoureuses à l'encontre de l'exercice des cultes, au premier rang desquels le culte musulman. Cependant, depuis la fin de la décennie 1980, l'apparition croissante de revendications individuelles et politiques liées à l'islam en Turquie et en France tend à complexifier l'application du principe dans les deux pays, et, ce faisant, à remettre en cause un certain nombre d'éléments caractéristiques des devoirs de neutralité tels qu'ils y furent appliqués jusqu'alors.

---

<sup>22</sup> *Ibid.* : « Dans notre pays, où la société est majoritairement musulmane, l'existence du Diyanet se justifie par des raisons telles que le contrôle de la religion par l'État, la prévention du sectarisme religieux par la formation de personnes talentueuses qui travailleront dans les affaires religieuses tout en veillant à ce que la religion soit une source spirituelle et de discipline pour la société, lui permettant d'atteindre le niveau de civilisation contemporaine et d'exaltation de la nation turque. »

<sup>23</sup> Turquie, Cour Constitutionnelle, 21 juin 1995 (E. 1995/17, K. 1995/16) : « L'État laïque doit être neutre à l'égard des religions. Dans ce contexte, le fait de mentionner la religion sur les cartes d'identité ne peut entraîner une inégalité entre les citoyens [...] Toutes les religions ont la même place dans le cadre d'un État laïque. Personne ne peut s'immiscer dans les croyances d'autrui ou l'absence de croyances. Par ailleurs, la règle contestée s'applique à toutes les croyances et elle ne peut donc entraîner une discrimination [...] » (Traduction française dans Cour EDH, 2<sup>e</sup> sect. 2 février 2010, *Sinan Işık c. Turquie*, §12, req. n°21924/05).

## II- L'application difficile du devoir de neutralité étatique

Les pouvoirs exécutifs turc et français ont estimé qu'il était nécessaire d'identifier des interlocuteurs représentant le culte musulman (A). En effet, afin que certaines revendications et pratiques liées à cette religion soient rendues conformes au principe de laïcité tel qu'il est interprété et appliqué en France comme en Turquie, les pouvoirs publics ont tenté, avec des résultats en demi-teinte, de l'institutionnaliser. Mais cette entreprise semble incertaine (B), compte de tenu, précisément, des interprétations particulières qui sont données au principe de laïcité au sein des deux pays, mais aussi de la variété des courants qui existent au sein de l'islam.

### **A- L'identification nécessaire d'interlocuteurs représentants de l'islam**

La question de l'identification d'interlocuteurs incarnant la religion musulmane a pu poser un certain nombre de problèmes quant à l'application du principe de laïcité dans les deux pays, eu égard à l'émergence de nouvelles revendications liées à l'islam en Turquie comme en France à partir de la décennie 1980<sup>24</sup>. En France, c'est surtout à partir de l'affaire dite du foulard de Creil en 1989<sup>25</sup> que cette question a pris une importance non négligeable. A partir de cette date, plusieurs tentatives d'unification et d'institutionnalisation d'un islam de France ont été entreprises de la part des différents

---

<sup>24</sup> Jusqu'alors, « depuis les années 1960, la gestion de l'islam se fait par l'intermédiaire des ambassades des pays du Maghreb, lesquelles négocient avec les pouvoirs publics français les modes de contrôle de leurs coreligionnaires, même s'ils sont français. », Malika ZEGHAL, « La constitution du Conseil Français du Culte Musulman : reconnaissance politique d'un Islam français ? », *Archives de sciences sociales des religions*, n° 129, 2005, pp. 97-113.

<sup>25</sup> Au collège Havez de Creil, trois élèves avaient été exclues en raison de leur refus de retirer le voile et de participer à certains cours en raison de leurs convictions religieuses. Le Conseil d'État avait rendu un fameux avis le 27 novembre 1989 dans lequel il avait affirmé qu'« il résulte des textes constitutionnels et législatifs et des engagements internationaux de la France sus-rappelés que le principe de laïcité de l'enseignement public, qui est l'un des éléments de la laïcité de l'État et de la neutralité de l'ensemble des services publics, impose que l'enseignement soit dispensé dans le respect, d'une part, de cette neutralité par les programmes et les enseignants, et d'autre part, de la liberté de conscience des élèves. Il interdit conformément aux principes rappelés par les mêmes textes et les engagements internationaux de la France toute discrimination dans l'accès à l'enseignement qui serait fondée sur les convictions et croyances religieuses des élèves. La liberté ainsi reconnue aux élèves comporte pour eux le droit d'exprimer et de manifester leurs croyances religieuses à l'intérieur des établissements scolaires dans le respect du pluralisme et de la liberté d'autrui, et sans qu'il soit porté atteinte aux activités d'enseignement, au contenu des programmes et à l'obligation d'assiduité » (C.E., Avis (346.893), 27 novembre 1989).

ministres de l'Intérieur qui se sont succédé<sup>26</sup>. Le 6 novembre 1989, Pierre Joxe mis en place un Comité de réflexion sur l'islam de France qui n'eut que peu de succès parmi les fidèles craignant pour l'autonomie de leur culte, notamment en raison du fait que les membres dudit Comité étaient nommés par l'État. A partir de juillet 1999, Jean-Pierre Chevènement initie une consultation réunissant les différentes tendances majoritaires de l'islam présentes en France, qui va conduire à l'adoption d'une charte portant sur « Les principes et fondements juridiques régissant les relations entre la République et le culte musulman ». Sur la base de celle-ci, va être créé le Conseil français du culte musulman (CFCM) en 2003 sous l'impulsion de Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur. Il s'agit d'une association loi de 1901, dont l'objectif est de « *défendre la dignité et les intérêts du culte musulman en France, favoriser et organiser le partage d'informations et de services entre les lieux de culte ; encourager le dialogue entre les religions ; assurer la représentation des lieux de culte musulmans auprès des pouvoirs publics* »<sup>27</sup>. Cette fois-ci, l'État ne fut que l'initiateur, mais il ne disposait plus d'aucune compétence quant à la nomination de ses membres. En définitive, les diverses problématiques de société qu'a pu poser l'islam au regard du principe de laïcité<sup>28</sup> en France n'ont pu être réglées au niveau interne, étant donnée l'hétérogénéité caractéristique de ce culte, et ont dû nécessiter l'intervention des pouvoirs publics pour que soit entrevue une solution.

En Turquie en revanche, cette question semble résolue depuis un siècle. Comme évoqué ci-avant, le contrôle de l'islam par l'État y constitue l'un des fondements pratiques du principe de laïcité, mais implique en contrepartie l'obligation pour les pouvoirs publics et le pouvoir religieux de ne pas s'ingérer dans les affaires de l'autre. En effet, l'État ne connaissant pas de religion officielle, il se doit de traiter tous les cultes de manière impartiale, tandis que l'article 136 de la Constitution de 1982 interdit au *Diyanet*

---

<sup>26</sup> Il y avait déjà eu une tentative de la part du ministre de l'Intérieur Christian Bonnet en septembre 1980, avec la création du Conseil de réflexion sur l'islam en France (CORIF), mais celui-ci « *n'a jamais eu beaucoup d'audience, et a cessé de se réunir en novembre 1992* » : Chems-eddine HAFIZ, Gilles DEVERS, *Droit et religion musulmane*, Dalloz, 2007, p. 82.

<sup>27</sup> Article premier des statuts du CFCM.

<sup>28</sup> Entre autres problématiques soulevées, la question du port de la *burqa* dans les espaces publics, les questions relatives au port du voile islamique par une femme salariée d'une crèche privée (affaire dite « Baby Loup » de 2013, jugée en dernier ressort par l'Assemblée plénière de la Cour de cassation le 16 juin 2014), ou encore la question des prêches d'imams prônant une vision rigoriste du texte coranique.

de prendre position dans le domaine politique<sup>29</sup>. Pour justifier l'emprise de l'État sur l'islam, la Cour constitutionnelle va effectuer une comparaison institutionnelle entre l'islam<sup>30</sup> et la religion catholique dans la décision précitée du 21 octobre 1971 : le principe de laïcité, entendu au sens de séparation des domaines étatiques et religieux, est né au sein de pays où le catholicisme fût fortement présent. Selon la Cour, à la différence de l'islam, le catholicisme est doté d'une Église dont l'indépendance n'a pas été perçue comme dangereuse pour l'État laïque, ce qui justifie que les deux religions ne doivent pas être traitées de la même manière. En outre, la Cour va se risquer à effectuer un examen historico-sociologique qui se situe à la limite de l'analyse théologique, en considérant que par le passé, l'islam a réglementé l'ensemble des aspects liés à l'administration de la société, à la gestion de l'État et à la loi. Elle en déduit que la conciliation entre une liberté religieuse illimitée et incontrôlée mêlée à une indépendance de l'islam vis-à-vis de l'État serait constitutive de graves dangers pour l'ordre étatique<sup>31</sup>. D'où il résulterait l'interdiction constitutionnelle faite au *Diyanet* de s'ingérer dans les affaires relevant du domaine politique. Une rupture se fit cependant en 2010, lorsque le Premier Ministre Erdoğan souhaitât consulter le président du *Diyanet* Ali Bardakoğlu, dans le cadre de sa réforme sur le port du voile islamique dans les universités. Celui-ci refusa, au motif que le fait de « *consulter le Diyanet sur la législation est contraire au principe de laïcité* ». Bardakoğlu fut peu après poussé à la démission<sup>32</sup>, et ses successeurs se sont montrés bien plus disposés à intervenir publiquement dans des matières que le *Diyanet* ne connaissait pas jusqu'alors. Par exemple, depuis 2011, cette institution publie un nombre conséquent de fatwas<sup>33</sup> (*fetva* en turc) fondées sur le Coran et sur la *sunnah*. Celles-ci sont dépourvues de valeur juridique, mais sont une illustration de l'immixtion nouvelle du *Diyanet* sur des domaines qui ne le concernaient auparavant

---

<sup>29</sup> Article 136 de la Constitution de 1982 : « *La Direction des affaires religieuses, qui fait partie de l'administration générale, remplit, conformément au principe de laïcité, en se tenant à l'écart de toutes opinions et idées politiques, et en se fixant pour but de réaliser la solidarité et l'union nationales, les fonctions qui lui sont confiées en vertu de la loi particulière qui la régit.* »

<sup>30</sup> Lorsque la Cour constitutionnelle fait référence à l'islam, il faut l'entendre au sens de l'islam *sunnite*, seule branche de l'islam reconnue juridiquement par l'État.

<sup>31</sup> Turquie, Cour Constitutionnelle, 21 octobre 1971 (E. 1970/53, K. 1971/76).

<sup>32</sup> « Ali Bardakoğlu görevinden ayrıldı », *Habertürk*, 2010. <https://www.haberturk.com/gundem/haber/570512-ali-bardakoglu-gorevinden-ayrildi>

<sup>33</sup> Par le biais de la plateforme téléphonique *Alo Fetva 190*, pour la seule année 2022, le *Diyanet* aurait répondu à 836 000 questions pour obtenir des fatwas. Voir <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/diyanet-bu-yil-fetva-almak-icin-iletilen-836-bin-soruyu-yanitladi/2682321>

pas, compte tenu des dispositions de l'article 136 de la Constitution précité ainsi que de la loi de 1965 sur le *Diyanet*<sup>34</sup>.

Le contrôle – ou, du moins, l'identification de représentants – de l'islam par l'État est ainsi apparu nécessaire aux pouvoirs publics en France comme en Turquie, étant données les problématiques liées aux principes de laïcité tels qu'ils sont appliqués dans leurs droits respectifs. En Turquie, ce contrôle a nécessité un interventionnisme important du législateur ainsi que du pouvoir constituant, qui ont permis à l'État d'exercer une mainmise juridique et institutionnelle sur l'islam, reconnu dans sa branche sunnite uniquement. Le contexte historique ainsi que la séparation issue de la loi de 1905 ont rendu l'entreprise bien plus difficile en France, dont le pouvoir exécutif a pourtant tenté – et tente toujours – de désigner un interlocuteur qui serait représentatif de la majorité des tendances de l'islam qui existent sur son territoire. Cette identification semble pour le moins incertaine en France, assurément, mais aussi en Turquie, eu égard à la reconnaissance par l'État d'une seule branche de l'islam : le culte sunnite.

## **B- L'identification incertaine d'interlocuteurs représentants de l'islam**

De telles incertitudes se manifestent différemment selon le pays : tandis qu'en France, c'est l'État qui *agit* pour que soient identifiés des représentants du culte musulman, en Turquie, l'État *n'agit* précisément *pas* pour reconnaître des cultes musulmans autres que le sunnisme.

En France, la tentative d'institutionnalisation d'un « islam gallican » par le pouvoir exécutif s'est révélée être un échec, les différents courants qui le constituent étant le plus souvent en désaccord, tant pour des raisons religieuses que pour des raisons politiques et géopolitiques. En effet, un certain nombre d'États étrangers, au premier rang desquels le Maroc, l'Algérie et la Turquie, exercent une influence, directe ou

---

<sup>34</sup> Article 25 de la loi du 15 août 1965 : « le personnel travaillant à tous les niveaux de la Direction des affaires religieuses [...] ne peut être affilié à aucun parti politique, ni ne peut louer ou critiquer une attitude ou un comportement politique de quelque manière que ce soit, dans le cadre ou en dehors de ses devoirs religieux. Ceux dont de telles actions sont prouvées par une enquête seront démis de leur fonction par les autorités compétentes. »

indirecte, sur les différentes fédérations composant le CFCM<sup>35</sup>. En réaction à cette absence de consensus, le gouvernement avait enjoint les fédérations musulmanes à signer une « Charte des principes pour l’islam de France » du 17 janvier 2021, dont le Préambule prévoit qu’elle « vise à tracer les valeurs à transmettre aux fidèles et à partager avec eux, dans le respect des lois de la République et de l’éthique islamique », et dont l’article 6 stipule précisément que « les signataires s’engagent donc à refuser de s’inscrire dans une quelconque démarche faisant la promotion de ce qui est connu sous l’appellation « islam politique. » [...] Nous prenons l’engagement d’assurer de plus en plus le financement de nos lieux de culte par des financements nationaux. Tout financement provenant de l’étranger émanant d’un État étranger [...] doit s’inscrire dans le strict respect des lois en vigueur et ne donne le droit à aucun donateur de s’ingérer, de manière directe ou indirecte, dans l’exercice du culte musulman en France. ». Principalement en raison des dispositions suscitées, trois fédérations sur les huit que comptait le CFCM refusèrent de la signer. Parmi elles, la Communauté islamique du Milli Görüş (CIMG) et le Comité de coordination des musulmans turcs de France (CCMTF)<sup>36</sup>, ce dernier étant d’ailleurs organiquement lié au *Diyanet*. En novembre 2021, la Grande Mosquée de Paris ainsi que trois fédérations qui avaient quitté le CFCM en mars de la même année ont annoncé la fondation d’un Conseil National des Imams (CNI), concurrent d’un CNI voulu par le CFCM. Compte tenu de cette succession d’échecs et de tensions internes, le Forum de l’islam de France (Forif) est créé en février 2022 à l’initiative du ministre de l’Intérieur Gérard Darmanin, en vue de remplacer le CFCM dans le cadre du dialogue entre les représentants de l’islam et l’État. Un an plus tard, en février 2023, le président de la République Emmanuel Macron annonce avoir « décidé de mettre un terme au CFCM. De manière très claire. Et à son activité ». Ainsi, de l’aveu même du pouvoir exécutif, cette tentative d’institutionnalisation de l’islam fut un échec, et c’est désormais le Forif qui incarnerait le culte musulman aux yeux de l’État. L’un des objectifs assignés à celui-ci consiste dans la formation des imams en France et non plus dans des États étrangers d’ici à 2024, ce qui risque de rendre difficile la réussite de cette entreprise, compte tenue

---

<sup>35</sup> Sur cette question des influences qu’exercent certains États étrangers sur les différentes composantes de l’islam en France de manière directe ou indirecte, et sur les accords bilatéraux qui peuvent exister entre la France et des États étrangers quant à l’envoi d’imams, voir Bernard GODDARD, « Les États musulmans et l’islam de France », *Politique Étrangère*, n° 3, 2015, pp. 177-189.

<sup>36</sup> Ces fédérations ont finalement signé la charte en décembre 2021.

de l'expérience du CFCM. Cette question de l'envoi d'imams dans les mosquées françaises par des États étrangers fut en effet l'une des principales sources de conflits au sein du CFCM au cours de ses vingt années d'existence. La recherche d'interlocuteurs représentant l'islam en France semble à l'évidence encore loin d'être réglée. Ceci étant, cette « absence d'interlocuteur légitime n'a cependant pas empêché que s'améliore la situation des fidèles musulmans »<sup>37</sup>, note Didier Leschi : outre le fait que le nombre de mosquées ne cesse de croître, notamment grâce à des baux emphytéotiques conclus dans le cadre de l'article 2 de la loi de 1905<sup>38</sup>, « le développement des services d'aumônerie a en grande partie été réalisé malgré l'absence d'interlocuteurs pouvant représenter le culte, alors que seule une instance représentative du culte considéré est en théorie apte dans notre droit laïque à désigner aux administrations compétentes les personnes devant faire office d'aumôniers »<sup>39</sup>. L'absence de consensus au sein des différentes fédérations musulmanes qui existent en France n'est donc pas un obstacle à la facilitation, par les pouvoirs publics, de l'exercice de ce culte,

Cette incertitude s'incarne différemment en Turquie, où l'État ne reconnaît juridiquement que le courant sunnite de l'islam. Le problème qui se pose alors se situe à l'inverse de celui qui existe en France : la question de la reconnaissance par l'État des autres courants de la religion musulmane ou assimilés à elle, et en particulier le courant alévi, dont le nombre de fidèles est estimé à vingt millions de citoyens environ<sup>40</sup>. L'alévisme est une religion syncrétique dont le rattachement à l'islam – et particulièrement à l'islam sunnite – est fortement discutable, notamment aux yeux de La Cour européenne des droits de l'Homme, qui constate dans son arrêt *Sinan Işık c. Turquie* du 2 février 2010 que « cette confession, profondément enracinée dans la société et l'histoire turques, est généralement considérée comme l'une des branches de l'islam, influencée notamment par le soufisme, ainsi que par certaines croyances préislamiques. Sa pratique religieuse diffère de celle des écoles sunnites sur de nombreux points, tels que

---

<sup>37</sup> *Op. cit.*, note 3, p. 25.

<sup>38</sup> Article 2, alinéa 2 de la loi de séparation de 1905 : « Pourront toutefois être inscrites auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons. »

<sup>39</sup> *Op. cit.*, note 3, p. 26.

<sup>40</sup> « Govt signals action for Turkey's Alevi community amid obstacles », *Daily Sabah*, 31 décembre 2021. <https://www.dailysabah.com/politics/news-analysis/govt-signals-action-for-turkeys-alevi-community-amid-obstacles>

*la prière, le jeûne ou le pèlerinage.* »<sup>41</sup> L'absence de reconnaissance de l'aléisme par l'État en tant que confession distincte de l'islam tel qu'entendu par le *Diyanet* a des conséquences pratiques sur les droits et libertés de ses fidèles : alors que les élèves de confession juive ou chrétienne peuvent être dispensés<sup>42</sup> des cours de culture religieuse et de morale obligatoires qui ont été constitutionnalisés en 1982<sup>43</sup>, et dont les programmes « *lou[ent] la foi et la tradition islamiques dans sa conception sunnite* »<sup>44</sup> selon la Cour de Strasbourg, ceux de confession alévie, indistinctement considérés comme musulmans – sunnites – par l'État, ne peuvent en être dispensés, alors que les programmes qui y sont enseignés prônent une vision largement différente de celle qu'ils pratiquent. Ainsi la Cour européenne des droits de l'Homme a-t-elle considéré, dans son arrêt *Hasan et Eylem Zengin c. Turquie* du 9 octobre 2007, que cette obligation est contraire aux dispositions de l'article 2 du Protocole n°1 de la Convention, en ce qu'elle ne répond pas aux critères d'objectivité et de pluralisme, « *et, plus particulièrement dans le cas concret des requérants, comme respectant les convictions religieuses et philosophiques du père* »<sup>45</sup> de l'élève de confession alévie. Par seulement huit voix contre sept, la Cour constitutionnelle turque a récemment rendu une décision *Hüseyin El* qui allait dans le sens de la jurisprudence conventionnelle, en considérant que « *le fait de ne pas avoir proposé d'alternatives appropriées au requérant [de confession alévie], qui ne souhaite pas que sa fille suive le cours [...] susmentionné, a violé le droit des parents de la requérante d'exiger le respect de leurs convictions religieuses et philosophiques dans son éducation et sa formation* »<sup>46</sup>, et est donc contraire aux dispositions de l'article 24 de la Constitution, ainsi que du Protocole n° 1 de la Convention. Par ailleurs, dans son arrêt de Grande Chambre *Izzetin Doğan c. Turquie* du 26 avril 2016, la Cour de Strasbourg a condamné la Turquie sur le fondement de l'article 14 de la Convention combiné à son

---

<sup>41</sup> Cour EDH, 2<sup>e</sup> sect. 2 février 2010, *Sinan Işık c. Turquie*, §5, req. n°21924/05.

<sup>42</sup> Décision du Haut Conseil de l'éducation du 9 juillet 1990.

<sup>43</sup> Article 24, al. 4 de la Constitution du 7 novembre 1982 : « *L'éducation et l'enseignement religieux et éthiques sont dispensés sous la surveillance et le contrôle de l'État. L'enseignement de la culture religieuse et de la morale figure parmi les cours obligatoires dispensés dans les établissements scolaires du primaire et du secondaire.* »

<sup>44</sup> Cour EDH, 2<sup>e</sup> sect. 9 octobre 2007, *Hasan et Eylem Zengin c. Turquie*, §36, req. n°1448/04.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Turquie, Cour constitutionnelle, 4 juillet 2022, *Hüseyin El* (2014/15345).

article 9, en estimant qu'une différence de traitement entre les alévis et le culte sunnite majoritaire est dépourvue de justification objective et raisonnable<sup>47</sup>.

Les incertitudes qui se posent quant à l'identification par l'État d'interlocuteurs musulmans sont ainsi fondamentalement divergentes en France et en Turquie. Dans le premier pays, c'est le pouvoir exécutif qui initie, *positivement* mais sans résultats probants, la création d'associations culturelles avec lesquelles l'État pourrait dialoguer. Dans le second, l'identification de l'islam en tant que religion – sunnite – homogène par l'État induit l'absence d'interactions entre celui-ci et les autres courants de l'islam ou considérés comme tel.

---

<sup>47</sup> Cour EDH, Grande Chambre, 26 avril 2016, *Izzetin Doğan et autres c. Turquie*, §185, req. n° 62649/10.