



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE VELEV ET AUTRES c. BULGARIE

(Requête n° 56007/21)

ARRÊT

Art 9 • Liberté de religion • Interdiction de la propagande religieuse de porte-à-porte sur le territoire d'une commune introduite par un arrêté municipal • Marge d'appréciation • Interdiction litigieuse revêtant un caractère général et absolu, en visant indistinctement toute forme de « propagande religieuse » au domicile des habitants • Prédication de porte-à-porte constituant, pour les témoins de Jéhovah, une manifestation essentielle de leur religion • Autorités internes n'ayant pas démontré l'existence de troubles concrets ou répétés d'une gravité telle qu'ils auraient justifié une mesure aussi large • Méconnaissance par les autorités internes de l'obligation de neutralité et d'impartialité incombant à l'État dans l'exercice de ses pouvoirs en matière religieuse • Ingérence ne répondant pas à un besoin social impérieux, non proportionnée au but légitime poursuivi, et non « nécessaire dans une société démocratique »

Préparé par le Greffe. Ne lie pas la Cour.

STRASBOURG

9 juin 2026

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Velev et autres c. Bulgarie,

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

Ioannis Ktistakis, *président*,
Peeter Roosma,
Lətif Hüseyinov,
Darian Pavli,
Diana Kovatcheva,
Canòlic Mingorance Cairat,
Vasilka Sancin, *juges*,

et de Milan Blaško, *greffier de section*,

Vu :

la requête (n° 56007/21) dirigée contre la République de Bulgarie et dont un ressortissant bulgare, M. Krasimir Dinchev Velev, un ressortissant polonais, M. Arkadiusz Krzysztof Zakrzewski, et une organisation non gouvernementale de droit bulgare, l'Institution religieuse des témoins de Jéhovah en Bulgarie (« les requérants ») ont saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 12 novembre 2021,

la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement bulgare (« le Gouvernement »),

la décision du gouvernement polonais de ne pas user de son droit d'intervenir dans la procédure (article 36 § 1 de la Convention),

les observations communiquées par le gouvernement défendeur et celles communiquées en réplique par les requérants,

les observations reçues d'organisations non gouvernementales, ADF International et le Centre européen pour le droit et la justice, que le président de la section avait autorisées à se porter tierces intervenantes,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 12 mai 2026,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

INTRODUCTION

1. La présente affaire concerne les allégations des requérants selon lesquelles l'interdiction de la propagande religieuse de porte-à-porte, introduite sur le territoire de la commune de Shumen, s'analyse en une ingérence injustifiée dans l'exercice de leur droit à la liberté de religion.

EN FAIT

2. Les requérants, dont les informations personnelles figurent dans le tableau joint en annexe au présent arrêt, ont été représentés par M^e P. Muzny, avocat à Thun, et M^e L. Marsella, avocat à Rome.

3. Le Gouvernement a été représenté par son agente, M^{me} M. Dimitrova, du ministère de la Justice.

4. Les faits de la cause peuvent se résumer comme suit.

5. À l'époque des faits, les premier et second requérants, MM. Velev et Zakrzewski, étaient membres actifs de l'Institution religieuse des témoins de Jéhovah en Bulgarie (la troisième requérante) dans la région de Shumen.

I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ORDONNANCE MUNICIPALE N° 1 SUR LE MAINTIEN ET LA PROTECTION DE L'ORDRE PUBLIC SUR LE TERRITOIRE DE LA COMMUNE DE SHUMEN

6. Le 11 janvier 2016, N.S., conseillère municipale à Shumen, élue sur la liste du parti « Front national pour le salut de la Bulgarie », introduisit une proposition de modification de l'ordonnance municipale n° 1 sur le maintien et la protection de l'ordre public. Dans son rapport explicatif, elle disait avoir reçu plusieurs plaintes de résidents de la commune, qui affirmaient qu'il était nécessaire de restreindre les activités de prosélytisme auxquelles les membres de certaines confessions religieuses se livraient dans des lieux publics et chez les gens. Elle proposait notamment d'ajouter un nouvel article à l'ordonnance en cause, dont les deux alinéas étaient libellés comme suit :

« 1. Il est interdit de faire de la propagande religieuse au domicile des résidents sans leur accord préalable.

2. Il est interdit de se livrer sur la voie publique à des activités de propagande religieuse en distribuant gratuitement des documents : brochures, dépliants, livres, etc. »

7. Le 26 janvier 2016, la proposition de N.S. fut soumise à la commission juridique du conseil municipal, qui décida à l'unanimité de ne recommander l'adoption que du premier alinéa, libellé comme suit : « Il est interdit de faire de la propagande religieuse au domicile des résidents ». Le 23 février 2016, ce texte fut approuvé à l'unanimité par la commission sur les questions religieuses du conseil municipal.

8. Le 25 février 2016, le conseil municipal de Shumen délibéra sur la proposition telle qu'approuvée par ses deux commissions. Au cours des délibérations, l'un des conseillers municipaux, D.D., prit la parole et affirma que la nouvelle disposition était claire, dans la mesure où elle interdisait à quiconque « d'embêter les propriétaires de logements et de les entraîner dans des discussions religieuses ». Le conseil municipal adopta à l'unanimité la disposition en cause et décida de l'insérer à l'alinéa 6 de l'article 5 de l'ordonnance municipale n° 1.

9. Cette nouvelle interdiction s'ajoutait à celles énoncées aux alinéas 5 et 7 du même article, qui prohibaient, respectivement, les services religieux des cultes non traditionnels dans les locaux des établissements scolaires et des institutions culturelles et dédiées à la jeunesse, ainsi que dans un rayon de 400 mètres autour de ces lieux.

10. En vertu de l'article 49, alinéa 7 de l'ordonnance, le non-respect de l'une quelconque de ces trois interdictions était passible d'une amende administrative pouvant aller de 100 à 1 000 levs bulgares (BGN – soit, respectivement, de 50 à 500 euros environ) pour les personnes physiques, et d'une sanction administrative pécuniaire comprise dans la même fourchette pour les personnes morales.

II. LE RECOURS INTRODUIT PAR LES REQUÉRANTS ET LES DÉCISIONS DES JURIDICTIONS INTERNES

11. Le 15 juillet 2017, les trois requérants saisirent le tribunal administratif de Shumen pour contester les dispositions des alinéas 5, 6 et 7 de l'article 5 de l'ordonnance municipale n° 1, dont ils estimaient qu'ils étaient contraires à la Constitution, aux actes législatifs de rang supérieur et à l'article 9 de la Convention. Dans le cadre de cette procédure, les représentants du conseil municipal plaidèrent en particulier que l'interdiction de la propagande religieuse, d'une part, avait été instaurée après que certains résidents s'étaient plaints que des témoins de Jéhovah sonnaient à leur porte pour les solliciter et leur proposer de la littérature religieuse, et, d'autre part, avait pour but de protéger le droit au respect du domicile.

12. Par un jugement du 14 novembre 2017, le tribunal administratif annula les trois dispositions attaquées pour absence de compétence du conseil municipal au motif que la matière était régie par la loi sur les confessions religieuses, qui ne permettait pas aux autorités municipales de légiférer par délégation dans le domaine de l'exercice du droit à la liberté de religion. Il jugea par ailleurs que les dispositions attaquées étaient contraires à l'article 9 de la Convention, à la Constitution et à la loi sur les confessions religieuses.

13. Saisie par le conseil municipal et le parquet, la Cour administrative suprême (« la CAS ») infirma dans son arrêt du 7 août 2019 le jugement du tribunal administratif, renvoyant l'affaire devant cette même juridiction pour réexamen. Elle considéra, d'une part, que le conseil municipal avait compétence pour légiférer parce qu'il était question de règles concernant l'ordre public, et d'autre part, que le tribunal administratif avait omis d'examiner la proportionnalité des restrictions imposées par les dispositions attaquées.

14. Après avoir réexaminé l'affaire, le tribunal administratif de Shumen rendit son jugement le 10 février 2020. Il constata tout d'abord que les trois requérants avaient intérêt pour agir en justice dans la mesure où les dispositions attaquées étaient susceptibles de restreindre l'exercice de leur

droit à la liberté de religion, puis que les dispositions attaquées avaient été adoptées par un organe compétent, dans le respect des règles de procédure et de forme. Il dit que l'interdiction de l'activité de propagande religieuse de porte-à-porte qui figurait à l'article 5, alinéa 6 de l'ordonnance municipale était contraire à l'article 9 de la Convention, à la Constitution et à la loi sur les confessions religieuses en raison notamment de son caractère général et disproportionné. Il considéra par ailleurs que les deux autres interdictions, contenues dans les alinéas 5 et 7 du même article, étaient justifiées en ce qu'elles étaient dans l'intérêt de la protection de l'enfance. Il décida donc d'annuler l'alinéa 6 de l'article 5 de l'ordonnance municipale n° 1 et de rejeter la requête des requérants pour le surplus.

15. Toutes les parties interjetèrent appel devant la CAS.

16. La CAS rendit son arrêt définitif dans l'affaire le 14 mai 2021. Elle infirma le jugement de la juridiction inférieure et renversa complètement ses conclusions. Sans expliquer ce qu'elle considérait comme relevant d'une activité de « propagande religieuse », elle parvint à la conclusion que l'interdiction de se livrer à une telle activité au domicile des résidents de la commune avait pour objectif de protéger la vie privée et familiale de ces derniers, ainsi que leur domicile. Elle estima que le droit à la liberté de religion trouvait ses limites lorsqu'il empiétait sur le respect des droits en question, garantis par l'article 8 de la Convention. Elle ajouta que l'alinéa 6 de l'article 5 de l'ordonnance municipale ne contredisait ni la Constitution, ni la loi sur les confessions religieuses, mais que les deux autres interdictions figurant dans les alinéas 5 et 7 du même article, à l'inverse, étaient contraires à la loi sur les confessions religieuses en ce qu'elles visaient uniquement les confessions non traditionnelles et s'analysaient en un traitement discriminatoire. Elle ordonna donc l'annulation des alinéas 5 et 7 de l'article 5 de l'ordonnance municipale n° 1 et rejeta le grief des trois requérants tiré de l'alinéa 6 du même article.

III. LES AUTRES FAITS PERTINENTS

17. Dans une lettre datée du 10 septembre 2024 que le Gouvernement a communiquée à la Cour, le maire de Shumen précisait que l'interdiction figurant à l'article 5, alinéa 6 de l'ordonnance municipale n° 1 avait été adoptée à la suite de plaintes des habitants de la commune concernant des visites à leur domiciles par des personnes qui leur proposaient de la littérature religieuse. Le maire affirmait que cette disposition était destinée à avoir un effet dissuasif, mais que l'interdiction qu'elle renfermait ne revêtait pas un caractère absolu puisque, expliquait-il, les résidents de la commune pouvaient librement décider d'inviter chez eux qui ils voulaient. En effet, arguait-il, personne ne contrôlait si les résidents de la commune accueillaient des prédicateurs religieux à leur domicile, le droit de propriété et le droit au respect du domicile étant inviolables.

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

18. Le droit à la liberté de religion est garanti par l'article 37 de la Constitution, qui proclame également dans son second alinéa que ce droit ne peut pas être exercé au détriment, entre autres, de l'ordre public et des droits et libertés d'autrui. La même limitation est reprise par l'article 7, alinéa 1 de la loi sur les confessions religieuses de 2002 (*Закон за вероизповеданията*).

19. En vertu de l'article 21, alinéa 1, point 23 de la loi sur les collectivités locales et l'administration locale (*Закон за местното самоуправление и местната администрация*), les conseils municipaux sont compétents pour décider de toutes les questions d'importance locale, à l'exception de celles qui relèvent exclusivement d'une autre autorité.

20. En vertu de l'article 7, alinéa 2 de la loi sur les actes normatifs, une ordonnance (*наредба*) est un acte qui régit l'application d'une ou plusieurs dispositions d'un autre acte normatif de degré supérieur : un code, une loi ou un règlement. Les conseils municipaux sont compétents pour adopter des ordonnances destinées à réguler les rapports sociaux d'importance locale dans le respect des actes normatifs de degré supérieur (article 8 de la même loi).

21. En vertu des articles 185 à 196 du code de procédure administrative, toute personne dont les droits, les libertés et les intérêts légitimes sont, ou sont susceptibles d'être, atteints par une ordonnance peuvent demander aux juridictions administratives son annulation pour non-conformité avec les actes normatifs de degré supérieur. La procédure est contradictoire, elle oppose la personne intéressée à l'organe ayant adopté l'ordonnance, le parquet y participe en qualité de partie indépendante, et elle se déroule à deux degrés de juridiction. La décision d'annuler une ordonnance ou certaines de ses dispositions a un effet *erga omnes*.

22. En vertu de l'article 5 de la loi sur la protection contre les discriminations (*Закон за защита от дискриминация*), le fait de harceler une personne en raison, notamment, de sa religion, est constitutif d'un traitement discriminatoire. Toute personne concernée peut saisir la Commission pour la protection contre les discriminations d'un recours en vue de faire constater le caractère discriminatoire du traitement en cause et de faire condamner l'auteur des faits à une sanction pécuniaire (article 65). En vertu de l'article 78, alinéa 1 de cette même loi, la sanction doit être comprise entre 250 et 2 000 levs bulgares (soit entre 125 et 1 000 euros environ). La personne concernée peut également saisir le tribunal de première instance d'une action contre l'auteur du traitement discriminatoire afin d'obtenir un constat d'existence du traitement dénoncé, sa cessation et une réparation au titre du préjudice subi (article 71, alinéa 1).

23. D'autres conseils municipaux bulgares, dont ceux de Kyustendil et de Stara Zagora, interdirent eux aussi les activités de « propagande religieuse » de porte-à-porte. Les dispositions figurant dans leurs ordonnances municipales respectives furent attaquées par l'organisation requérante et par certains de ses membres. Par deux arrêts définitifs en date des 19 février et 23 juillet 2018 (*Решение № 2213 от 19.02.2018 г. по адм. д. № 11556/2016г. на ВАС, Решение № 10024 от 23.07.2018 г. по адм. д. № 6419/2017г. на ВАС*), la CAS confirma les décisions des tribunaux administratifs de première instance ordonnant l'annulation des dispositions attaquées. Sans aborder la question de savoir quelle était la portée exacte de l'expression « propagande religieuse » ni celle de savoir si son interdiction était proportionnée au but poursuivi, elle parvint à la conclusion que les deux conseils municipaux n'avaient pas compétence pour légiférer dans le domaine de l'exercice du droit à la liberté de religion.

EN DROIT

I. OBSERVATIONS LIMINAIRES

24. Invoquant les articles 9 et 10 de la Convention, les trois requérants se plaignent de l'interdiction des activités de propagande religieuse de porte-à-porte imposée dans la municipalité de Shumen par l'article 5, alinéa 6 de l'ordonnance municipale n° 1.

25. La Cour rappelle qu'elle est maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause et qu'elle n'est pas liée par celle que leur attribuent les requérants ou les gouvernements (*Molla Sali c. Grèce* [GC], n° 20452/14, § 85, 19 décembre 2018). En application de ce principe, et compte tenu des faits dénoncés par les requérants, elle estime opportun d'examiner le grief des intéressés sous le seul angle de l'article 9 de la Convention, qui est libellé comme suit :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

A. Sur la recevabilité

1. Arguments des parties

a) Le Gouvernement

26. Le Gouvernement conteste en premier lieu la qualité de victime des requérants et invite la Cour à rejeter leur requête pour incompatibilité *ratione personae*. Il expose à cet égard que les autorités municipales de Shumen n'ont jamais imposé de sanctions en vertu de l'article 5, alinéa 6 de l'ordonnance municipale n° 1 et que l'interdiction de l'activité de propagande religieuse de porte-à-porte devient inopérante dès lors que la personne visée par cette activité y consent (paragraphe 17 ci-dessus). Il estime qu'il est donc très peu probable que les requérants soient réellement affectés par l'interdiction de la propagande religieuse de porte-à-porte. Il argue que s'ils venaient à se voir infliger une sanction, les requérants auraient la possibilité de saisir les juridictions internes, qui, dans leur jurisprudence, accordent une protection à l'égard du prosélytisme non abusif. Il déduit de ces éléments que les requérants ne se trouvent pas dans la même situation que la requérante dans l'affaire *S.A.S. c. France* ([GC], n° 43835/11, § 57, CEDH 2014 (extraits)), c'est-à-dire sous la menace de sanctions en cas de non-respect de l'interdiction posée par la réglementation interne en cause.

27. En second lieu, le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes. Il soutient que les requérants auraient pu exercer les recours administratifs et compensatoires prévus par la loi sur la protection contre les discriminations (paragraphe 22 ci-dessus). Il ajoute que même si les requérants se voyaient infliger une ou plusieurs amendes en application de l'article 5, alinéa 6 de l'ordonnance municipale n° 1, ils auraient la possibilité de saisir les juridictions compétentes pour en demander l'annulation.

b) Les requérants

28. Les requérants répondent que les activités de prédication de porte-à-porte font partie intégrante de la doctrine et de la pratique religieuse des témoins de Jéhovah. Ils arguent que l'interdiction instaurée par l'article 5, alinéa 6 de l'ordonnance municipale n° 1 vise exactement cette pratique. Renvoyant à l'arrêt *S.A.S. c. France* (précité, § 57), ils soutiennent qu'en conséquence de cette interdiction, eux-mêmes et tous les témoins de Jéhovah résidant à Shumen se trouvent devant un dilemme : soit ils se conforment à l'interdiction et cessent leurs activités de prédication de porte-à-porte, soit ils ne s'y conforment pas et s'exposent à des amendes administratives. Ils

estiment que cette situation leur confère donc la qualité de « victimes » au sens de l'article 34 de la Convention.

29. Sur la question de l'épuisement des voies de recours internes, les requérants soutiennent que les recours offerts par la loi sur la protection contre les discriminations ne sont pas pertinents dans le cas d'espèce. Ils estiment en effet que ces recours offrent une protection contre les traitements discriminatoires et non contre les atteintes injustifiées au droit à la liberté de religion. Ils arguent qu'en demandant l'annulation de l'article 5, alinéa 6 de l'ordonnance municipale n° 1, ils ont exercé un recours disponible et adéquat qui leur a permis de présenter leurs allégations devant les tribunaux internes, et qu'ils n'étaient donc pas tenus d'exercer d'autres voies de recours (*Micallef c. Malte* [GC], n° 17056/06, § 58, CEDH 2009). Ils considèrent, par ailleurs, qu'après le rejet de leur recours en dernière instance par la Cour administrative suprême, tout recours compensatoire successif aurait été d'emblée voué à l'échec.

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Sur le défaut de la qualité de victime des requérants**

30. La Cour rappelle qu'un particulier peut soutenir qu'une loi viole ses droits en l'absence d'actes individuels d'exécution, et donc se dire « victime » au sens de l'article 34, s'il est obligé de changer de comportement sous peine de poursuites ou s'il fait partie d'une catégorie de personnes risquant de subir directement les effets de la législation (*Burden c. Royaume-Uni* [GC], n° 13378/05, § 34, CEDH 2008, *S.A.S. c. France*, précité, § 57).

31. La Cour a déjà pu observer par le passé que chez les témoins de Jéhovah, l'activité de prédication de porte-à-porte a pour but de manifester ou répandre la foi (*Témoins de Jéhovah c. Finlande*, n° 31172/19, § 81, 9 mai 2023). Les requérants y voient l'un des préceptes fondamentaux de leur doctrine et de leur pratique religieuse (paragraphe 28 ci-dessus).

32. Il ressort des pièces du dossier que l'interdiction de la « propagande religieuse » de porte-à-porte a été adoptée après que certains résidents de la commune de Shumen s'étaient plaint d'avoir été sollicités chez eux par des prédicateurs, dont des témoins de Jéhovah, qui leur proposaient de la littérature religieuse. Ce motif a été mentionné pendant les débats du conseil municipal (paragraphe 6 et 8 ci-dessus), invoqué par les représentants de la municipalité pendant la procédure de contestation devant les tribunaux administratifs (paragraphe 11 ci-dessus), et confirmé par le maire de Shumen dans sa lettre du 10 septembre 2024 (paragraphe 17 ci-dessus).

33. La sanction prévue par l'ordonnance municipale en cas de non-respect de cette interdiction a clairement pour objectif de prévenir un tel comportement, et elle vise tant les personnes physiques que les personnes morales (paragraphe 10 ci-dessus).

34. Les trois requérants – deux membres actifs dans la région de Shumen des témoins de Jéhovah en Bulgarie et l’organisation religieuse en cause – font donc partie des catégories de personnes qui risquent de subir directement les effets de cette réglementation municipale. La Cour rappelle à cet égard qu’une organisation religieuse ou son organe ecclésial peuvent, comme tels, exercer au nom de leurs fidèles les droits garantis par l’article 9 de la Convention et se prétendre « victimes » d’une atteinte à l’aspect collectif de la liberté de religion (*Cha’are Shalom Ve Tsedek c. France* [GC], n° 27417/95, § 72, CEDH 2000-VII, et *Leela Förderkreis e.V. et autres c. Allemagne*, n° 58911/00, § 79, 6 novembre 2008). Les requérants se trouvent face à un dilemme semblable à celui auquel la requérante dans l’affaire *S.A.S. c. France* (précitée) se trouvait confrontée : soit se conformer à l’interdiction et cesser leur activité de prédication de porte-à-porte, soit ne pas s’y conformer et s’exposer à des sanctions administratives.

35. La Cour observe par ailleurs que les juridictions internes ont estimé que les trois requérants avaient intérêt à les saisir pour demander l’annulation de la disposition contestée, celle-ci étant susceptible de porter atteinte à leur droit à la liberté de religion (paragraphe 14 ci-dessus).

36. La Cour considère donc que les requérants peuvent se prétendre « victimes », au sens de l’article 34 de la Convention, de la mesure qu’ils dénoncent, et qu’il y a lieu de rejeter l’exception du Gouvernement tirée de l’incompatibilité *ratione personae* de la requête.

b) Sur le non-épuisement des voies de recours internes

37. Les principes relatifs à l’épuisement des voies de recours internes ont été résumés dans les arrêts *Vučković et autres c. Serbie* ((exception préliminaire) [GC], n°s 17153/11 et 29 autres, §§ 70-77, 25 mars 2014) et *Communauté genevoise d’action syndicale (CGAS) c. Suisse* ([GC], n° 21881/20, §§ 138-145, 27 novembre 2023). En particulier, l’obligation d’épuiser les recours internes impose aux requérants de faire un usage normal des recours disponibles et suffisants pour leur permettre d’obtenir réparation des violations qu’ils allèguent. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manquent l’effectivité et l’accessibilité voulues (*Vučković et autres*, précité, § 71, et *Communauté genevoise d’action syndicale (CGAS)*, précité, § 139). L’article 35 § 1 impose aussi de soulever devant l’organe interne adéquat, au moins en substance et dans les formes et délais prescrits par le droit interne, les griefs que l’on entend formuler par la suite devant la Cour ; il commande en outre l’emploi des moyens de procédure propres à empêcher une violation de la Convention (*Vučković et autres*, précité, § 72). Lorsqu’un requérant met en cause une disposition législative ou réglementaire nationale comme étant contraire, en tant que telle, avec la Convention, la Cour a jugé que le remède préconisé par le droit national pour effectuer un contrôle de compatibilité des lois avec la norme de rang supérieur constitue une voie de recours à épuiser

s'il est directement accessible aux justiciables et pourvu que la juridiction saisie soit compétente, en théorie comme en pratique, pour annuler ou modifier la disposition législative ou réglementaire considérée contraire à la norme de rang supérieur (*Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, précité, § 145).

38. La Cour observe à cet égard qu'en l'espèce, le grief des requérants consiste à dire que l'interdiction contenue dans l'article 5, alinéa 6 de l'ordonnance municipale n° 1 a un effet dissuasif (paragraphe 24 ci-dessus). Les intéressés ont saisi les juridictions administratives d'un recours en annulation de cette disposition, en alléguant qu'elle était contraire à la loi sur les confessions religieuses, à la Constitution et à l'article 9 de la Convention (paragraphe 11 ci-dessus). Ils ont ainsi exercé le recours interne normalement disponible et adapté à leur grief : celui-ci pouvait en effet conduire à l'annulation de l'interdiction litigieuse et mettre fin à la violation alléguée de leur liberté de religion.

39. Les recours invoqués par le Gouvernement (paragraphe 27 ci-dessus) n'apparaissent pas comme pertinents en l'espèce puisque les requérants ne se plaignent ni d'avoir été assujettis à un traitement discriminatoire, ni de s'être vu infliger une sanction pécuniaire en application de l'article 5, alinéa 6 de l'ordonnance municipale n° 1.

40. Pour ces motifs, la Cour estime qu'il y a lieu de rejeter l'exception de non-épuisement soulevée par le Gouvernement.

c) Conclusion

41. Constatant que la requête n'est pas manifestement mal fondée ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour la déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

a) Les requérants

42. Les requérants voient dans l'interdiction de la propagande religieuse au domicile des résidents de la commune de Shumen une ingérence dans l'exercice de leur droit à la liberté de religion, garanti par l'article 9 de la Convention. Ils soutiennent que l'article 5, alinéa 6 de l'ordonnance municipale n° 1, qui renferme cette interdiction, a été adopté précisément pour dissuader les témoins de Jéhovah de se livrer à des activités de prédication de porte-à-porte, et qu'ils se retrouvent de ce fait face à un dilemme : soit cesser leur activité de prédication de porte-à-porte, soit ne pas se conformer à l'interdiction et s'exposer à des sanctions administratives de la part des autorités municipales.

43. Les requérants soutiennent que l'interdiction imposée par l'article 5, alinéa 6 de l'ordonnance municipale n° 1 n'est pas suffisamment prévisible, et que l'ingérence qui en découle n'est donc pas « prévue par la loi » au sens de l'article 9 § 2 de la Convention. Pour commencer, ils allèguent que la question de savoir si les conseils municipaux ont compétence pour adopter de telles restrictions n'a pas reçu une réponse unanime dans la jurisprudence de la Cour administrative suprême bulgare (paragraphe 13 et 23 ci-dessus). Ensuite, ils arguent que l'ordonnance municipale n° 1 ne donne aucune précision quant à la portée de la notion de « propagande religieuse » et qu'elle ménage donc aux autorités une ample marge d'appréciation dans l'application de cette interdiction, ce qui, estiment-ils, offre aux autorités la possibilité de sanctionner l'activité de prédication de porte-à-porte même en l'absence du moindre soupçon de recours à la manipulation ou à la coercition dans le cadre de cette activité.

44. Selon les requérants, l'ingérence dans l'exercice de leur droit à la liberté de religion ne poursuit aucun but légitime. Elle ne viserait pas la protection du droit au respect du domicile et de la vie privée des habitants de la municipalité de Shumen. À cet égard, l'interdiction en cause concernerait la prédication religieuse de porte-à-porte uniquement, et pas d'autres pratiques comparables, comme le démarchage commercial, la propagande politique ou les visites à domicile par des représentants d'autres organisations non gouvernementales.

45. Enfin, les requérants soutiennent que l'ingérence litigieuse n'est pas « nécessaire dans une société démocratique ». Ils arguent que l'expression « propagande religieuse » utilisée dans la disposition en cause est particulièrement vague et que son emploi a eu pour résultat d'élargir le champ d'application de l'interdiction posée par l'ordonnance municipale n° 1 au prosélytisme paisible et non abusif, comme les activités de prédication de porte-à-porte qu'ils mènent. Ils estiment que dans une société démocratique, où la liberté est la règle et les interdictions se font par exception, il est totalement excessif de proscrire l'évangélisation de porte-à-porte – activité qu'ils disent pourtant essentielle pour la doctrine religieuse des témoins de Jéhovah – au prétexte que certains individus pourraient en abuser. Ils considèrent qu'une approche proportionnée consisterait à autoriser l'intervention des autorités dans les seuls cas où le recours à la coercition ou à la violence se trouvait avéré. Ils invitent la Cour à s'inspirer de la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis (*Watchtower Bible & Tract Society v. Village of Stratton*, 536 U.S. 150, 160-161(2002)) et de la Cour d'appel du Québec (*Blainville (Ville) c. Beauchemin*, 2003 CanLII 12922 (QC CA)), qui, arguent-ils, ont vu dans des mesures locales similaires à celle en l'espèce une atteinte injustifiée au droit à la liberté de religion des témoins de Jéhovah.

b) Le Gouvernement

46. Le Gouvernement conteste en premier lieu l'existence d'une ingérence dans l'exercice par les requérants de leur droit à la liberté de religion. Il soutient que l'article 5, alinéa 6 de l'ordonnance municipale n° 1 interdit uniquement la « propagande religieuse », qui, selon lui, implique par définition un recours à la manipulation. Il en déduit que cette disposition n'interdit donc pas la prédication religieuse ordinaire. Il ajoute que les requérants n'ont jamais été sanctionnés et qu'ils n'ont été empêchés ni de pratiquer leur religion ni de répandre leurs convictions religieuses.

47. À titre subsidiaire, le Gouvernement argue que même dans l'hypothèse où la Cour venait à constater l'existence d'une ingérence dans le cas d'espèce, celle-ci serait « prévue par la loi », au sens de l'article 9 § 2 de la Convention, la disposition en cause ayant selon lui été adoptée dans le cadre du pouvoir délégué par la loi à la municipalité de Shumen pour prendre des mesures relatives au maintien de l'ordre public sur son territoire.

48. Le Gouvernement soutient que la disposition en cause a pour but de protéger le droit au respect du domicile et de la vie privée des habitants de la commune.

49. Selon le Gouvernement, la mesure litigieuse est proportionnée au but légitime poursuivi, et elle est donc nécessaire dans une société démocratique. À cet égard, l'interdiction de la propagande religieuse ne viserait que le prosélytisme abusif au domicile des habitants et elle ne porterait ni sur les activités ordinaires de prédication religieuse ni sur les débats religieux entre particuliers. En tout état de cause, l'interdiction de la propagande religieuse deviendrait caduque dès lors qu'un résident consentirait à être approché par des prédicateurs.

50. Les requérants ne seraient nullement empêchés de pratiquer leur religion, de rencontrer des personnes et d'échanger avec elles pour les convaincre de rejoindre leur communauté religieuse. L'interdiction en cause ne couvrirait ni l'utilisation des moyens électroniques de communication (réseaux sociaux, groupes de discussion et forums en ligne, etc.), ni l'activité de prédication sur les lieux publics (voie publique et places de la commune).

51. Le Gouvernement fait valoir que la Convention est un instrument vivant, qui doit être en adéquation avec les réalités de la vie contemporaine. Il argue que le droit au respect de la vie privée revêt de plus en plus d'importance au vu du développement des nouvelles technologies de l'information. Il invite la Cour à conclure que, dans les circonstances spécifiques de la présente affaire, le droit au respect de la vie privée des résidents de la commune de Shumen prime sur l'exercice de la liberté religieuse des requérants, et à constater qu'il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention.

2. Observations des tiers intervenants

a) ADF International

52. L'association ADF International déduit de la jurisprudence de la Cour (*Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, série A n° 260-A, *Ossewaarde c. Russie*, n° 27227/17, 7 mars 2023, *Les témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, n° 302/02, 10 juin 2010) et des travaux d'autres organes internationaux de protection des droits de l'homme (la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et le Comité des droits de l'homme des Nations Unies) que les activités missionnaires, telles que la prédication de porte-à-porte, bénéficient au nom du respect de la liberté religieuse et de la liberté d'expression d'une protection particulière contre les immixtions des autorités publiques. Elle estime donc que les autorités ne devraient proscrire que les formes de prosélytisme ayant recours à des pratiques non appropriées ou coercitives.

53. L'association ADF International soutient que pour garantir un véritable pluralisme religieux, les hautes parties contractantes à la Convention doivent veiller à ce que leur législation et les actes des autorités internes soient conformes à leur devoir de neutralité en tant que garants de l'exercice des droits protégés par l'article 9.

b) Le Centre européen pour le droit et la justice (CEDJ)

54. Le CEDJ argue que la jurisprudence de la Cour n'a jamais reconnu la prédication de porte-à-porte comme une ingérence dans l'exercice du droit au respect du domicile, protégé par l'article 8 de la Convention, et qu'une interdiction de cette activité s'analyserait en revanche en une atteinte injustifiée aux droits reconnus par les articles 9 et 10 de la Convention à ceux qui la pratiquent. Pour appuyer cette thèse, il renvoie en particulier à un certain nombre d'arrêts concernant l'article 9 de la Convention que la Cour a rendus lorsqu'elle s'est trouvée saisie par des témoins de Jéhovah, et notamment aux arrêts *Kokkinakis* (précité), *Larissis et autres c. Grèce* (24 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I), *Ossewaarde* (précité), *Les témoins de Jéhovah de Moscou et autres* (précité), et *Nasirov et autres c. Azerbaïdjan* (n° 58717/10, 20 février 2020). Il estime qu'une telle interdiction reviendrait à rendre hors la loi les groupes religieux missionnaires.

55. Le CEDJ soutient également que l'interdiction de l'activité de prosélytisme de porte-à-porte constituerait une violation des droits garantis par les articles 9 et 10 aux personnes qui en font l'objet, en ce qu'elle empêcherait selon lui ces personnes d'exercer pleinement leur liberté de changer de religion ou de recevoir des informations.

56. Le CEDJ argue enfin que les autorités peuvent préserver l'intérêt public en mettant en place des sanctions pénales adaptées pour combattre les pratiques abusives de prosélytisme au cas par cas.

3. *Appréciation de la Cour*

a) **Principes généraux**

57. Telle que la protège l'article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Cette liberté figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – qui ne saurait être dissocié de pareille société. Cette liberté implique, notamment, celle d'adhérer ou non à une religion et celle de la pratiquer ou de ne pas la pratiquer (voir, entre autres, *Kokkinakis*, précité, § 31, *Buscarini et autres c. Saint-Marin* [GC], n° 24645/94, § 34, CEDH 1999-I, *S.A.S. c. France*, précité, § 124, et *İzzettin Doğan et autres c. Turquie* [GC], n° 62649/10, § 103, 26 avril 2016).

58. La Cour rappelle que si la liberté religieuse relève d'abord du for intérieur, elle implique de surcroît, notamment, celle de « manifester sa religion », qui comporte en principe le droit d'essayer de convaincre son prochain, par exemple au moyen d'un « enseignement », sans quoi du reste « la liberté de changer de religion ou de conviction », consacrée par l'article 9, risquerait de demeurer lettre morte (*Kokkinakis*, précité, § 31, et *Témoins de Jéhovah c. Finlande*, n° 31172/19, § 75, 9 mai 2023). L'article 9 ne protège toutefois pas n'importe quel acte motivé ou inspiré par une religion ou une croyance. Ainsi, il ne protège pas le prosélytisme de mauvais aloi, tel qu'une activité offrant des avantages matériels ou sociaux ou l'exercice d'une pression abusive en vue d'obtenir des adhésions à une Église (*Kokkinakis*, précité, § 48, et *Larissis*, précité, § 45).

59. Une atteinte à la liberté de religion enfreint l'article 9 de la Convention sauf si elle est « prévue par la loi », dirigée vers un ou des objectifs légitimes au regard du paragraphe 2 de cet article et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre (*Kokkinakis*, précité, § 36).

b) **Application de ces principes au cas d'espèce**

i. *Sur l'existence d'une ingérence*

60. Comme la Cour l'a souligné précédemment (paragraphe 34 ci-dessus), l'article 5, alinéa 6 de l'ordonnance municipale n° 1 place les requérants devant un dilemme comparable à celui qu'elle avait identifié dans l'arrêt *S.A.S. c. France* (précité, § 57) : soit ils se plient à l'interdiction et renoncent ainsi à pratiquer la prédication de porte-à-porte, soit ils ne s'y plient pas et s'exposent à des sanctions administratives. Les intéressés se trouvent ainsi, au regard de l'article 9 de la Convention, dans une situation d'ingérence permanente dans l'exercice de leur droit à la liberté de religion.

ii. *Sur la justification de l'ingérence*

61. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'expression « prévue par la loi » non seulement exige que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre à l'individu – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de régler sa conduite. Pour répondre à ces exigences, le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante (*Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 84, CEDH 2000-XI, les références qui y sont citées, et *Navalnyy c. Russie* [GC], n°s 29580/12 et 4 autres, § 115, 15 novembre 2018).

62. La Cour observe à titre liminaire qu'il existe un doute sur le point de savoir si les conseils municipaux ont compétence pour adopter des interdictions comme celle dénoncée par les requérants. La jurisprudence de la Cour administrative suprême bulgare apparaît en effet contradictoire à cet égard : dans certaines affaires comparables, cette juridiction a considéré que les autorités municipales ne pouvaient pas réglementer l'exercice de la liberté de religion, tandis qu'en l'espèce elle a admis une telle compétence au nom du maintien de l'ordre public (paragraphe 13 et 23 ci-dessus).

63. La Cour observe ensuite que l'article 5, alinéa 6 de l'ordonnance municipale n° 1 interdit « la propagande religieuse au domicile » des habitants de la commune de Shumen (paragraphe 7 et 8 ci-dessus). Or, cette notion ne fait l'objet d'aucune définition dans l'ordonnance elle-même, ni dans la législation nationale pertinente, ni dans la jurisprudence interne. Par ailleurs, le Gouvernement ne soumet aucune décision des juridictions internes précisant la portée de cette notion.

64. Cette absence de définition revêt une importance particulière dans le domaine de la liberté religieuse, où l'imprécision des termes employés risque d'avoir un effet dissuasif sur l'exercice des droits garantis par l'article 9 de la Convention. La Cour observe à cet égard que les parties attribuent à la notion de « propagande religieuse » des significations sensiblement différentes : selon les requérants, elle couvre toute activité de prédication de porte-à-porte (paragraphe 43 ci-dessus), tandis que le Gouvernement soutient qu'elle vise uniquement le prosélytisme abusif ou coercitif (paragraphe 46 ci-dessus).

65. Or, rien dans le texte de l'ordonnance ne permet de distinguer clairement entre, d'une part, le prosélytisme abusif, que la Cour a déjà jugé incompatible avec l'article 9 de la Convention, et, d'autre part, le témoignage religieux ordinaire ou l'évangélisation pacifique, qui bénéficient en principe de la protection de cette disposition (*Kokkinakis*, précité, § 48, et *Ossewaarde*, précité, § 40).

66. Dans ces conditions, et compte tenu de la position subordonnée de l'ordonnance contenant l'interdiction en cause dans la hiérarchie des actes normatifs (paragraphe 20 ci-dessus), il se pose la question de savoir si le flou entourant la portée de l'interdiction litigieuse est tel que les personnes concernées, dont les requérants, ne peuvent raisonnablement prévoir quels comportements sont autorisés et quels comportements sont susceptibles d'entraîner des sanctions administratives. Cependant, la Cour n'estime pas nécessaire de se pencher sur cette question car, en tout état de cause, la mesure contestée par les requérants n'apparaît pas comme justifiée au regard de l'article 9 § 2 de la Convention, pour les raisons exposées ci-après.

67. La Cour est prête à accepter que la mesure litigieuse poursuivait un but légitime, à savoir la protection des droits et libertés d'autrui, et notamment du droit au respect du domicile et de la vie privée des habitants de la commune de Shumen.

68. Il reste donc à déterminer si l'ingérence était « nécessaire dans une société démocratique ». À cet égard, la Cour rappelle que si les États disposent d'une certaine marge d'appréciation dans la mise en balance des droits concurrents, toute restriction apportée à la manifestation d'une religion doit répondre à un « besoin social impérieux » et demeurer proportionnée au but légitime poursuivi (*Kokkinakis*, précité, §§ 47-49).

69. La Cour observe que l'interdiction litigieuse revêt un caractère général et absolu. Elle ne se limite pas aux comportements coercitifs, intrusifs ou abusifs, mais vise indistinctement toute forme de « propagande religieuse » au domicile des habitants. Or la prédication de porte-à-porte constitue, pour les témoins de Jéhovah, une manifestation essentielle de leur religion (voir *Témoins de Jéhovah c. Finlande*, précité, § 81). Une interdiction générale d'une telle pratique appelle dès lors un examen particulièrement rigoureux de proportionnalité.

70. La Cour souligne en outre que les autorités internes n'ont pas démontré l'existence de troubles concrets ou répétés d'une gravité telle qu'ils auraient justifié une mesure aussi large. Les plaintes évoquées par les autorités municipales concernaient essentiellement le caractère indésirable de certaines visites à domicile (paragraphe 17 ci-dessus). Or, dans une société démocratique caractérisée par le pluralisme et la tolérance, le simple fait d'être exposé à des idées ou convictions religieuses que l'on ne partage pas ne saurait justifier, en soi, une interdiction générale d'activités missionnaires pacifiques.

71. Enfin, la Cour considère qu'en assimilant indistinctement la prédication religieuse de porte-à-porte à une atteinte au droit au respect du domicile, les autorités internes ont méconnu l'obligation de neutralité et d'impartialité qui incombe à l'État dans l'exercice de ses pouvoirs en matière religieuse (voir *Bayatyan c. Arménie* [GC], n° 23459/03, § 120, CEDH 2011).

72. Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut que l'ingérence litigieuse ne répondait pas à un besoin social impérieux et qu'elle n'était pas proportionnée au but légitime poursuivi. Elle n'était donc pas « nécessaire dans une société démocratique ».

73. Partant, il y a eu violation de l'article 9 de la Convention.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

74. Aux termes de l'article 41 de la Convention :

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

75. Chacun des requérants demande 1 000 euros (EUR) au titre du dommage moral qu'il estime avoir subi.

76. Le Gouvernement s'en remet à la Cour pour ce qui est du dédommagement du préjudice subi.

77. La Cour considère que, dans les circonstances spécifiques de la présente affaire, le constat de violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par les requérants.

B. Frais et dépens

78. Les requérants réclament 3 000 EUR au titre des frais et dépens qu'ils ont engagés dans le cadre de la procédure menée devant la Cour.

79. Le Gouvernement s'en remet à la Cour pour ce qui est des frais et dépens.

80. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, compte tenu des documents en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour juge raisonnable d'allouer à chacun des trois requérants la somme de 1 000 EUR pour la procédure menée devant elle, plus tout montant pouvant être dû par eux sur ces sommes à titre d'impôt.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention ;
3. *Dit* que le constat de violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par les requérants ;
4. *Dit*
 - a) que l'État défendeur doit verser à chacun des trois requérants, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 1 000 EUR (mille euros), plus tout montant pouvant être dû sur ces sommes par les requérants à titre d'impôt, pour frais et dépens ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 9 juin 2026, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Milan Blaško
Greffier

Ioannis Ktistakis
Président

APPENDIX

Liste des requérants

Requête n° 56007/21

N°	Prénom NOM / DÉNOMINATION	Année de naissance / d'enregistrement	Nationalité	Lieu de résidence / siège
1.	Krasimir Dinchev VELEV	1975	bulgare	Sofia
2.	Arkadiusz Krzysztof ZAKRZEWSKI	1972	polonais	Skopje
3.	L'INSTITUTION RELIGIEUSE DES TÉMOINS DE JÉHOVAH EN BULGARIE	1998	bulgare	Sofia