



Le refus d'enregistrer un syndicat de prêtres au nom du respect de l'autonomie des cultes n'est pas déraisonnable eu égard au rôle de l'Etat dans la préservation de cette autonomie

Dans son arrêt de Grande Chambre, définitif¹, rendu ce jour dans l'affaire [Sindicatul 'Păstorul cel Bun' c. Roumanie](#) (requête n° 2330/09), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à la majorité, qu'il y a eu :

Non-violation de **l'article 11 (liberté de réunion et d'association)** de la Convention européenne des droits de l'homme

L'affaire concerne le refus par l'Etat roumain d'une demande d'enregistrement d'un syndicat constitué de prêtres, membres de l'Eglise orthodoxe roumaine.

Alors que la Cour avait, dans son jugement de chambre, estimé que le tribunal départemental n'avait pas suffisamment tenu compte de tous les arguments pertinents et n'avait avancé pour justifier son refus que des motifs d'ordre religieux tirés des dispositions de Statut de l'Eglise, la Grande Chambre a estimé que, dans sa décision, le tribunal départemental de Dolj n'avait fait qu'appliquer le principe de l'autonomie des organisations religieuses. Le refus du tribunal d'enregistrer le syndicat en raison du non-respect de la condition d'obtention de l'autorisation de l'archevêque, était une conséquence directe du droit de la communauté religieuse en cause de s'organiser librement et de fonctionner conformément aux dispositions de son statut.

La Cour a jugé qu'en refusant d'enregistrer le syndicat requérant, l'Etat s'était simplement abstenu de s'impliquer dans l'organisation et le fonctionnement de l'Eglise orthodoxe roumaine, respectant ainsi l'obligation de neutralité que lui impose l'article 9 de la Convention.

Principaux faits

Le requérant est un syndicat, Păstorul cel Bun (« Le Bon Pasteur »), fondé en assemblée générale le 4 avril 2008, par trente-deux prêtres roumains orthodoxes, relevant en majorité de l'archevêché de Craiova et par trois employés laïcs.

En vertu de la loi n° 53/2003 sur les syndicats, le président élu du syndicat sollicita auprès du tribunal de Craiova l'octroi au syndicat de la personnalité morale et son inscription au registre des syndicats. Le ministère public se prononça en faveur de la demande d'enregistrement. L'archevêché de Craiova affirma que la création du syndicat sans l'accord et la bénédiction de l'archevêque était interdite par le Statut de l'Eglise orthodoxe roumaine.

Par un jugement du 22 mai 2008, le tribunal accueillit la demande du syndicat et ordonna son inscription au registre, lui conférant ainsi la personnalité morale. L'archevêché contesta ce jugement, soutenant que les dispositions du droit interne et du droit international sur lesquelles il était fondé étaient inapplicables au cas d'espèce. Invoquant l'article 29 de la Constitution, qui garantit la liberté religieuse et l'autonomie

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

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

des cultes, il arguait que le principe de la liberté religieuse ne pouvait pas s'effacer devant d'autres principes constitutionnels, notamment celui de la liberté d'association, y compris la liberté syndicale.

Par un arrêt définitif du 11 juillet 2008, le tribunal départemental de Dolj accueillit l'appel de l'archevêché et annula l'enregistrement du syndicat.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 11 (liberté de réunion et d'association), le syndicat requérant se plaignait qu'en rejetant sa demande d'enregistrement, le tribunal départemental de Dolj avait méconnu son droit à la liberté syndicale, garantie par cet article.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 30 décembre 2008. Dans son arrêt du 31 janvier 2012, la Cour a jugé par une majorité de cinq voix contre deux qu'il y avait eu violation de l'article 11 de la Convention.

Le 27 avril 2012 le Gouvernement a demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre conformément à l'article 43 de la Convention (renvoi devant la Grande Chambre). Le 9 juillet 2012, le collège de la Grande Chambre a accepté ladite demande. Une audience a eu lieu le 7 novembre 2012.

Ont été autorisés à intervenir dans la procédure l'organisation non gouvernementale *European Center for Law and Justice* et l'Archevêché orthodoxe de Craiova, qui s'étaient déjà portés tiers-intervenants devant la chambre, le Patriarcat de Moscou et les organisations non gouvernementales *Becket Fund* et *International Center for Law and Religion Studies* ainsi que les gouvernements moldave, polonais et géorgien et grec.

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

Dean **Spielmann** (Luxembourg), *président*,
Guido **Raimondi** (Italie),
Mark **Villiger** (Liechtenstein),
Isabelle **Berro-Lefèvre** (Monaco),
Boštjan M. **Zupančič** (Slovénie),
Elisabeth **Steiner** (Autriche),
Danutė **Jočienė** (Lituanie),
Dragoljub **Popović** (Serbie),
George **Nicolaou** (Chypre),
Luis **López Guerra** (Espagne),
Ledi **Bianku** (Albanie),
Vincent A. **de Gaetano** (Malte),
Angelika **Nußberger** (Allemagne),
Linos-Alexandre **Sicilianos** (Grèce),
Erik **Møse** (Norvège),
Helena **Jäderblom** (Suède),
Krzysztof **Wojtyczek** (Pologne),

ainsi que de Michael **O'Boyle**, *greffier adjoint*.

Décision de la Cour

Article 11

La Cour a recherché si, compte tenu de leur appartenance au clergé, les membres du syndicat requérant pouvaient bénéficier des dispositions de l'article 11 de la Convention

et si le refus d'enregistrer le syndicat avait porté atteinte à la substance même de leur droit d'association.

La Cour a posé la question de savoir si les fonctions que les membres du syndicat exercent – malgré leur spécificité – sont constitutives d'une relation de travail entraînant l'applicabilité du droit de fonder ou de s'affilier à un syndicat au sens de l'article 11.

La Cour observe que les fonctions exercées par les membres du syndicat présentent de nombreux aspects caractéristiques d'une relation de travail. Sous la direction et la supervision de l'évêque, ces membres s'acquittent des tâches qui leur sont assignées, à savoir l'accomplissement des rites du culte, les contacts avec les fidèles, l'enseignement, la gestion du patrimoine de la paroisse et la vente d'objets religieux. La loi nationale prévoit un nombre précis de postes ecclésiastiques et laïcs financés majoritairement par le budget de l'Etat et des collectivités locales. La rémunération des personnes occupant ces postes est fixée par rapport à celle des fonctionnaires du ministère de l'Education nationale. L'Eglise orthodoxe roumaine paie des cotisations patronales sur les rémunérations versées aux membres de son clergé, les prêtres s'acquittent de l'impôt sur le revenu, cotisent à la caisse nationale de sécurité sociale et bénéficient de l'ensemble des prestations sociales ouvertes aux salariés ordinaires : l'assurance santé, le versement d'une pension à partir de l'âge légal de départ à la retraite et l'assurance chômage.

Le travail des membres du clergé présente cependant la particularité de poursuivre aussi une finalité spirituelle et d'être accompli dans le cadre d'une Eglise pouvant prétendre à un certain degré d'autonomie. La question est de savoir alors si de telles particularités suffisent à soustraire au champ d'application de l'article 11 la relation qui unit les membres du clergé à leur église.

Tout en admettant les particularités de la situation, la Cour estime que les membres du clergé accomplissent leur mission dans le cadre d'une relation de travail relevant de l'article 11 de la Convention. Dès lors, le refus d'enregistrer le syndicat requérant s'analyse en une ingérence de l'Etat défendeur dans l'exercice des droits garantis par cet article de la Convention. Cette ingérence doit être « prévue par la loi » et inspirée par un ou plusieurs buts légitimes et « nécessaire dans une société démocratique ».

Comme les parties, la Cour considère que l'ingérence litigieuse se fondait sur les dispositions du Statut de l'Eglise orthodoxe roumaine et poursuivait un objectif légitime au regard de l'article 11 § 2, à savoir la protection des droits d'autrui, en l'occurrence ceux de l'Eglise orthodoxe roumaine. Au vu des arguments avancés devant les juridictions nationales par les représentants de l'archevêché de Craiova, la Cour estime que le tribunal départemental pouvait raisonnablement considérer qu'une décision autorisant l'enregistrement du syndicat aurait fait peser un risque réel sur l'autonomie de l'église concernée. En Roumanie, le principe de l'autonomie des organisations religieuses représente la clé de voûte des relations entre l'Etat et les cultes reconnus. Les membres du clergé orthodoxe roumain exercent leurs activités en vertu de leur sacerdoce et de leur engagement envers l'évêque. A la lecture des objectifs poursuivis par le syndicat dans ses statuts, la Cour estime que la décision juridictionnelle refusant l'enregistrement dudit syndicat au nom du respect de l'autonomie des cultes n'apparaît pas déraisonnable, eu égard notamment au rôle de l'Etat dans la préservation de cette autonomie.

La Cour rappelle qu'elle a eu à maintes reprises l'occasion de souligner le rôle de l'Etat en tant qu'organisateur neutre et impartial de la pratique des religions, cultes et croyances et d'indiquer que ce rôle contribuait à assurer l'ordre public, la paix religieuse et la tolérance dans une société démocratique, particulièrement entre des groupes opposés. Le respect de l'autonomie des communautés religieuses reconnues par l'Etat implique l'acceptation par celui-ci du droit de ces communautés de se régir

conformément à leurs propres règles et intérêts. Il n'appartient pas aux autorités nationales de s'ériger en arbitre entre les organisations religieuses et les différentes entités dissidentes qui existent ou qui pourraient se créer dans leur sphère. En refusant d'enregistrer le syndicat requérant, l'Etat s'est simplement abstenu de s'impliquer dans l'organisation et le fonctionnement de l'Eglise orthodoxe roumaine, respectant l'obligation de neutralité que lui impose l'article 9 de la Convention.

Cela étant, la Cour indique qu'il ne suffit pas à une organisation religieuse d'alléguer l'existence d'une atteinte réelle ou potentielle à son autonomie pour rendre conforme aux exigences de l'article 11 de la Convention toute ingérence dans le droit à la liberté syndicale de ses membres. Encore faut-il, en effet, que l'organisation religieuse en question démontre, à la lumière des circonstances du cas d'espèce, que le risque invoqué est probable et sérieux, que l'ingérence litigieuse dans la liberté d'association ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'écarter et qu'elle ne sert pas non plus un but étranger à l'exercice de l'autonomie de l'organisation religieuse en question. Il appartient aux juridictions nationales de s'en assurer.

Dans son arrêt du 31 janvier 2012, la chambre avait répondu à la majorité que le refus d'enregistrement du syndicat n'était pas nécessaire dans une société démocratique. Elle avait estimé que le tribunal départemental n'avait pas suffisamment tenu compte de tous les arguments pertinents et n'avait avancé pour justifier son refus que des motifs d'ordre religieux tirés des dispositions de Statut de l'Eglise.

La Grande Chambre ne souscrit pas à cette conclusion et relève que le tribunal départemental a refusé d'enregistrer le syndicat après avoir constaté que la demande ne répondait pas aux exigences du Statut de l'Eglise, ses membres n'ayant pas respecté la procédure spéciale prévue pour la création d'une association. Le refus du tribunal régional d'enregistrer le syndicat en raison du non-respect de la condition d'obtention de l'autorisation de l'archevêque, était une conséquence directe du droit de la communauté religieuse en cause de s'organiser librement et de fonctionner conformément aux dispositions de son statut. Par ailleurs, le syndicat n'a avancé aucune raison pour justifier l'absence de demande d'autorisation – telle que requise – auprès de l'archevêque.

Le tribunal départemental a conclu que s'il autorisait la création du syndicat, les structures de consultation ou de délibération prévues par le Statut de l'Eglise se trouveraient profondément modifiées ou contraintes de collaborer avec un organisme étranger à la tradition de l'Eglise et à ses règles canoniques. Le contrôle effectué par le tribunal des motifs avancés par l'Archevêché de Craiova a permis de vérifier que le risque invoqué par les autorités ecclésiastiques était probable et sérieux.

La Cour relève également que le Statut de l'Eglise orthodoxe roumaine ne prévoit pas d'interdiction absolue, pour les membres de son clergé, de constituer des syndicats pour protéger leurs droits et leurs intérêts légitimes. Rien n'empêche par conséquent les membres du syndicat requérant de fonder une telle association dont les objectifs seraient compatibles avec le Statut de l'Eglise et qui ne remettrait pas en question la structure hiérarchique traditionnelle de l'Eglise et la manière dont les décisions y sont prises. La Cour note qu'il est loisible aux membres du syndicat requérant d'adhérer librement à l'une ou l'autre des associations existantes à ce jour au sein de l'Eglise orthodoxe roumaine.

La Cour prend note de la grande variété des modèles constitutionnels qui régissent en Europe les relations entre les Etats et les cultes. Compte tenu de l'absence de consensus européen sur la question, elle estime que la marge d'appréciation de l'Etat est plus large en ce domaine et englobe le droit de reconnaître ou non, au sein des communautés religieuses, des organisations syndicales poursuivant des buts susceptibles d'entraver l'exercice de l'autonomie des cultes.

Le refus du tribunal départemental d'enregistrer le syndicat requérant n'a pas outrepassé la marge d'appréciation dont bénéficient les autorités nationales et n'est pas disproportionné. Il n'y a donc pas eu de violation de l'article 11 de la Convention.

Opinions séparées

Le juge Wojtyczek a exprimé une opinion concordante séparée et les juges Spielmann, Villiger, López Guerra, Bianku, Møse et Jäderblom ont exprimé une opinion en partie dissidente commune séparée dont les textes se trouvent joints à l'arrêt.

L'arrêt existe en anglais et français.

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

Contacts pour la presse

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

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

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

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

Jean Conte (tel: + 33 3 90 21 58 77)

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