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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requête n° 36267/19
Aikaterini-Veatriki PANTELIDOU
contre la Grèce

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 17 septembre 2019 en un comité composé de :
Krzysztof Wojtyczek, *président,*
Armen Harutyunyan,
Pere Pastor Vilanova, *juges,*
et de Renata Degener, *greffière adjointe de section,*
Vu la requête susmentionnée introduite le 4 juillet 2019,
Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante, Mme Aikaterini-Veatriki Pantelidou, est une ressortissante grecque née en 1951 et résidant à Athènes.

A. Les circonstances de l'espèce

2. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par la requérante, peuvent se résumer comme suit.

3. La requérante est avocate et, dans les circonstances de la cause, elle fut la représentante de l'association culturelle et d'amis de la nature « Athéna ».

4. Selon la requérante, à partir du mois de septembre 2016, des fidèles appartenant au culte des « chrétiens orthodoxes véritables » (adeptes du calendrier julien pour les fêtes religieuses – *παλαιοημερολογίτες*) s'approprièrent une partie d'un espace vert public appartenant à la Marine nationale, dans le quartier de Votanikos, et le transformèrent en un en lieu de culte pour célébrer des messes propres à leur culte. La requérante allègue que l'établissement de cette église aurait été rendu nécessaire en raison de

l'installation dans ce secteur de plusieurs personnes devenues sans abri après la crise économique qui avait depuis quelques années frappé la Grèce.

5. Le 4 novembre 2016, les forces de police procédèrent à l'évacuation de cet espace où devait s'ériger la mosquée d'Athènes pour les besoins du culte des résidents de confession musulmane et où les travaux venaient de commencer. À compter de cette date, l'espace est gardé par les forces de police et, selon la requérante, aucun chrétien orthodoxe ne peut y pénétrer pour célébrer une messe à l'église qui fut d'ailleurs démolie en août 2018.

6. Le 10 novembre 2016, la requérante et d'autres habitants du quartier demandèrent au commissariat de police du quartier de faire le nécessaire afin que le dimanche 13 novembre 2016, ils puissent célébrer une messe dans l'église. Toutefois, lorsqu'à ce jour, les fidèles se présentèrent devant l'entrée de l'espace vert public, ils constatèrent que l'accès était interdit par des forces de la police anti-émeutes.

7. Le 4 novembre 2016, la requérante et d'autres habitants du quartier demandèrent à nouveau au commissariat de police du quartier de faire le nécessaire afin que le samedi 19 novembre 2016, ils puissent célébrer une messe dans l'église. À cette dernière date, le commandant du commissariat de police leur interdit encore l'accès sans les informer des motifs de l'interdiction et de l'identité de l'autorité qui avait pris la décision.

8. Le 21 novembre 2016, la requérante et d'autres habitants du quartier demandèrent à nouveau au commissariat de police du quartier de faire le nécessaire afin que le samedi 26 novembre 2016, ils puissent célébrer une messe dans l'église. L'accès leur fut à nouveau refusé.

9. La requérante et les habitants du quartier continuèrent à déposer des demandes identiques une fois par semaine jusqu'à l'introduction à la Cour de la présente requête.

10. Le 20 décembre 2016, l'association Athéna, la requérante et d'autres personnes se prévalant de leur confession de chrétiens orthodoxes saisirent le tribunal administratif d'Athènes d'un recours en annulation de ce qu'elles considéraient comme un refus tacite des autorités de les laisser entrer dans l'église pour célébrer la messe. Ils se plaignaient d'une entrave à l'exercice de leur liberté religieuse et soulignait que dans cet espace fonctionnait de manière continue et interrompue depuis septembre 2016 une église. Le tribunal administratif d'Athènes renvoya l'affaire au Conseil d'État.

11. Par un arrêt n° 560/2019 du 26 mars 2019, le Conseil d'État rejeta le recours au motif que le refus des autorités de police de permettre l'accès des demandeurs dans l'enceinte destinée à la construction d'une mosquée pour célébrer la messe dans leur église ne portait pas atteinte à leur droit à la liberté de religion. Il se fonda sur les articles 13 et 24 § 2 de la Constitution ainsi que sur sa propre jurisprudence en la matière (paragraphes 15-17 ci–dessous).

12. Plus particulièrement, le Conseil d'État releva d'abord que l'espace dans lequel les demandeurs souhaitaient entrer pour célébrer la messe avait

été construit pour les besoins de la Marine nationale et que la partie de celui-ci sur laquelle la mosquée devait être construite avait été acquise par l'État au moyen d'une expropriation. Il souligna que la loi nº 4014/2011 avait autorisé la construction de la mosquée et d'autres bâtiments annexes dans cette partie et que la loi nº 4414/2016 avait prévu aussi la création dans ce même espace des aires de jeux pour enfants et des parkings pour les besoins de la mosquée.

13. Le Conseil d'État considéra que le cas dont il était saisi ne concernait pas le fonctionnement légal d'un lieu de culte car même si pour le fonctionnement d'une église des « chrétiens orthodoxes véritables » il n'était pas nécessaire d'obtenir l'autorisation du ministre des Cultes – alors qu'il le fallait pour le fonctionnement des lieux de culte d'autres confessions – une telle église ne pouvait s'établir que dans des bâtiments qui étaient conçus, conformément au permis de construction initial, pour satisfaire des besoins liés au culte. Or, en l'occurrence, l'église des « chrétiens orthodoxes véritables » était installée et fonctionnait sur le domaine public, dans des installations qui avaient été construites pour la Marine nationale et dont la démolition était prévue en vue de la construction de la mosquée.

14. Le Conseil d'Etat releva aussi que les installations susmentionnées, qui n'avaient jamais servi auparavant pour le culte, avaient été occupées de manière arbitraire par de personnes inconnues entre juin et septembre 2016 et après que la société chargée de construire la mosquée avait commencé les travaux. En outre, l'installation de l'église dans le bâtiment de la Marine nationale n'était pas conforme aux dispositions qui régissaient le statut urbanistique du quartier.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

15. L'article 13 § 2 de la Constitution prévoit :

> « Toute religion connue est libre, et les pratiques de son culte s'exercent sans entrave sous la protection des lois. Il n'est pas permis que l'exercice du culte porte atteinte à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. »

16. L'article 24 § 2 de la Constitution dispose :

> « L'aménagement du territoire du pays, la formation, le développement, l'urbanisme et l'extension des villes et des zones à urbaniser en général sont placés sous la réglementation et le contrôle de l'État, afin de servir au caractère fonctionnel et au développement des agglomérations et d'assurer les meilleures conditions de vie possibles. »

17. Le Conseil d'État a dit que la manifestation des convictions religieuses est soumise aux dispositions des lois qui servent des buts d'intérêt général en application d'autres dispositions constitutionnelles (arrêts nº 2706/1977 et 582/2011). Plus particulièrement, l'érection et le fonctionnement d'un lieu de culte présuppose l'existence d'un espace approprié, le respect des dispositions des lois relatives à l'urbanisme et de la

réglementation de l'usage de terrains et de bâtiments conformément à l'article 24 § 2 de la Constitution (arrêts nº 721/1969 et 2308/2000).

GRIEFS

18. La requérante se plaint des violations des articles 5, 6, 9 et 17 de la Convention.

EN DROIT

19. Invoquant les articles 5, 6, 9 et 14 de la Convention, la requérante se plaint que l'État défendeur et le Conseil d'État lui ont refusé l'accès à un espace où se trouvait une église pour manifester sa religion, alors que dans un espace adjacent, où fonctionnait un « hotspot », 2 200 personnes de confession musulmane bénéficiaient librement de toutes les facilités liées à l'exercice de leur culte.

20. Maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause (*Bouyid c. Belgique* [GC], nº 23380/09, § 55, CEDH 2015 et *Radomilja et autres c. Croatie* [GC], nº 37685/10 et 22768/10, §§ 123-126, 20 mars 2018), la Cour juge approprié d'examiner les allégations des requérants sous l'angle de l'article 9 de la Convention, lequel est ainsi libellé :

> « 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. »

21. La Cour rappelle que l'article 9 de la Convention protège, en principe, le droit de créer, d'ouvrir et de gérer des lieux ou des bâtiments consacrés au culte religieux. Dès lors, les questions relatives à l'exploitation des bâtiments religieux, y compris les frais engagés en raison du statut fiscal de ces bâtiments sont, dans certaines circonstances, susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur l'exercice du droit des membres de groupes religieux à manifester leurs croyances religieuses (*Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfi c. Turquie*, nº 32093/10, § 41, 2 décembre 2014). Qui plus est, la Cour a reconnu que, si une communauté religieuse ne peut disposer d'un lieu pour y pratiquer son culte, ce droit se trouve vidé de toute substance (*Association de solidarité avec les témoins de Jéhovah et autres c. Turquie*, nºs 36915/10 et 8606/13, § 90, 24 mai 2016).

22. En l'espèce, la Cour considère que les décisions des autorités internes de ne pas permettre l'accès de la requérante à son église pour

participer à la messe s'analyse en une ingérence dans l'exercice de son droit à la « liberté de manifester sa religion (...) par le culte (...) et l'accomplissement des rites ». Pareille immixtion méconnaît 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 et « nécessaire dans une société démocratique », pour les atteindre (*Vergos c. Grèce*, nº 65501/01, § 32, 24 juin 2004).

23. Pour justifier les refus de forces de police vis-à-vis les demandes de la requérante, le Conseil d'État s'est référé aux articles 13 § 2 et 24 § 2 de la Constitution ainsi qu'à sa propre jurisprudence en matière d'érection et de fonctionnement des lieux de culte interprétant ces articles (paragraphes 11 et 15-17 ci-dessus). La Cour admet donc que l'ingérence était « prévue par la loi ».

24. Par ailleurs, la Cour est disposée à considérer que l'ingérence en question poursuivait un but légitime, à savoir la protection de l'ordre public et les droits et libertés d'autrui (voir, *mutatis mutandis*, *Manoussakis et autres c. Grèce*, 26 septembre 1996, § 40, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, et *Vergos*, précité, § 32). À cet égard, la Cour réitère que l'application des règles d'urbanisme correspond au but légitime de « protection de l'ordre », au sens de l'article 9 § 2 de la Convention (*Association de solidarité avec les témoins de Jéhovah et autres*, précité, § 95).

25. La Cour ne saurait renoncer pour autant à son pouvoir de contrôle, et il lui appartient toujours de vérifier que l'équilibre voulu a été préservé d'une manière compatible avec le droit des requérants à la liberté de manifester leur religion (ibid. § 103).

26. Ainsi, quant à la question de savoir si l'ingérence litigieuse était « nécessaire dans une société démocratique », la Cour rappelle que l'article 9 ne garantit à une communauté religieuse aucun droit d'obtenir un lieu de culte des autorités publiques (*Griechische Kirchengemeinde München und Bayern e.V. c. Allemagne* (déc.), nº 52336/99, 18 septembre 2007 ; *Association de solidarité avec les témoins de Jéhovah et* autres, précité, § 97). Le fait que les autorités nationales ont toléré pendant une certaine période l'usage à des fins cultuelles d'un bâtiment appartenant à l'État, par des personnes n'ayant aucun titre légal pour le faire, ne fait naître aucune obligation positive dans le chef de ces autorités (*Juma Mosque Congregation et autres c. Azerbaïdjan* (déc.), nº 15405/04, § 60, 8 janvier 2013).

27. En l'espèce, la Cour relève que dans son arrêt du 26 mars 2019, le Conseil d'État a souligné que l'église des « chrétiens orthodoxes véritables » était installée et fonctionnait sur le domaine public, dans des installations qui avaient été construites pour la Marine nationale et que ces installations avaient été occupées de manière arbitraire par des personnes inconnues entre juin et septembre 2016. En outre, une partie de ces

installations de la Marine nationale avait déjà été expropriée par l'État pour faire construire la mosquée d'Athènes, construction prévue dans les lois nº 4014/2011 et 4414/2016 et dont les travaux avaient déjà commencé lorsque le bâtiment de la Marine nationale avait été aménagé en église par les fidèles en méconnaissance des dispositions qui régissaient le statut urbanistique du quartier (paragraphes 12-14 ci-dessus).

28. À l'instar de l'affaire *Vergos* précitée et à la différence de l'affaire *Manoussakis et autres* précitée, la Cour est appelée à se prononcer dans la présente affaire sur la compatibilité avec la Convention de l'interprétation d'une loi neutre à l'égard de l'exercice de la liberté de culte. Or, il est évident que l'intérêt public d'aménagement rationnel du territoire ne saurait être supplanté par les besoins de culte d'une communauté religieuse qui avait empiété de manière arbitraire sur le domaine public pour établir et faire fonctionner une lieu de culte non conforme au plan urbanistique.

29. A la lumière de ce qui précède, et compte tenu de la marge d'appréciation des États contractants en matière de planification et d'aménagement du territoire (voir, *Buckley c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, pp. 1291-1292, §§ 74-75 ; *Johannische Kirche & Horst Peters c. Allemagne* (déc.), nº 41754/98, 10 juillet 2001 ; *Vergos*, précité, § 42) la Cour estime que la mesure litigieuse était justifiée dans son principe et proportionnée à l'objectif visé.

30. Il s'ensuit que la requête doit être déclarée irrecevable comme étant manifestement mal fondée, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 10 octobre 2019.

Renata Degener
Greffière adjointe

Krzysztof Wojtyczek
Président