



OBSERVATIONS ECRITES EN TIERCE INTERVENTION

Présentées dans l'affaire

N° 2330/09

S.P. CONTRE LA ROUMANIE

introduite le 30 décembre 2008 et communiquée le 8 avril 2010

EUROPEAN CENTRE FOR LAW AND JUSTICE

4, Quai Koch

67000 Strasbourg, France

Téléphone: + 33 (0)3 88 24 94 40

Fax : + 33 (0)3 88 24 94 47

L'affaire S.P. contre la ROUMANIE (N° 2330/09) met en cause la liberté syndicale et le principe d'autonomie institutionnelle dont bénéficie toute organisation religieuse. Plus précisément, cette affaire porte sur la légitimité de la limitation par le juge de la liberté syndicale par respect pour le principe d'autonomie institutionnelle. Ces observations se basent sur les informations contenues dans la présentation des faits produite par le greffe de la Cour.

1. La liberté syndicale est fortement affirmée.

1. Le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts est fortement protégé. Il est affirmé avec force par la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ou encore la Convention 87 de l'Organisation internationale du travail (OIT)¹.

2. Ces textes garantissent à « toute personne »², ou à « tous les travailleurs et employeurs »³ « le droit de s'associer librement au sein d'organisations nationales ou internationales pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux ». Cette « liberté est reconnue sans discrimination d'aucune sorte tenant à l'occupation, au sexe, à la couleur, à la race, aux croyances, à la nationalité, aux opinions politiques, etc., non seulement aux travailleurs du secteur privé de l'économie, mais aussi aux fonctionnaires et aux agents des services publics en général. »⁴

3. Les limitations et exceptions à ce droit à l'égard des membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat font l'objet d'une interprétation de plus en plus restrictive, tant *ratione materiae* et *ratione personae*. La Cour a eu l'occasion de préciser que les agents publics bénéficient aussi de la liberté syndicale : « l'article 11 s'impose à l'État employeur, que les relations de ce dernier avec ses employés obéissent au droit public ou au droit privé »⁵. L'article 11 § 2 est d'interprétation stricte : « *seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à la liberté d'association* »⁶, les autorités nationales ne disposant en la matière que d'une marge d'appréciation réduite. Enfin, les États ont une obligation positive de garantir la jouissance des droits consacrés à l'article 11⁷.

¹ Convention 87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, Article 2 « Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières. »

² Formulation de l'article 11 de la Conv EDH et de l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 qui reconnaît « le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux ».

³ Formulation de l'article 5 de la Charte sociale européenne et de l'article 2 de Convention 87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

⁴ Voir Recueil OIT 1996, paragr. 205 et 308e rapport, cas no 1900, paragr. 182.

⁵ CEDH, 6 févr. 1976, A.21, *Schmidt et Dahlström c/ Suède*, § 33.

⁶ CEDH, 2 févr. 2006, n° 28602/95, *Tüm Haber Sen et Cinar c/ Turquie*.

⁷ CEDH, 21 nov. 2006, n° 34503/97, *Demir et Baykara c/ Turquie*.

4. Le Comité européen des droits sociaux, tout en reconnaissant que les Etats sont autorisés à apporter « *n'importe quelle limitation et même la suppression intégrale de la liberté syndicale des membres des forces armées* »⁸, a estimé, s'agissant de la police, qu'« *il ressort du texte de la deuxième phrase de l'article 5 et des travaux préparatoires concernant cette disposition, que celle-ci, tout en permettant à un Etat de limiter la liberté syndicale de la police, ne saurait l'autoriser pour autant à priver ses membres de la totalité des garanties qu'elle consacre* ». ⁹ En d'autres termes, les membres de la police doivent bénéficier des privilèges syndicaux essentiels, à savoir le droit de négocier leurs salaire et conditions de travail, ainsi que de la liberté de réunion.¹⁰ Plusieurs recommandations du Conseil de l'Europe invitent les Etats membres à considérer la reconnaissance de la liberté syndicale à leur personnel militaire en raison notamment de la professionnalisation des personnels des forces armées.¹¹ Enfin, l'OIT fait bénéficier au personnel civil des forces armées la liberté syndicale ; ils doivent avoir le droit de constituer, sans autorisation préalable, les organisations de leur choix¹² et de s'y affilier, ainsi que d'une protection adéquate contre les actes de discrimination antisyndicale, dans les mêmes conditions que les autres militants et dirigeants syndicaux du pays.¹³

5. La Constitution Roumaine pose en son article 9 que « les syndicats, les associations d'employeurs et les associations professionnelles seront établies et mèneront leurs activités en accord avec leurs statuts, conformément à la loi. Elles contribueront à la protection des droits et à la promotion des intérêts professionnels, économiques et sociaux de leurs membres ». L'article 40, paragraphe 1^{er} de la Constitution précise de nouveau que « les citoyens peuvent s'associer librement pour former des partis politiques, syndicats, associations d'employeurs et autres formes d'associations ».

6. En application de ces principes, la loi n° 54/2003 sur les syndicats, prévoit que toute personne employée, y compris les fonctionnaires, a le droit de constituer librement des syndicats et d'y adhérer. Seules les personnes exerçant des fonctions de direction, les hauts fonctionnaires, les magistrats, les militaires, les policiers et les membres des services spéciaux ne peuvent pas constituer des syndicats (article 4). Concernant les fonctionnaires, le droit roumain prévoit un aménagement en demandant au haut fonctionnaire public ou un fonctionnaire public dirigeant qui vient d'être élu dans les organes dirigeants des organisations syndicales, d'opter pour l'une des deux fonctions dans un délai de 15 jours depuis son élection dans les organes dirigeants des organisations syndicales. « Un autre aspect positif, qui témoigne du retour à la normalité des relations sociales existantes dans la société roumaine, revenue à la démocratie après le moment

⁸ CEDS, Avis le 4 décembre 2000, publiée le 23 mars 2001.

⁹ Conclusions I du CEDS, p. 33 ; voir également Conclusions II du CEDS, *Italie*, p. 23 et Conclusions III du CEDS, *Italie*, p. 35.

¹⁰ CEDS, Conseil européen des syndicats de police c. Portugal, n°11/2001, décision sur le fond du 22.05.2002.

¹¹ Voir Recommandation 1742 du 11 avril 2006 recommandant aux Etats membres « d'autoriser les membres des forces armées à s'organiser dans des associations professionnelles représentatives ou des syndicats ayant le droit de négocier sur des questions concernant les salaires et les conditions de travail [...] » (§ 9.1). Recommandation 1572 (Doc. 9532, 02.09.2002) de l'APCE relative au droit d'association du personnel professionnel des forces armées demande au Comité des Ministres d'inviter les gouvernements des Etats membres à autoriser les membres des forces armées et le personnel militaire à s'organiser dans des associations représentatives ayant le droit de négocier sur des questions concernant les salaires et les conditions de travail. Le CM a fait valoir dans sa réponse qu'il n'était pas en mesure d'approuver la proposition d'amendement à l'article 5 de la CSE, tout en observant que les membres des forces armées et le personnel militaire ont, dans de nombreux pays, le droit de s'organiser et de mener des négociations collectives. Le Comité des Ministres a invité tous les Etats membres à étudier les divers exemples existants (doc. CM/AS(2003)1572 final).

¹² Voir Recueil OIT 1996, paragr. 223 et 330e rapport, cas no 2229, paragr. 941.

¹³ Voir Recueil OIT 1996, paragr. 224.

22 décembre 1989, est la reconnaissance, pour les fonctionnaires publics, du droit à faire la grève. »¹⁴

7. La liberté syndicale ne contient pas, en elle-même de limitation explicite permettant d'exclure a priori le personnel employé par les églises du droit de former ou adhérer à des syndicats. Les similitudes fonctionnelles entre l'armée et le clergé ne permettent pas d'appliquer par extension le régime dérogatoire, elles peuvent seulement aider à comprendre certains des motifs qui ont pu conduire les juridictions roumaines à ne pas reconnaître le syndicat requérant.

8. En revanche, l'autonomie doctrinale et institutionnelle dont bénéficient les églises et les organisations dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions peut être susceptible de justifier des limitations à l'exercice de la liberté syndicale.

2. L'objet du syndicat S. P.

9. Avant d'entrer plus en détail dans l'étude des relations entre liberté syndicale et principe d'autonomie institutionnelle, il y a lieu, à notre sens, de relever une difficulté relative à l'objet du syndicat requérant.

10. Selon ses statut, le syndicat requérant « s'est fixé pour objectifs de représenter et de défendre les droits et les intérêts professionnels, économiques, sociaux et culturels du clergé et des membres séculiers de l'église dans leurs rapports avec l'administration de la métropole d'Olténie, de la Patriarchie et du ministère de la culture et des cultes. »

L'objet du syndicat est très vaste et excède celui habituellement conféré aux syndicats qui est de défendre les intérêts économiques et sociaux des employés et employeurs. La Constitution Roumaine, en son article 9, définit les syndicats, associations d'employeurs et associations professionnelles comme ayant pour objet de contribuer « à la protection des droits et à la promotion des intérêts professionnels, économiques et sociaux de leurs membres ».

11. D'une part, le requérant semble excéder ce champ en prétendant représenter et défendre non seulement les intérêts du clergé (qui est employé par l'Eglise) mais aussi « des membres séculiers de l'église » qui, par définition ne font pas partie du clergé. Cette disposition peut être problématique à plusieurs égards si la catégorie des membres séculiers de l'église peut désigner de simples fidèles de l'église, c'est-à-dire des personnes membres de l'Eglise mais non employés par elle.

12. Les droits nationaux réservent la faculté de créer des syndicats ou associations professionnels aux personnes exerçant la même profession, des métiers similaires ou des métiers connexes¹⁵. En droit français par exemple, seules peuvent créer ou adhérer à un syndicat les personnes qui exercent de façon habituelle et rémunérée une même profession ou qui exercent leur profession dans un même secteur d'activité. Sont concernés les titulaires d'un contrat de travail qui suppose l'existence d'activités rémunérées à l'exclusion des activités désintéressées ou

¹⁴ Alina Livia NICU, (Maître de Conférences à l'Université de Craiova) *Considérations Sur La Liberté Syndicale Dans La Matière De La Fonction Publique Et Jurisprudence De La Cour Européenne De Justice*, ACTA UNIVERSITATIS DANUBIUS. JURIDICA Nr. 1/2008. Pour la situation antérieure, voir Alexander TICLEA (Institut de recherches juridiques de l'Académie roumaine) *Aspects de la Liberté Syndicale en Roumanie*, R.I.D.C. 2-1993.

¹⁵ Voir par exemple l'article L. 2131-2 du Code du travail français.

philanthropiques¹⁶. Ne pourrait ainsi donc se constituer en syndicat ni une organisation ouverte « à tout salarié, quel que soit le type de son travail ou de sa branche d'activité »¹⁷, ni une organisation qui ne représente aucune profession, tel qu'un « syndicat des justiciables »¹⁸.

13. D'autre part, l'objectif de représenter et de défendre les droits et intérêts « culturels » des membres de l'église n'entre pas dans le cadre de l'objet habituel d'un syndicat et aurait pu éventuellement justifier le refus d'enregistrement du syndicat.

14. Ces deux particularités du statut du syndicat semblent indiquer que le requérant se donnait pour vocation de représenter largement une portion de l'Eglise d'Olténie, au-delà de la simple protection des droits économiques et sociaux des employés de l'Eglise. Si le syndicat requérant souhaitait effectivement représenter et défendre les droits et intérêts notamment culturels de membres de l'église, peut-être aurait-il été plus opportun de créer une association, voire même un groupement religieux, comme la loi roumaine le permet.

15. D'ailleurs, il semble que la création de ce syndicat soit intervenue à l'occasion d'un conflit interne à l'Eglise et sortant du champ des relations employé-employeur. A cet égard, si l'Etat doit s'abstenir de toute intervention au sein d'un conflit interne à l'Eglise, s'il doit demeurer « neutre et impartial »¹⁹ en matière d'enregistrement d'associations culturelles²⁰ comme d'ouverture des lieux de culte²¹ ou d'exercice public du culte²² d'une église dissidente, il n'est pas pour autant dans l'obligation de faire droit à toute demande d'enregistrement dès lors que les conditions objectives requises à cette fin ne sont pas réunies.

16. Il n'apparaît pas, au regard des exigences du droit international et de la jurisprudence de la Cour, que les obligations positives de la Roumanie aillent jusqu'à l'obliger de permettre l'enregistrement de syndicats ayant un objet dépassant largement le cadre de l'action syndicale.

17. Il ne semble pas que le refus d'enregistrement ait visé « à supprimer la cause des tensions en éliminant le pluralisme ».²³ A cet égard, rien ne permet de conclure que les requérants n'auraient pas été en mesure de créer une association, voire même une structure culturelle dissidente regroupant à la fois des clercs et des fidèles. De même, rien ne permet de conclure que les autorités roumaines auraient refusé d'accorder la personnalité morale à un syndicat composé exclusivement d'employés de l'Eglise.

18. Si l'on considère que le caractère particulier de l'objet de l'association requérante est en aucun cas susceptible de faire légitimement obstacle à sa reconnaissance en qualité de syndicat, se pose alors la question de la relation entre les principes d'autonomie et de liberté syndicale.

¹⁶ Cass. soc., 13 janv. 2009 : JCP S, 2009, 1343, note A. Martinon : arrêt qui se fonde sur l'article 2 de la Convention n° 87 de l'OIT relative à la liberté syndicale

¹⁷ Cass. soc., 8 oct. 1996 : Bull. civ. 1996, V, n° 316 ; TPS 1996, comm. 507, note B. Boubli.

¹⁸ Cass. crim., 26 mai 1994, Bidalou. – CE, 28 juill. 1993 : Rec. CE 1993, p. 251 pour un Conseil national des organismes de formation professionnelle

¹⁹ CEDH, 16 déc. 2004, *Haut Conseil spirituel de la communauté musulmane c/ Bulgarie*, § 93.

²⁰ CEDH, *Métropole de Bessarabie, précit.*; CEDH, 5 oct. 2006, *Branche de Moscou de l'Armée du salut c/ Russie*. – CEDH, 5 avr. 2007, *Église de scientologie de Moscou c/ Russie*, RTDH 2007, p. 1137, note G. Gonzalez.

²¹ CEDH, *Manoussakis*, § 44 et 45.

²² CEDH, 26 juill. 2007, *Barankevitch c/ Russie*, § 31.

²³ CEDH, *Serif*, § 53. – CEDH, *Métropole de Bessarabie et a.*, § 116. – CEDH, 17 oct. 2002, *Agga c/ Grèce* (n° 2), § 59. – CEDH, 22 janv. 2009, *Saint Synode de l'Église orthodoxe bulgare (métropolitaine Innocent) c/ Bulgarie*, § 159.

3. Principe d'autonomie de l'Eglise et liberté syndicale

a. L'Eglise peut légitimement interdire à ses clercs de fonder un syndicat au titre du principe d'autonomie doctrinale

19. L'Eglise peut légitimement interdire à ses clercs de fonder un syndicat, si elle considère une telle structure contraire au bien de l'Eglise. Il convient de noter que le personnel des « églises et des autres organisations publiques ou privées dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions » peut être soumis à une obligation de « bonne foi et de loyauté envers l'éthique de l'organisation. »²⁴ Cette obligation, reconnue par la directive 78/2000/CE du Conseil du 27 novembre 2000, ainsi que par la Cour à de multiples reprises depuis la décision *Rommelfänger c. Allemagne*, du 6 septembre 1989²⁵ jusqu'aux récentes décisions du 23 octobre 2010 dans les affaires *Bernhard Josef Schüth c. l'Allemagne* (n° 1620/03) et *Michael Heinz Obst c. l'Allemagne*, (n° 425/03)²⁶, vise une bonne prise en compte de la double dimension - contractuelle et spirituelle - de la relation de travail existant au sein des églises et organisations dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions. Parce que cette double dimension est difficile à appréhender par le droit, le caractère contractuel de la relation étant souvent dans les faits subordonné à sa dimension spirituelle, et comme absorbé par elle, c'est au regard des exigences de la liberté de religion et de conscience que la relation de travail doit aussi être appréciée.

20. L'on peut s'interroger sur le point de savoir si, en l'espèce, l'obligation de loyauté envers l'église peut légitimement impliquer le renoncement à l'exercice de la liberté syndicale. Dans l'affaire *Young, James et Webster c/ R.U.*²⁷, la Cour, en reconnaissant le droit de ne pas se syndiquer, a admis le fait qu'une dérogation réglementaire doivent exister pour les fidèles de l'Eglise qui se voyaient interdire par leurs prêtres de se syndiquer. La légitimité de cette interdiction pour motif religieux d'adhérer à un syndicat n'a aucunement été remise en cause par la Cour.

21. Le juge européen insiste régulièrement sur le fait que « sauf dans des cas très exceptionnels, le droit à la liberté de religion exclut toute appréciation étatique sur la légitimité des croyances religieuses »²⁸. En effet, la liberté de manifester sa religion « exclut toute appréciation de la part de l'État sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci »²⁹. L'État est soumis à un devoir « de neutralité et d'impartialité incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de la légitimité des croyances religieuses »³⁰³¹.

22. La proportionnalité de la différence de traitement qui résulte pour les employés des organisations religieuses de l'impossibilité d'enregistrer leur syndicat doit s'apprécier « eu égard à l'éthique de l'organisation ». Comme le souligne le professeur Dubout, cette « rédaction,

²⁴ La directive 78/2000/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail reconnaît le « droit des églises et des autres organisations publiques ou privées dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions, agissant en conformité avec les dispositions constitutionnelles et législatives nationales, de requérir des personnes travaillant pour elles une attitude de bonne foi et de loyauté envers l'éthique de l'organisation. » (Article 4)

²⁵ *Rommelfänger c. Allemagne*, n° 12242/86, décision de la Commission du 6 septembre 1989, *Décisions et rapports* 62, 151 et autres.

²⁶ Voir aussi *Lombardi Vallauri c. Italie*, n° 39128/05, § 41.

²⁷ CEDH, 13 Août 1981, *Young, James et Webster c/ R.U.*, Série A, n° 44; C.Dr.Eur., 1982, p. 229, obs. G. Cohen-Jonathan.

²⁸ CEDH, 26 sept. 1996, *Manoussakis et a. c/ Grèce*, § 47 ; RTDH 1997, p. 536, note G. Gonzalez.

²⁹ CEDH, *Manoussakis*, § 47, ouverture de maisons de prière dépendant d'un avis du métropolite de l'Eglise chrétienne orthodoxe.

³⁰ voir, *mutatis mutandis*, CEDH, *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France* [GC], n° 27417/95, § 84, CEDH 2000-VII.

³¹ CEDH, *Refah Partisi* § 91.

interprétée souplesment, pourrait légitimer un très vaste éventail de différences de traitement »³². En fait comme en droit, compte-tenu du principe d'autonomie doctrinale des mouvements religieux suivant lequel il n'appartient qu'à l'organisation religieuse de définir son éthique, cette rédaction est susceptible de légitimer toute différence de traitement qui ne soit pas contraire aux « principes constitutionnels des États membres » ainsi qu'aux « principes généraux du droit communautaire ».

23. Le fait de renoncer à l'exercice de libertés et droits fondamentaux en entrant comme clerc ou fidèle au sein d'une église ne signifie pas que cette église porte atteinte à ces droits et libertés. L'église, en vertu de son autonomie doctrinale est libre de déterminer les libertés et droits fondamentaux à l'exercice desquels il est demandé à ses fidèles de renoncer. Les églises « ne sont pas tenues d'assurer la liberté de religion de leurs prêtres et de leurs fidèles »³³, elles ne sont pas davantage tenues d'assurer à leur clergé le droit de fonder une famille ou d'entretenir des relations familiales.³⁴ Comme la Commission l'a indiqué dans l'affaire *X. c. Danemark*³⁵: « leur liberté personnelle de pensée, de conscience et de religion s'exerce au moment d'accepter ou de refuser une fonction ecclésiastique et, au cas où ils viendraient à être en désaccord avec les enseignements de l'église, leur droit de quitter celle-ci sauvegarde leur liberté de religion. »

24. S'agissant du vœu d'obéissance, l'ECLJ partage l'avis suivant lequel le devoir d'obéissance ne peut pas prévaloir sur la législation interne, dans le sens où nul ne doit être forcé d'obéir. L'obéissance doit être librement accordée, et doit pouvoir être retirée plus librement encore. Elle est une exigence de nature spirituelle. Le vœu d'obéissance n'a pas moins d'importance dans la vie religieuse que ceux de pauvreté et de chasteté.

25. Cette liberté de faire vœu d'obéissance se fonde autant sur la liberté religieuse que sur le principe de l'autonomie individuelle. La Cour a souvent rappelé que l'article 8 de la Convention protégeant la vie privée couvre plus généralement le droit à l'épanouissement personnel, que ce soit sous la forme du développement personnel³⁶ ou sous l'aspect de l'autonomie personnelle³⁷. Même des pratiques qui peuvent choquer et entraîner des blessures physiques peuvent être protégées contre l'ingérence de l'Etat dès lors qu'elles sont consenties et qu'elles entrent dans le cadre de la vie privée.³⁸ Il ne fait aucun doute à cet égard que la vie spirituelle est une composante de la vie privée, sans pouvoir être réduite à celle-ci d'ailleurs.

L'Etat doit donc respecter le vœu d'obéissance, mais il n'en est pas le garant.

26. La faculté de fonder un syndicat ou toute autre association sans autorisation préalable de l'autorité canonique compétente fait partie des libertés auxquelles le clergé a pu raisonnablement renoncer en intégrant l'Eglise. Le clergé a pu raisonnablement y renoncer, non seulement au titre du devoir d'obéissance qui s'applique en pareille matière, mais aussi au titre du respect et de loyauté dus envers le mode de fonctionnement institutionnel de l'Eglise. Sur ce dernier point, il convient de relever que le fonctionnement institutionnel revêt dans l'Eglise orthodoxe une

³² É. DUBOUT, « Principe d'égalité et droit de la non-discrimination », *JurisClasseur Libertés*, Fasc. 500, § 74.

³³ Comm.EDH, déc. 8 mars 1976, *X. c/ Danemark*, n° 7374/76 ; DR 5, p. 157. – Comm. EDH, déc. 11 avr. 1996, *Finska Församlingen I Stockholm et Hautaniemi c/ Suède* : DR 85-B, p. 94.

³⁴ CEDH, déc. 6 Mars 2003, *SIJAKOVA and Others c. Former Yugoslav Republic of Macedonia*, n° 67914/01.

³⁵ Comm.EDH, déc. 8 mars 1976, *X. c/ Danemark* : DR 5, p. 157, précit.

³⁶ *Christine Goodwin c. Royaume-Uni* [GC], arrêt du 11 juillet 2002, *Recueil* 2002-VI, § 90.

³⁷ CEDH, 29 avril 2002, *Pretty c. Royaume-Uni*, *Recueil* 2002-III, § 61.

³⁸ CEDH, 17 février 2005, *K.A. et A.D. c. Belgique*, n°s 42758/98 et 45558/99.. Ph. MALAURIE Philippe « La dignité de la personne humaine, la liberté sexuelle et la Cour européenne des droits de l'homme », *LPA* N°152, 01 août 2006.

signification spirituelle : l'Eglise, dans sa structure *ecclésiologique*, est elle-même une réalité spirituelle ; bouleverser cette structure, c'est porter atteinte au contenu de la foi.

27. Il semble ainsi certain que l'Eglise peut légitimement interdire à ses clercs de fonder un syndicat interne à l'Elise. L'Etat doit reconnaître l'intérêt légitime qu'a l'Eglise à ne pas permettre à ses clercs de fonder un syndicat.

28. L'Etat, qui doit respecter le vœu d'obéissance, doit à ce titre respecter cette interdiction, mais il n'en est pas le garant. Si l'Etat n'est pas le garant du vœu d'obéissance au niveau individuel, il ne peut pas pour autant méconnaître le fait que le fonctionnement interne de l'Eglise est fondé largement sur l'obéissance. Le principe de l'obéissance est un principe constitutif de l'Eglise, tout comme le principe contractuel est constitutif des relations entre employés et employeurs.

b. L'Etat doit respecter l'autonomie institutionnelle de l'Eglise

29. « En matière de statut juridique, il est fondamental que l'Etat prenne un soin tout particulier de respecter l'existence autonome des communautés religieuses, car elle est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9. »³⁹. Ce principe a été affirmé à de nombreuses reprises par la Cour⁴⁰.

30. La Grande Chambre de la Cour, dans un arrêt d'octobre 2000, *Hassan et Tchaouch c/ Bulgarie*, a rappelé et consacré l'autonomie des communautés religieuses en ces termes :

« le droit des fidèles à la liberté de religion suppose que la communauté puisse fonctionner paisiblement, sans ingérence arbitraire de l'Etat. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9. Elle présente un intérêt direct non seulement pour l'organisation de la communauté en tant que telle, mais aussi pour la jouissance effective par l'ensemble de ses membres actifs du droit à la liberté de religion.

Si l'organisation de la vie de la communauté n'était pas protégée par l'article 9 de la Convention, tous les autres aspects de la liberté de religion de l'individu s'en trouveraient fragilisés. »⁴¹

Dans cette même affaire, la Cour a souligné que « les communautés religieuses existent traditionnellement et universellement sous la forme de structures organisées. Elles respectent des règles que les adeptes considèrent souvent comme étant d'origine divine. » Ces règles qui structurent et organisent la forme des communautés religieuses, « lorsque l'organisation d'une telle communauté est en cause »⁴² entrent dans le champ de la protection de l'article 9 de la Convention qui « doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention »⁴³. La Cour fonde la protection de cette autonomie sur la prise en considération notamment de la dimension spirituelle des institutions religieuses *per se*, les institutions religieuses ayant souvent en elles-mêmes une signification et un rôle dans la foi et l'exercice du culte.

³⁹ COMMISSION DE VENISE, *Avis Sur Le Projet De Loi Concernant La Liberté De Religion Et Le Régime Général Des Religions En Roumanie*, 64e session plénière, Venise, 21-22 octobre 2005, § 20.

⁴⁰ Voir CEDH GC, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, n° 30985/96, § 62, CEDH 11/2000 ; voir également *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, n°45701/99, § 118, CEDH 12/2001.

⁴¹ CEDH, 26 oct. 2000, *Hassan et Tchaouch c/ Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 84, CEDH 2000-XI. § 62.

⁴² CEDH, *Obst c. Allemagne*, § 44., *précit.*

⁴³ *Idem*

31. Le droit interne roumain reconnaît et garantit cette autonomie institutionnelle. Ainsi, la Constitution dispose en son article 29§3 :

« Les cultes religieux sont libres et ils s'organisent conformément à leur propres statuts, dans les conditions fixées par la loi ».

La loi n° 489/2006 sur la liberté religieuse et le régime des cultes⁴⁴ reconnaît à l'Eglise orthodoxe roumaine le statut de personne morale, jouissant d'autonomie pour son organisation interne.

Elle dispose à son article 8 :

« (1) Les cultes reconnus sont des personnes juridiques d'utilité publique. Ils s'organisent et fonctionnent conformément aux dispositions constitutionnelles et de la présente loi, de façon autonome, conformément à leurs propres statuts ou codes canoniques.

(2) Sont également des personnes juridiques, les parties composantes des cultes, suivant la manière dont elles sont mentionnées dans les statuts ou les codes canoniques, si elles remplissent les conditions prévues.

(3) Les cultes fonctionnent en respectant les dispositions légales et conformément à leurs propres statuts ou codes canoniques, dont les dispositions sont applicables à leurs propres fidèles. »

L'article 23 relatif au personnel des cultes étend le principe d'autonomie institutionnel aux relations salariales en posant :

« (1) Les cultes choisissent, désignent, emploient ou révoquent le personnel conformément à leurs propres statuts, codes canoniques ou règlements.

(2) Le personnel des cultes peut être sanctionné disciplinairement pour la transgression des principes doctrinaires ou moraux du culte, conformément à leurs propres statuts, codes canoniques ou règlements. (...) »

Ces dispositions ont été soumises à l'examen de la Commission de Venise, qui a rendu un avis en octobre 2005.⁴⁵

32. La question que le tribunal départemental de Dolj a dû légitimement se poser, est ainsi la suivante : *Est-ce que la reconnaissance du syndicat S.P. est de nature à porter gravement atteinte à l'autonomie institutionnelle de l'Eglise ?*

33. Il convient, comme l'a fait le tribunal de Dolj de s'interroger sur les conséquences de la reconnaissance du syndicat sur le fonctionnement interne de l'Eglise. En effet, la liberté syndicale implique l'exercice de certains moyens pour les membres d'un syndicat de protéger leurs intérêts et l'obligation positive de l'État d'autoriser et de rendre possibles la conduite et le développement de cette action collective⁴⁶. Parmi les moyens à employer à cette fin figure la consultation, la conclusion de conventions collectives⁴⁷ et le droit de grève. La « Cour n'accepte pas les restrictions qui affectent les éléments essentiels de la liberté syndicale sans lesquels le contenu de cette liberté serait vidé de sa substance. »⁴⁸ Quant à la Charte sociale européenne, en son article 6, paragraphe 2, elle reconnaît à tout travailleur comme à tout syndicat le droit de mener des négociations collectives, faisant ainsi peser sur les pouvoirs publics l'obligation correspondante de promouvoir activement une culture du dialogue et de la négociation dans l'économie, afin d'aboutir à une large couverture conventionnelle.⁴⁹

⁴⁴ <http://www2.misha.fr/flora/doc/ILEGI/ro070108fr.pdf>

⁴⁵ *Précit.*

⁴⁶ CEDH, 27 oct. 1975, *Synd. nat. de la police belge c/ Belgique*, A.19.

⁴⁷ CEDH, 21 nov. 2006, *Demir et Baykara c/ Turquie*, § 35, *précit.*

⁴⁸ Voir CEDH, 12 nov. 2008, n° 34503/97, *Demir et Baykara c/ Turquie* § 144, *précit.*

⁴⁹ Voir CEDH, 12 nov. 2008, n° 34503/97, *Demir et Baykara c/ Turquie* § 154, *précit.*

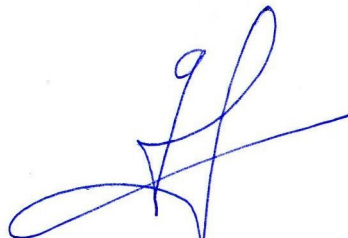
Si le syndicat avait été enregistré, aurait-il pu avoir les moyens de fonctionner ? L'Eglise employeur pourrait-elle pu être contrainte de négocier et d'adopter des conventions collectives à l'égard de son personnel religieux ?

34. Si l'on considère, comme l'a fait le tribunal départemental de Dolj, que le syndicat est une forme d'association créée « au sein de l'église », il ne fait aucun doute qu'une telle création doit respecter les statuts de l'Eglise. Le caractère mixte du syndicat -composé à la fois de fidèles laïcs et de religieux- et son objet en partie culturel, rend confus sa position à l'égard de l'Eglise. Cette association fait-elle partie de l'église ou lui fait-elle face ? Composée de membres laïcs et de religieux, réunis sur motifs religieux, cette association est de nature religieuse et ecclésiale.

35. Par ailleurs, l'article 14 § 1^{er} de la loi sur la liberté religieuse pose que « *Chaque culte doit avoir un organe national de direction ou de représentation.* » La création d'un second organe de représentation « du clergé et des membres séculiers de l'église dans leurs rapports avec l'administration (...) du ministère de la culture et des cultes » pose un problème à cet égard.

36. La difficulté eut été moindre pour l'Etat si le requérant avait prétendu créer une association extérieure à l'église. Le caractère mixte de l'objet de l'association requérante rend sa nature juridique première – canonique ou de droit civil - difficilement identifiable. Les juridictions roumaines ont eu des motifs raisonnables de considérer que cette association est d'abord de nature religieuse, et qu'à ce titre elle doit respecter les statuts de l'Eglise dont elle émane.

Les juridictions roumaines ont également pu raisonnablement considérer que la reconnaissance de ce syndicat – qui se voudrait représentatif de l'Eglise – forcerait l'autonomie institutionnelle de l'Eglise.



Dr Grégor Puppink
Directeur Général