



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE SINDICATUL PĂSTORUL CEL BUN c. ROUMANIE

(Requête n° 2330/09)

ARRÊT

STRASBOURG

31 janvier 2012

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 Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie,

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

Josep Casadevall, *président*,

Egbert Myjer,

Ján Šikuta,

Ineta Ziemele,

Nona Tsotsoria,

Mihai Poalelungi,

Kristina Pardalos, *juges*,

et de Santiago Quesada, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 13 décembre 2011,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 2330/09) dirigée contre la Roumanie et dont le syndicat *Păstorul cel Bun* (le Bon Pasteur) a saisi la Cour le 30 décembre 2008 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le syndicat requérant est représenté par M^e I. Gruia, avocat à Craiova. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») était représenté par son agent, M. Răzvan-Horațiu Radu, du ministère des affaires étrangères.

3. A la suite du départ de M. Corneliu Bîrsan, juge élu au titre de la Roumanie (article 28 du Règlement de la Cour), le Président de la chambre a désigné M. Mihai Poalelungi pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 26 § 4 de la Convention et 29 § 1 du règlement de la Cour).

4. Le requérant allègue que le rejet de sa demande tendant à son enregistrement comme syndicat a porté atteinte au droit de ses membres de fonder des syndicats au sens de l'article 11 de la Convention.

5. Le 31 mars 2010, le président de la troisième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 1 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et sur le fond de la requête. Les parties ont chacune soumis des commentaires écrits sur les observations de l'autre. Des observations ont également été soumises par l'Archevêché de Craiova et par l'organisation non gouvernementale *Centre européen pour la justice et les droits de l'homme*, que le président avait autorisés à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 3 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Le 4 avril 2008, trente-cinq membres du clergé et du personnel laïc de l'Eglise orthodoxe roumaine, dont une majorité de prêtres orthodoxes des paroisses de la métropole d'Olténie (région du sud-ouest de la Roumanie), réunis en assemblée générale, décidèrent de fonder le syndicat *Păstorul cel Bun*. Les passages pertinents du statut se lisent comme suit :

« Le but du syndicat du personnel clérical et laïc travaillant dans les paroisses ou dans d'autres structures ecclésiastiques relevant de la juridiction administrative et territoriale de la Métropole d'Olténie, est librement consenti et vise la représentation et la défense des droits et des intérêts professionnels, économiques, sociaux et culturels des clercs et des laïcs membres du syndicat dans leurs rapports avec la hiérarchie de l'Eglise et le ministère de la Culture et des Cultes.

Afin d'atteindre ce but, le syndicat compte :

- a) assurer le respect des droits fondamentaux de ses membres au travail, à la dignité, à la protection sociale, à la sécurité au travail, au repos, aux assurances sociales, aux aides en cas de chômage, aux droits à la retraite et aux autres droits prévus par la législation en vigueur ;
- b) assurer pour chaque membre du syndicat un travail qui corresponde à sa formation professionnelle et à ses compétences ;
- c) assurer le respect des dispositions légales concernant la durée des congés et des jours de repos ;
- d) assurer la promotion de la libre initiative, de la concurrence et de la liberté d'expression de ses membres ;
- e) assurer l'application et le respect scrupuleux des dispositions légales concernant la protection du travail et des droits qui en découlent ;
- f) appliquer intégralement les dispositions de la loi n° 489/2006 relative à la liberté religieuse et au régime juridique des cultes, du Statut de l'Eglise orthodoxe roumaine et des saints canons de l'Eglise orthodoxe roumaine ;
- g) négocier avec l'Archevêché et la Métropole les contrats collectifs et individuels de travail qui doivent préciser expressément tous les droits et les devoirs des clercs et des laïcs ;
- h) assurer la protection du président et des représentants du syndicat, au cours et après l'expiration de leur mandat ;
- i) assurer la présence et la représentation du syndicat à tous les niveaux et dans toutes les instances de décision, selon les dispositions légales en vigueur ;

j) utiliser la pétition, la manifestation et la grève comme moyens de défense des intérêts de ses membres et pour la défense de leur dignité et de leurs droits fondamentaux ;

k) assigner en justice les personnes physiques ou morales qui méconnaissent la législation du travail, le droit syndical ou, les dispositions de la convention collective au niveau de la Métropole ou des contrats de travail si les litiges correspondants n'ont pas pu être résolus par la négociation ;

l) assurer le respect et l'application des dispositions légales relatives à la rémunération et à la garantie de conditions de vie décentes ;

m) œuvrer pour que les clercs et les laïcs puissent bénéficier de l'ensemble des droits dont jouissent d'autres catégories sociales ;

n) constituer des caisses d'entraide propres ;

o) éditer et imprimer des publications visant à informer ses membres et à défendre leurs intérêts ;

p) créer et administrer dans le respect des dispositions légales et dans l'intérêt de ses membres des organismes de culture, d'enseignement et de recherche dans le domaine de l'activité syndicale, des établissements sociaux et des établissements socio-économiques ;

r) lever des fonds propres pour l'entraide de ses membres ;

s) organiser et financer des activités religieuses ;

ș) formuler des propositions pour les élections organisées dans les structures locales de l'Eglise et proposer la participation au Saint synode de l'Eglise orthodoxe roumaine d'un prêtre, membre du syndicat.

t) demander à l'Archevêché qu'il présente dans le cadre de l'assemblée des prêtres un rapport sur ses revenus et dépenses ;

ț) demander au Conseil de l'Archevêché qu'il communique, chaque trimestre ou chaque année, les décisions prises en matière de nominations, de transferts et de répartition des budgets. »

7. En vertu de la loi n° 54/2003 sur les syndicats, le président élu du syndicat sollicita auprès du tribunal de première instance de Craiova l'octroi au syndicat de la personnalité morale et son inscription sur le registre des syndicats.

8. Le représentant de l'Archevêché s'opposa à cette demande. Il reconnut que les membres du syndicat étaient employés de l'Archevêché en vertu de contrats individuels de travail, mais fit valoir que le statut interne de l'Eglise orthodoxe, reconnu par l'arrêté du Gouvernement n° 53/2008, interdisait la création de toute forme d'association sans l'accord préalable de l'archevêque.

9. Le représentant du syndicat réitéra sa demande en soulignant que les conditions légales pour la création d'un syndicat, prévues par la loi n° 54/2003 sur la liberté syndicale, étaient respectées, et que la loi en question n'interdisait pas la création d'un syndicat par les catégories professionnelles en cause en l'espèce.

10. Le ministère public se joignit à la demande, estimant que la création du syndicat était conforme à la loi et que le statut interne de l'Eglise ne pouvait pas l'interdire, les prêtres et les laïcs concernés étant tous employés par l'Eglise et ayant à ce titre le droit de s'associer pour défendre leurs droits.

11. Par un jugement du 22 mai 2008, le tribunal accueillit la demande du syndicat et ordonna son inscription au registre des syndicats, lui conférant ainsi la personnalité morale.

12. Le tribunal fonda son jugement sur les dispositions des articles 2 de la loi n° 54/2003, 39 du Code du travail, 40 de la Constitution, 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

13. Il nota que la loi n° 489/2006 sur la liberté religieuse autorisait le fonctionnement autonome des organisations religieuses pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à la sécurité nationale, à l'ordre et à la santé publics, à la morale et aux droits et libertés fondamentaux. Observant ensuite qu'il ne prêtait pas à controverse que les membres du syndicat étaient employés en vertu d'un contrat de travail, il jugea que, dès lors, leur droit à se syndiquer, qui était garanti par la législation du travail, ne pouvait pas être subordonné à l'obtention préalable de l'accord de leur employeur.

14. Relativement à la réglementation interne de l'Eglise, le tribunal jugea que la subordination hiérarchique et l'obéissance qui étaient dues par les prêtres à leur employeur en vertu du statut de l'Eglise ne pouvaient pas justifier une restriction d'un droit consacré par la législation du travail car elles ne constituaient pas des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

15. Examinant le statut du syndicat, le tribunal estima que la création de celui-ci n'était pas nécessairement la manifestation d'un courant divergent au sein de l'Eglise orthodoxe roumaine, qui méprisait la hiérarchie et ses traditions, mais que, au contraire, elle pourrait contribuer à la mise en place d'un dialogue entre l'employeur et ses employés quant à la négociation des contrats de travail, au respect du temps de travail et de repos et des règles de rémunération, à la protection de la santé et de la sécurité au travail, à la formation professionnelle, à la couverture médicale, et au droit d'élire des représentants dans les structures de décision et d'y être élu, dans le respect des spécificités de l'Eglise et de sa mission spirituelle, culturelle, éducative, sociale et caritative.

16. L'Archevêché forma un pourvoi contre le jugement du tribunal, soutenant que les dispositions légales internes et internationales sur lesquelles celui-ci avait fondé son jugement étaient inapplicables au cas d'espèce. Il argua que l'article 29 de la Constitution garantissait la liberté de religion et l'autonomie des communautés religieuses et que ce principe ne pouvait pas s'effacer devant la liberté d'association syndicale. Selon lui, en reconnaissant l'existence du syndicat, le tribunal s'était immiscé dans l'organisation traditionnelle de l'Eglise, portant ainsi atteinte à son autonomie.

17. Par un arrêt définitif du 11 juillet 2008, le tribunal départemental de Dolj accueillit le pourvoi, annula le jugement rendu en première instance et, sur le fond, rejeta la demande d'octroi de la personnalité morale et d'inscription sur le registre des syndicats.

18. Le tribunal départemental observa que la Constitution et la loi n° 489/2006 garantissaient l'autonomie des communautés religieuses et leur droit de s'organiser conformément à leurs statuts. Il nota ensuite que la notion de syndicat n'était pas prévue dans le statut de l'Eglise orthodoxe, en vertu duquel la constitution, le fonctionnement et la dissolution des associations et des fondations religieuses étaient subordonnés à la bénédiction du synode de l'Eglise et les prêtres devaient obéissance à leurs supérieurs et ne pouvaient accomplir d'actes civils, y compris de nature personnelle, qu'avec leur approbation écrite préalable.

19. Il considéra que l'interdiction de créer toute forme d'association au sein de l'Eglise en l'absence d'accord de la hiérarchie était justifiée par le besoin de protéger la tradition chrétienne orthodoxe et ses dogmes fondateurs et que, si un syndicat venait à être créé, la hiérarchie de l'Eglise serait obligée de collaborer avec un nouvel organisme étranger à la tradition et aux règles canoniques de prise des décisions.

20. Enfin, il nota qu'en vertu de la loi n° 54/2003, les personnes exerçant des fonctions de direction n'étaient pas autorisées à créer des syndicats et, tenant compte du fait qu'en vertu du statut de l'Eglise, les prêtres assumaient la direction de leurs paroisses, il conclut qu'ils tombaient sous le coup de cette interdiction.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE PERTINENTS

A. Le droit interne

21. Les dispositions pertinentes de la Constitution se lisent comme suit :

Article 40

Les citoyens peuvent s'associer librement pour former des partis politiques, des syndicats, des organisations patronales ou d'autres formes d'association.

Article 41

Le droit au travail ne peut être limité. Le choix de la profession, du métier ou de l'occupation ainsi que du lieu de travail est libre.

Les salariés ont droit aux mesures de protection sociale. Ces mesures portent sur la sécurité et la santé des salariés, le régime de travail des femmes et des jeunes, l'institution d'un salaire minimum brut au niveau national, le repos hebdomadaire, les congés payés annuels, la prestation du travail en conditions particulières ou spéciales, la formation professionnelle, ainsi que sur d'autres situations spécifiques, prévues par la loi.

La durée normale de la journée moyenne de travail est au maximum de 8 heures.

A travail égal, les femmes reçoivent un salaire égal à celui des hommes.

Le droit aux négociations collectives en matière de travail et le caractère obligatoire des conventions collectives sont garantis.

Article 29

La liberté de pensée et d'opinion, ainsi que la liberté de religion ne peuvent être limitées sous aucune forme. Nul ne peut être contraint à adopter une opinion ou à adhérer à une religion contraires à ses convictions.

La liberté de conscience est garantie ; elle doit se manifester dans un esprit de tolérance et de respect réciproque.

Les cultes religieux sont libres et les communautés religieuses s'organisent conformément à leurs propres statuts, dans les conditions fixées par la loi.

Dans les relations entre les cultes sont interdites toutes formes, tous moyens, tous actes et toutes actions de discorde religieuse.

Les communautés religieuses sont autonomes par rapport à l'Etat et jouissent de son soutien, y compris par des facilités accordées pour offrir une assistance religieuse dans l'armée, les hôpitaux, les établissements pénitentiaires, les asiles et les orphelinats.

22. Les dispositions pertinentes de la loi n° 54/2003 sur la liberté syndicale se lisent comme suit :

Article 2

Quiconque exerce son activité sur la base d'un contrat de travail, y compris les fonctionnaires publics, a le droit de créer des organisations syndicales ou d'y adhérer.

Le nombre minimum de salariés pour la création d'un syndicat est fixé à quinze employés dans la même profession ou branche d'activité.

Nul ne peut être contraint d'adhérer à une organisation syndicale, de ne pas y adhérer ou de la quitter.

Article 3

Les personnes qui exercent des fonctions de direction ou des fonctions impliquant l'exercice de l'autorité publique, les magistrats, les militaires, les policiers et les membres des forces spéciales ne peuvent pas créer des organisations syndicales.

23. En vertu de la loi n° 489/2006 sur la liberté religieuse, la liberté de pratique des croyances religieuses est garantie. Les dispositions pertinentes de cette loi se lisent comme suit :

Article 1

L'Etat roumain respecte et garantit le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion de toute personne se trouvant sur le territoire roumain, selon la Constitution et les traités internationaux auxquels la Roumanie est partie.

Article 5

Les membres des communautés religieuses choisissent librement la forme sous laquelle ils souhaitent s'associer pour la pratique de leurs croyances – communauté ou association religieuse, groupement religieux – conformément aux modalités et conditions de la présente loi.

Les communautés ou associations religieuses et les groupements religieux sont tenus de respecter la Constitution et les lois et de ne pas porter atteinte à la sécurité publique, à l'ordre, à la santé, à la morale et aux droits et libertés fondamentaux.

Article 8

Les communautés religieuses reconnues jouissent du statut de personnes morales d'utilité publique. En vertu des dispositions de la Constitution et de la présente loi, elles s'organisent et fonctionnent de manière autonome selon leurs propres statuts ou règles canoniques.

Article 10

L'Etat contribue, sur demande, à la rémunération du clergé et du personnel laïc des communautés religieuses reconnues, en fonction du nombre de fidèles et des besoins réels des communautés.

Article 17

Sur proposition du ministère de la culture et des cultes, le Gouvernement octroie le statut de communauté religieuse reconnue par l'Etat aux associations religieuses qui,

par leur activité et le nombre de leurs membres, présentent un intérêt public et démontrent leur continuité dans le temps et leur stabilité.

L'Etat reconnaît les statuts et les règles canoniques dans la mesure où leur contenu ne porte pas atteinte à la sécurité publique, à l'ordre, à la santé, à la morale et aux droits et libertés fondamentaux.

Article 23

Les communautés religieuses choisissent, nomment, emploient et révoquent leur personnel selon leurs statuts, leurs codes canoniques et leurs réglementations propres.

Les communautés religieuses peuvent prononcer à l'encontre de leurs employés, selon leurs statuts, leurs codes canoniques et leurs réglementations propres, des sanctions disciplinaires pour violation des principes de la doctrine ou de la morale de la communauté.

Article 24

Les employés des communautés religieuses dont les caisses d'assurance sont intégrées au système public d'assurances sont soumis à la législation relative au régime public des assurances sociales.

Article 26

Pour les questions de discipline interne, les dispositions statutaires et canoniques sont d'application exclusive.

24. La loi n° 330/2009 sur la rémunération du personnel dont le financement est assuré par le budget de l'Etat contient des dispositions relatives à la rémunération des clercs et des laïcs. Il y est prévu que l'Etat contribue à la rémunération des employés cléricaux et laïcs des communautés religieuses reconnues. Ainsi, l'Etat verse aux employés cléricaux des communautés religieuses reconnues une indemnité mensuelle équivalente à une fourchette comprise entre 65 % et 80 % du salaire d'un professeur de collège ou de lycée. Il prend également en charge l'ensemble des cotisations sociales dues par l'employeur au titre de ses employés cléricaux.

25. En ce qui concerne les employés laïcs, il est prévu qu'ils perçoivent une indemnité mensuelle équivalente à un salaire minimum interprofessionnel. Cette indemnité ainsi que l'ensemble des cotisations sociales dues par l'employeur pour ces employés sont financées par les budgets locaux. Les clercs occupant des fonctions plus hautes dans la hiérarchie bénéficient d'une indemnité supérieure.

26. Le Statut de l'Eglise orthodoxe roumaine, adopté par le Synode de l'Eglise en novembre 2007 et reconnu par l'arrêté du Gouvernement n° 53 du 16 janvier 2008, a remplacé le statut précédent, qui datait de 1949. Ses dispositions pertinentes se lisent comme suit :

Article 6

La Patriarchie est composée d'évêchés et d'archevêchés regroupés en métropoles.

Article 12

Le Saint Synode décide de la création, de l'organisation et de la dissolution des associations et des fondations ecclésiastiques nationales (...). Il accorde ou refuse sa bénédiction pour la création, l'organisation et la dissolution des associations et des fondations orthodoxes qui fonctionnent dans les évêchés et qui ont des organes de direction propres.

Article 43

La paroisse constitue la communauté des croyants, clercs et laïcs, située dans un espace géographique déterminé et soumise à l'autorité canonique, juridique, administrative et patrimoniale de l'évêché ou de l'archevêché. Elle est dirigée par un prêtre nommé par l'évêque.

Article 50

En l'absence d'approbation écrite préalable de l'évêque, le prêtre ne peut représenter la paroisse ni en justice ni devant les autorités ou devant des tiers. En vertu du serment d'obéissance qu'ils ont prêté lors de leur ordination, les clercs et les moines ne peuvent ester en justice pour des affaires personnelles sans l'autorisation écrite et préalable de l'évêque.

Article 52

Les prêtres et les autres membres du personnel ecclésiastique ont les droits et sont tenus par les obligations prévus par les saints canons, par le présent statut, par les règlements ecclésiastiques et par les décisions de l'archevêché.

Article 88

L'évêque (...) ordonne la nomination, le transfert ou la révocation des clercs et des laïcs dans les différentes paroisses (...). Il assure, directement ou par l'intermédiaire des organismes ecclésiastiques, le respect de la discipline des membres du clergé et du personnel laïc de son évêché.

Article 123

Les membres du clergé doivent servir l'évêché en vertu de leur mission librement consentie, conformément aux vœux et à l'engagement public et solennel qu'ils ont prononcés et signés avant leur ordination. Avant le début de leur mission pastorale, ils reçoivent de l'évêque une décision qui précise leurs droits et leurs devoirs.

Sans la bénédiction de l'évêque, il est interdit aux prêtres, aux diacres et aux moines de créer ou de rejoindre en tant qu'adhérent ou participant une association, une fondation ou une autre organisation de quelque type que ce soit.

Le statut de prêtre, de diacre ou de moine est incompatible avec l'exercice de toute autre activité personnelle de nature économique, financière ou commerciale contraire à la morale chrétienne orthodoxe et aux intérêts de l'Eglise.

Article 156

En vertu de l'autonomie des communautés religieuses prévue par la loi, les tribunaux ecclésiastiques tranchent les problèmes de discipline interne. Leurs décisions ne sont pas susceptibles de recours devant les juridictions civiles.

B. La pratique interne

1. *La jurisprudence des cours et tribunaux internes*

27. Par un arrêt du 19 septembre 2005, la Haute Cour s'est estimée compétente pour examiner la légalité du licenciement ou de la mise à la retraite de prêtres orthodoxes, étant donné que les employés de l'Eglise orthodoxe relevaient du régime général de la sécurité sociale et, à ce titre, des dispositions légales en matière d'assurances sociales. Cette position a été confirmée par deux arrêts des cours d'appel de Cluj et Iași en date respectivement du 3 février 1998 et du 3 juin 2008.

28. Dans son arrêt du 3 juin 2008, la cour d'appel de Iași a dû trancher une affaire dans laquelle le plaignant, un prêtre orthodoxe, contestait sa mise à la retraite pour limite d'âge, alléguant que cette mesure avait été motivée par son appartenance au syndicat du clergé orthodoxe *Sfântul Mare Mucenic Gheorghe*. Elle a écarté l'argument du prêtre, observant que la décision de mise à la retraite prise à son égard avait été antérieure à la création du syndicat.

29. Par un arrêt du 4 février 2010, la Haute Cour de Justice et de cassation, saisie par un prêtre orthodoxe qui contestait le refus de l'Inspection du travail de contrôler l'application du droit du travail par l'évêché (son employeur), a confirmé ce refus, estimant que, pour des problèmes de discipline interne, seules étaient applicables les dispositions statutaires internes.

2. *La pratique interne concernant la création de syndicats au sein du clergé*

30. Par un jugement définitif du 4 octobre 1990, le tribunal de première instance de Medgidia inscrit au registre des syndicats le syndicat

Solidaritatea, du clergé orthodoxe de l'archevêché de Tomis – Constanța, et lui octroya la personnalité morale.

31. Par ailleurs, il ressort de la motivation de l'arrêt susmentionné du 3 juin 2008 de la cour d'appel de Iași que le syndicat *Sfântul Mare Mucenic Gheorghe* du clergé orthodoxe a été inscrit au registre des syndicats et a obtenu la personnalité morale en vertu du jugement définitif rendu le 5 juin 2007 par le tribunal de première instance de Hârlău.

C. Le droit international

32. La Roumanie a ratifié la Charte sociale européenne (révisée) le 7 mai 1999. L'article 5 de la Charte, qui porte sur le droit syndical, est ainsi libellé :

« En vue de garantir ou de promouvoir la liberté pour les travailleurs et les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux et d'adhérer à ces organisations, les Parties contractantes s'engagent à ce que la législation nationale ne porte pas atteinte, ni ne soit appliquée de manière à porter atteinte à cette liberté. La mesure dans laquelle les garanties prévues au présent article s'appliqueront à la police sera déterminée par la législation ou la réglementation nationale. Le principe de l'application de ces garanties aux membres des forces armées et la mesure dans laquelle elles s'appliqueraient à cette catégorie de personnes sont également déterminés par la législation ou la réglementation nationale. »

33. L'article 12 § 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne se lit comme suit :

« Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts. »

34. 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 se lit ainsi :

Considérant

(4) Le droit de toute personne à l'égalité devant la loi et la protection contre la discrimination constitue un droit universel reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme, par la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, par les pactes des Nations unies relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels et par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signés par tous les Etats membres. La Convention n° 111 de l'Organisation internationale du travail interdit la discrimination en matière d'emploi et de travail.

(5) Il est important de respecter ces droits fondamentaux et ces libertés fondamentales. La présente directive ne porte pas atteinte à la liberté d'association,

dont le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.

(24) L'Union européenne a reconnu explicitement dans sa déclaration n° 11 relative au statut des Eglises et des organisations non confessionnelles, annexé à l'acte final du traité d'Amsterdam, qu'elle respecte et ne préjuge pas le statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les Eglises et les associations ou communautés religieuses dans les Etats membres et qu'elle respecte également le statut des organisations philosophiques et non-confessionnelles. Dans cette perspective, les Etats membres peuvent maintenir ou prévoir des dispositions spécifiques sur les exigences professionnelles essentielles, légitimes et justifiées susceptibles d'être requises pour y exercer une activité professionnelle. »

Article 4

Exigences professionnelles

« 1. (...) Les Etats membres peuvent prévoir qu'une différence de traitement fondée sur [la religion ou les convictions] ne constitue pas une discrimination lorsque, en raison de la nature d'une activité professionnelle ou des conditions de son exercice, la caractéristique en cause constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante, pour autant que l'objectif soit légitime et que l'exigence soit proportionnée.

2. Les Etats membres peuvent maintenir dans leur législation nationale en vigueur (...) ou prévoir dans une législation future reprenant des pratiques nationales existant à la date d'adoption de la présente directive des dispositions en vertu desquelles, dans le cas des activités professionnelles d'Eglises et d'autres organisations publiques ou privées dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions, une différence de traitement fondée sur la religion ou les convictions d'une personne ne constitue pas une discrimination lorsque, par la nature de ces activités ou par le contexte dans lequel elles sont exercées, la religion ou les convictions constituent une exigence professionnelle essentielle, légitime et justifiée eu égard à l'éthique de l'organisation. (...)

Pourvu que ses dispositions soient par ailleurs respectées, la présente directive est donc sans préjudice du droit des Eglises 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. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION

35. Le requérant estime que le tribunal départemental de Dolj a méconnu son droit à la liberté syndicale garanti par l'article 11 de la Convention, qui est ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits 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 nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

36. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

37. La Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Par ailleurs, elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

a) Le requérant

38. Le requérant souligne que le but de la constitution du syndicat, tel qu'il ressort de son statut, était exclusivement la défense des intérêts extra-religieux, de nature économique, des employés cléricaux et laïcs de l'Eglise. Il souligne que le syndicat ne remettait en cause ni les dogmes de l'Eglise ni sa hiérarchie ou son mode de fonctionnement et qu'il ne représentait ni ne cherchait à représenter ou à remplacer ni l'Eglise ni ses fidèles ni sa hiérarchie, mais avait été créé en dehors de l'Eglise exclusivement pour représenter ses propres membres, employés de l'Eglise, dans leurs rapports économiques et administratifs avec leur employeur et avec le ministère de la Culture et des Cultes.

39. Dès lors, le requérant estime que les conclusions du tribunal départemental qui a rejeté sa demande d'enregistrement et la thèse du Gouvernement reposent sur une confusion entre la liberté religieuse des fidèles et de l'Eglise et les droits syndicaux des employés de l'Eglise. Considérant que les deux domaines sont différents, il affirme que la liberté religieuse ne saurait justifier la limitation des droits sociaux fondamentaux.

40. Par ailleurs, il rejette l'affirmation selon laquelle les prêtres exerceraient des fonctions de direction dans leurs paroisses et, de ce fait, tomberaient sous le coup de l'interdiction de se syndiquer prévue par la loi n° 54/2003. En tout état de cause, il précise que le syndicat était également constitué d'employés laïcs de l'Eglise.

41. Enfin, le requérant argue que le refus d'enregistrement ne correspond pas à la pratique nationale, laquelle aurait autorisé la création de syndicats similaires aussi bien avant qu'après le changement de régime politique de 1989.

42. Au vu de ces éléments, le requérant estime que la disposition du Statut de l'Eglise qui conditionne la création du syndicat à la bénédiction de l'employeur est illégale car contraire aux droits et libertés garantis par la Constitution et par la Convention. Il soutient que le clergé et les laïcs ne font pas partie des catégories visées par les exceptions prévues au second paragraphe de l'article 11 et conclut que le refus d'enregistrer leur syndicat leur fait subir une discrimination injustifiée par rapport aux autres catégories de travailleurs.

b) Le Gouvernement

43. Le Gouvernement admet que le refus d'enregistrer le syndicat requérant a constitué une ingérence dans son droit à la liberté d'association protégée par l'article 11 de la Convention, mais il estime que cette ingérence était justifiée car prévue par la loi, poursuivant un but légitime et étant nécessaire dans une société démocratique.

44. Pour ce qui est de la légalité de la mesure, le Gouvernement indique que le refus d'enregistrement était justifié par les dispositions de la loi n° 54/2003 sur la liberté syndicale et du statut de l'Eglise orthodoxe, reconnu par l'arrêté du Gouvernement n° 53 du 16 janvier 2008.

45. Quant à la légitimité du but poursuivi, il rappelle que la mesure litigieuse était justifiée par le besoin de protéger l'Eglise orthodoxe roumaine. Dès lors, il considère que l'ingérence visait un but légitime, à savoir la reconnaissance de la liberté et de l'autonomie des communautés religieuses.

46. En ce qui concerne la nécessité de la mesure dans une société démocratique, le Gouvernement rappelle que l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique.

47. Il estime que toutes les formes associatives existant au sein de l'Eglise doivent être conformes aux règles fixées par celle-ci, et observe à

cet égard que le statut de l'Eglise orthodoxe prévoit différentes formes d'association dans le but de faciliter la communication des doléances des prêtres. En outre, il précise que ces derniers exercent des fonctions de direction dans leurs paroisses et qu'à ce titre ils perçoivent une indemnité qui fait partie de leur salaire.

48. Rappelant que, à leur entrée dans l'Eglise, les membres du clergé ont prêté un serment par lequel ils acceptaient librement une mission religieuse, le Gouvernement argue que, s'ils ont ensuite considéré que les structures prévues dans le Statut n'étaient plus conformes à leur conscience, leur liberté de religion consistait à pouvoir quitter leur fonction ou même l'Eglise.

49. Enfin, il estime qu'une intervention de l'Etat dans la réglementation des rapports entre les prêtres et l'Eglise aurait porté atteinte au principe de la primauté de l'autonomie des communautés religieuses. A cet égard, il rappelle que, dans deux affaires relatives à l'accès à un tribunal de prêtres souhaitant se plaindre respectivement de la fin d'un contrat de travail et d'une mutation, la Cour a fait prévaloir l'autonomie interne de l'Eglise et son indépendance décisionnelle (*Dudova et Duda c. République tchèque* (déc.), n° 40224/98, 30 janvier 2001 et *Ahtinen c. Finlande*, n° 48907/99, 23 septembre 2008). Il rappelle également que, compte tenu de l'importance de l'autonomie des communautés religieuses, l'Etat est tenu de s'abstenir d'intervenir dans l'organisation de l'Eglise. A cet égard, il cite, *a contrario*, l'affaire *Saint Synode de L'Eglise orthodoxe bulgare (métropolitaine Innocent) et autres c. Bulgarie* (n°s 412/03 et 35677/04, 22 janvier 2009).

50. Au vu de ces éléments, le Gouvernement conclut que le juste équilibre entre l'intérêt particulier du requérant (se voir reconnaître son droit à la liberté d'association) et l'obligation de l'Etat (respecter l'autonomie des communautés religieuses) n'a pas été rompu.

2. Les observations des tiers intervenants

a) L'Archevêché de Craiova

51. L'intervenant soutient que le droit garanti par l'article 11 de la Convention n'est pas un droit absolu et que la protection de la liberté religieuse peut justifier des limitations à l'exercice du droit à la liberté d'association lorsque celle-ci remet en cause le principe de l'autonomie des communautés religieuses.

52. Il affirme qu'au sein de l'Eglise orthodoxe roumaine, les prêtres exercent leurs fonctions en vertu d'un accord préalable exprimé librement sous la forme d'un serment prêté par chaque membre du clergé. Il considère que les parties ne sont pas liées par un contrat soumis au droit du travail et que, dès lors, les employés de l'Eglise ne peuvent pas invoquer la législation du travail pour revendiquer la création d'un syndicat qui défendrait des droits spécifiques au droit du travail. Quant à la subordination

à la hiérarchie ecclésiastique, l'intervenant soutient qu'elle consiste seulement en une soumission confessionnelle libre et dévouée.

53. Par ailleurs, l'intervenant indique que la jurisprudence de différents pays européens, dont la France, reconnaît que les rapports qui découlent de la mission spécifique de l'Eglise sont différents de ceux issus du droit du travail.

b) L'organisation non gouvernementale *Centre européen pour la justice et les droits de l'homme*

54. L'intervenante estime qu'en vertu du principe de l'autonomie des communautés religieuses, l'Eglise peut légitimement interdire à son clergé de fonder un syndicat si elle considère qu'une telle structure est contraire au bien de la communauté.

55. Elle souligne que l'obligation de bonne foi et de loyauté envers l'éthique de l'Eglise a été reconnue aussi bien dans la directive 78/2000/CE du Conseil du 27 novembre 2000 que dans la jurisprudence de la Cour.

56. Dès lors, elle estime que la proportionnalité d'une éventuelle ingérence dans le droit de se syndiquer doit s'apprécier eu égard à cette éthique. Selon elle, en rejoignant une église, les fidèles et le clergé acceptent librement un devoir d'obéissance qui comprend la renonciation à certains droits et libertés fondamentaux, dont la possibilité de fonder un syndicat ou toute autre association sans l'autorisation préalable de la hiérarchie. L'Etat devrait donc respecter ce vœu d'obéissance et reconnaître l'intérêt légitime de l'Eglise à ne pas permettre à ses clercs de fonder un syndicat qui bouleverserait sa structure et porterait atteinte au contenu de sa foi.

3. L'appréciation de la Cour

a) Principes généraux concernant le contenu du droit syndical

57. La Cour rappelle que l'article 11 a pour objectif essentiel de protéger l'individu contre les ingérences arbitraires des pouvoirs publics dans l'exercice des droits qu'il consacre. En outre, il implique l'obligation positive d'assurer la jouissance effective de ces droits (*Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, n^{os} 30668/96, 30671/96 et 30678/96, § 41, CEDH 2002-V).

58. S'agissant de la liberté syndicale, qui constitue un aspect particulier de la liberté d'association, la Cour rappelle que l'article 11 de la Convention protège la liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci, action dont les Etats contractants doivent à la fois autoriser et rendre possibles la conduite et le développement. Il doit donc être loisible à un syndicat d'intervenir pour la défense des intérêts de ses membres, et les adhérents individuels ont droit à ce que leur syndicat soit entendu en vue de la défense de leurs intérêts (*Syndicat national de la police belge c. Belgique*, 27 octobre 1975,

§§ 39-40, série A n° 19 et *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Suède*, 6 février 1976, §§ 40-41, série A n° 20). Si, en raison du refus d'enregistrer un syndicat, l'Etat manquait à son obligation positive de garantir aux requérants en droit interne la jouissance de ces droits, sa responsabilité devrait être engagée sur le terrain de l'article 11 de la Convention (*Demir et Baykara c. Turquie* [GC], n° 34503/97, § 110, 12 novembre 2008).

59. Que l'on aborde l'affaire sous l'angle d'une obligation positive pour l'Etat d'adopter des mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits que les requérants puisent dans l'article en cause ou sous celui d'une ingérence d'une autorité publique à justifier sous l'angle de son paragraphe 2, les principes applicables sont similaires (*Hatton et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 36022/97, § 98, CEDH 2003-VIII).

b) Application de ces principes dans le cas d'espèce

60. La Cour note que le tribunal départemental de Dolj a fondé son refus d'enregistrer le syndicat requérant sur une règle de nature ecclésiastique contenue dans le Statut de l'Eglise, qui interdisait au clergé toute forme d'association en l'absence de l'accord de la hiérarchie. Il a jugé que l'interdiction pour le clergé et les laïcs de constituer des syndicats était conforme aux dispositions internes en matière syndicale et qu'elle était justifiée par le besoin de protéger la tradition chrétienne orthodoxe et d'éviter que la hiérarchie de l'Eglise ne soit obligée de collaborer avec un nouvel organisme étranger aux règles canoniques de prise des décisions.

61. La Cour rappelle que le seul fait que la législation interdise à certaines catégories de salariés de se syndiquer ne saurait suffire en lui-même à justifier une restriction aussi radicale (voir, *mutatis mutandis*, *Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie*, n° 28602/95, § 36, CEDH 2006-II et *Demir et Baykara*, précité, § 120).

62. Dès lors, elle doit en premier lieu examiner la question de savoir si, au regard de l'article 11 et compte tenu de la situation spécifique de l'Eglise orthodoxe roumaine, les employés cléricaux et laïcs de l'Eglise peuvent jouir des droits syndicaux dans la même mesure que les autres salariés.

63. La Cour rappelle à ce propos que l'article 11 n'autorise l'Etat à imposer des restrictions au droit syndical qu'aux trois groupes de personnes visés au paragraphe 2 *in fine* de cette disposition, à savoir les membres des forces armées, de la police ou de l'administration, et sous réserve que ces restrictions soient légitimes.

64. En l'espèce, la Cour note que les prêtres et le personnel laïc exercent leurs fonctions au sein de l'Eglise orthodoxe roumaine dans le cadre d'un contrat de travail individuel. Ils perçoivent une rémunération financée en majorité par le budget de l'Etat et bénéficient du régime général des assurances sociales. Par ailleurs, la Cour relève que le statut juridique des employés de l'Eglise n'a pas été contesté devant les juridictions internes et que les juridictions civiles se fondent sur ce statut pour examiner, sous certaines conditions, la légalité des mesures de licenciement ou de mise à la retraite des salariés de l'Eglise (paragraphe 8, 27 et suivants ci-dessus).

65. La Cour estime que la relation fondée sur un contrat de travail ne saurait être « cléricalisée » au point d'échapper à toute règle de droit civil (voir, *mutatis mutandis*, *Schüth c. Allemagne*, n° 1620/03, § 70, CEDH 2010-...). Elle conclut que les membres du clergé et, à plus forte raison, les employés laïcs de l'Eglise ne sauraient être soustraits au champ d'application de l'article 11. Les autorités nationales peuvent tout au plus leur imposer des « restrictions légitimes » conformes à l'article 11 § 2 de la Convention.

66. Ces restrictions appellent une interprétation stricte et seules des raisons convaincantes et impératives peuvent les justifier. Pour juger en pareil cas de l'existence d'une « nécessité », et donc d'un « besoin social impérieux », au sens de l'article 11 § 2, les Etats ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite, laquelle se double d'un contrôle européen rigoureux portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent (*Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 10 juillet 1998, § 40, *Recueil* 1998-IV).

i) Prévision par la loi et poursuite d'un but légitime

67. La Cour note que le refus d'enregistrement était fondé sur la loi nationale, plus précisément sur les lois n^{os} 54/2003 et 489/2006 relative à la liberté syndicale et religieuse, interprétées par le tribunal départemental de Dolj à la lumière du Statut de l'Eglise orthodoxe. Par ailleurs, dans la mesure où ce refus visait à empêcher une disparité entre la loi et la pratique concernant la création de syndicats au sein du personnel ecclésiastique, la Cour peut admettre que la mesure en question tendait à défendre l'ordre public, qui comprend la liberté et l'autonomie des communautés religieuses (voir, *mutatis mutandis*, *Negrepointis-Giannisis c. Grèce*, n° 56759/08, § 67, 3 mai 2011).

68. La Cour estime que l'ingérence peut être considérée comme « prévue par la loi » et poursuivant un but légitime au regard de l'article 11 § 2 de la Convention. Il reste donc à savoir si elle était « nécessaire dans une société démocratique ».

ii) Nécessité dans une société démocratique

69. La Cour rappelle que l'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 11 § 2 de la Convention, implique un « besoin social impérieux ».

Elle rappelle également que pour déterminer si une limitation au droit à la liberté syndicale répond à un « besoin social impérieux », elle doit rechercher s'il existe des indices montrant que la fondation du syndicat ou ses activités représentent une menace suffisamment et raisonnablement proche pour l'Etat ou pour la société démocratique (*Tüm Haber Sen et Çınar*, précité, § 40 et *mutatis mutandis, Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 104, CEDH 2003-II).

70. La Cour n'a point pour tâche, lorsqu'elle exerce son contrôle, de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais d'examiner la mesure litigieuse sous l'angle de l'article 11 et à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si les motifs invoqués pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » et si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi ». Elle doit alors juger établi que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 11 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (voir, *mutatis mutandis, Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI, pp. 2377-2378, § 55, et *Goodwin c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 mars 1996, *Recueil* 1996-II, pp. 500-501, § 40).

71. En l'espèce, la Cour note que les juridictions civiles étaient compétentes pour statuer sur la validité de la demande d'octroi au syndicat requérant de la personnalité morale (voir, *a contrario, Dudova et Duda* (déc.), précitée). Elle constate également que le tribunal a fondé le rejet de la demande du requérant, d'une part, sur le besoin de protéger la tradition chrétienne orthodoxe, ses dogmes fondateurs et le mode canonique de prise des décisions et, d'autre part, sur l'impossibilité légale pour les prêtres de se syndiquer étant donné qu'ils exerçaient des fonctions de direction dans leurs paroisses.

72. Pour ce qui est du second point, la Cour constate que l'exercice par les prêtres de fonctions de direction fait l'objet d'une controverse entre les parties. Quoiqu'il en soit, elle n'estime pas nécessaire de trancher cette question de fait qui lui semble secondaire en l'occurrence pour prendre sa décision (voir, *mutatis mutandis, Negrepointis-Giannisis*, précité, § 70). Elle appréciera donc l'existence d'un « besoin social impérieux » et la pertinence des motifs invoqués pour justifier l'ingérence litigieuse à partir du premier élément invoqué par le tribunal départemental.

α) Sur l'existence d'un « besoin social impérieux »

73. La Cour constate que le statut du syndicat requérant ne renfermait aucun passage critique à l'égard de la foi ou de l'Eglise. Au contraire, il était précisé que le syndicat entendait respecter et appliquer intégralement les dispositions de la législation civile et les règles ecclésiastiques, y compris le statut et les canons de l'Eglise. Il ne ressort pas non plus des pièces fournies par les parties que les dirigeants du syndicat ou ses membres aient tenu des propos irrespectueux à l'égard de la foi ou de l'Eglise orthodoxes.

74. Certes, l'autonomie des communautés religieuses invoquée par le Gouvernement est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve au cœur même de la protection qui leur est offerte par les articles 9 et 11 de la Convention. Le droit à la liberté de religion au sens de la Convention exclut toute appréciation de la part de l'Etat quant à la légitimité des croyances religieuses ou aux modalités d'expression de celles-ci (*Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 78, CEDH 2000-XI).

75. En l'espèce, la Cour observe que les revendications du syndicat requérant se plaçaient exclusivement sur le terrain de la défense des droits et des intérêts économiques, sociaux et culturel des employés salariés de l'Eglise. La reconnaissance du syndicat n'aurait donc porté atteinte ni à la légitimité des croyances religieuses ni aux modalités d'expression de celles-ci.

76. La Cour estime par conséquent que les critères définissant le « besoin social impérieux » ne sont pas réunis en l'espèce : le tribunal n'a pas établi que le programme que le syndicat s'était fixé dans son statut ou les prises de position de ses membres étaient incompatibles avec une « société démocratique » et encore moins qu'ils représentaient une menace pour la démocratie.

β) Sur l'existence des motifs « pertinents et suffisants » et sur la proportionnalité de l'ingérence

77. La Cour constate que les motifs invoqués par le tribunal départemental pour justifier l'ingérence étaient exclusivement d'ordre religieux. A la différence du tribunal de première instance, les juges qui ont examiné le pourvoi de l'Archevêché n'ont fait référence qu'au Statut de l'Eglise et au besoin de préserver les règles canoniques de prise de décisions pour éviter que la hiérarchie de l'Eglise soit confrontée avec un nouvel organisme étranger à la tradition.

78. Ils n'ont pas examiné les répercussions du contrat de travail sur les relations entre l'employeur et l'employé, la distinction entre les membres du clergé et les employés laïcs de l'Eglise et la compatibilité entre les réglementations internes et internationales qui consacrent le droit des travailleurs de se syndiquer et les règles de nature ecclésiastique qui

l'interdisent. Or, de l'avis de la Cour, ces questions revêtent une importance particulière en l'espèce et, à ce titre, elles exigeaient une réponse explicite et une prise en considération lors de la mise en balance des intérêts en jeu (voir, *mutatis mutandis*, *Ruiz Torija c. Espagne*, 9 décembre 1994, § 30, série A n° 303-A, *Schüth*, précité, § 73 et *Obst c. Allemagne*, n° 425/03, §§ 48 et 51, CEDH 2010-... (extraits) et *Negrepointis-Giannisis*, précité, § 72).

79. La Cour admet qu'au regard de la Convention, un employeur dont l'éthique est fondée sur la religion peut imposer à ses employés des obligations de loyauté spécifiques. Elle admet également qu'en signant son contrat de travail, un employé peut, en vertu de ce devoir de loyauté, la limitation jusqu'à un certain degré de certains de ses droits (voir *Ahtinen*, précité, § 41 et *Schüth*, précité, § 71).

80. Cependant, elle rappelle que le juge civil compétent pour contrôler une sanction fondée sur un manquement à ces obligations, ne peut pas, au nom de l'autonomie de l'employeur, omettre de procéder à une mise en balance effective des intérêts en jeu à l'aune du principe de proportionnalité (*Schüth*, précité, § 69).

81. Quant à la limitation implicite du droit de se syndiquer qui découlerait de la signature du contrat de travail, la Cour estime que la validité d'une telle limitation n'est pas établie dès lors qu'elle touche à la substance même de la liberté garantie par l'article 11 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 13 août 1981, § 52, série A n° 44).

82. En tout état de cause, la Cour note qu'en l'espèce ni le Gouvernement ni l'Archevêché n'ont soutenu devant les juridictions internes ou devant elle que les contrats de travail des employés de l'Eglise aient contenu une telle clause (voir, *mutatis mutandis*, *Schüth*, précité, § 71). Elle constate également que le tribunal départemental a fondé son refus d'enregistrer le syndicat non pas sur les clauses des contrats de travail mais sur les dispositions du Statut de l'Eglise, entré en vigueur en 2008, c'est-à-dire après la prise de fonctions au sein de l'Eglise orthodoxe des différents employés membres du syndicat.

83. Par ailleurs, la Cour note que les réglementations internationales pertinentes et, en particulier, le cinquième considérant de la directive 78/2000/CE du Conseil, ne permettent pas qu'il soit porté atteinte à la liberté d'association, dont relève le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts (paragraphe 34 ci-dessus).

84. La Cour est consciente du contexte particulier de l'espèce, notamment de la place qu'occupe la religion orthodoxe dans l'histoire et la tradition de l'Etat défendeur. Toutefois, ce contexte ne saurait, à lui seul, justifier la nécessité de l'ingérence, d'autant que le syndicat requérant n'a nullement entendu contester cette place et que le droit des employés de

l'Eglise orthodoxe de se syndiquer a déjà été reconnu, au moins à deux reprises, par les juridictions internes (voir les paragraphes 30 et 31 ci-dessus et, *mutatis mutandis*, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie*, n° 46626/99, § 58, CEDH 2005-I (extraits)).

85. Certes, cette reconnaissance est antérieure à l'entrée en vigueur du Statut de l'Eglise orthodoxe, mais il n'en reste pas moins que deux syndicats ont pu être créés au sein du clergé orthodoxe sans que cela ne soit jugé illégal ou incompatible avec le régime démocratique.

86. Eu égard à ces circonstances, la Cour considère que les motifs invoqués par le tribunal départemental n'apparaissent pas suffisants pour justifier le rejet de la demande d'enregistrement du requérant (voir, *mutatis mutandis*, *Schiith*, précité, § 74, *Siebenhaar c. Allemagne*, n° 18136/02, § 45, 3 février 2011, et *Obst*, précité, § 51).

iii) Conclusion

87. En conséquence, en l'absence de « besoin social impérieux » et à défaut de motifs suffisants, la Cour estime qu'une mesure aussi radicale que le rejet de la demande d'enregistrement du syndicat requérant est disproportionnée au but visé et, partant, non nécessaire dans une société démocratique.

88. Il y a donc eu violation de l'article 11 de la Convention.

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

89. 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

90. Le requérant réclame 20 000 euros (EUR) au titre des « dédommagements », sans préciser leur nature. Selon lui, cette somme représenterait les cotisations des membres du syndicat dont ce dernier n'a pas pu disposer en raison du refus d'enregistrement.

91. Le Gouvernement s'oppose à la demande. Il estime qu'elle est excessive et qu'elle n'a aucun rapport avec l'objet de l'affaire.

92. Observant que le droit interne permet la révision d'un procès si la Cour a constaté la violation des droits d'un requérant, la Cour considère qu'en principe, le redressement le plus approprié serait de rouvrir, à la demande de l'intéressé, la procédure d'enregistrement du syndicat dans le respect des exigences de l'article 11 de la Convention.

93. Cela étant, elle rappelle que la frustration éprouvée par les membres d'un organisme dissous ou empêché d'agir peut être prise en compte sur le terrain de l'article 41 de la Convention (voir par exemple, *Dicle pour le Parti de la démocratie (DEP) c. Turquie*, n° 25141/94, § 78, 10 décembre 2002 ; *Parti présidentiel de Mordovie c. Russie*, n° 65659/01, § 37, 5 octobre 2004).

94. Pour ce qui est du montant du préjudice subi, la Cour souligne que, compte tenu de l'incertitude quant au nombre et à la durée des cotisations, elle ne peut spéculer sur la somme totale que le syndicat requérant aurait pu lever si sa demande d'enregistrement avait été accueillie.

95. Statuant en équité, elle lui accorde 10 000 EUR tous préjudices confondus. Cette somme sera versée à M^e Ionel Gruia, qui sera chargé de la mettre à la disposition du syndicat ou, si ce dernier n'acquiert pas la personnalité morale, de ses membres fondateurs.

B. Frais et dépens

96. Le syndicat requérant réclame 5 000 EUR pour les frais et dépens engagés devant les juridictions internes et devant la Cour.

97. Le Gouvernement s'oppose à cette demande au motif que le requérant n'a pas fourni de justificatifs pour le calcul de ce montant.

98. Compte tenu de l'absence de justificatif, la Cour rejette la demande.

C. Intérêts moratoires

99. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable ;
2. *Dit*, par cinq voix contre deux, qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention ;
3. *Dit*, par cinq voix contre deux,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à M^e Ionel Gruia, représentant du syndicat Păstorul cel Bun, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 10 000 EUR (dix mille euros), tous préjudices confondus, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, à charge pour

l'intéressé de transférer la somme audit syndicat ou, le cas échéant, à ses membres fondateurs ;

b) que cette somme est à convertir dans la monnaie de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement ;

c) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera 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 ;

4. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 31 janvier 2012, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago Quesada
Greffier

Josep Casadevall
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée des juges Ziemele et Tsotsoria.

J.C.M.
S.Q.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES ZIEMELE ET TSOTSORIA

(Traduction)

1. Nous ne partageons pas l'avis de la majorité selon lequel l'impossibilité faite aux requérants de créer le syndicat en question aurait emporté violation de l'article 11. D'emblée, il est important de souligner que la question s'est posée dans un contexte très particulier. Les requérants sont trente-cinq employés cléricaux et laïcs de l'Eglise orthodoxe roumaine (paragraphe 6). La principale question qui se pose est donc celle de savoir si et de quelle manière les membres du clergé et les autres employés d'une église ont le droit de fonder des syndicats. Ensuite, il faut se demander quel est le rôle de l'Etat du point de vue de ses obligations au regard de la Convention.

2. La Cour a souvent mis l'accent sur le rôle de l'Etat en tant qu'organisateur neutre et impartial de l'exercice des diverses religions, cultes et croyances, et indiqué que ce rôle contribue à assurer l'ordre public, la paix religieuse et la tolérance dans une société démocratique, particulièrement entre des groupes opposés (voir par exemple l'arrêt *Leyla Şahin c. Turquie* [GC], n° 44774/98, § 107, CEDH 2005 XI). Elle a aussi reconnu que la participation à la vie de la communauté est une manifestation de la religion, qui jouit de la protection de l'article 9 de la Convention. Pour ces raisons, elle a dit qu'en vertu de l'article 9 de la Convention interprété à la lumière de l'article 11, 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. 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 (*Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 62, CEDH 2000 XI, *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, n° 45701/99, § 118, CEDH 2001 XII, et *Saint Synode de l'Eglise orthodoxe bulgare (Métropolitaine Innocent) et autres c. Bulgarie*, n°s 412/03 et 35677/04, § 103, 22 janvier 2009). Selon nous, la présente affaire soulève une question relativement nouvelle pour la Cour en ce qu'elle concerne l'autonomie d'une communauté religieuse dont certains membres se proposent de créer un syndicat.

3. Nous notons qu'en Roumanie, à quelques exceptions près, les membres du clergé ont le droit de fonder des syndicats – de fait, certains l'ont déjà fait (paragraphe 84). Cela étant, ils doivent à cette fin suivre une certaine procédure. Ainsi, en vertu du Statut de l'Eglise orthodoxe roumaine de 2007, reconnu par l'arrêté du Gouvernement n° 53 de 2008, les membres

du clergé doivent recevoir la bénédiction de l'évêque pour créer ou rejoindre une association, une fondation ou une autre organisation (paragraphe 26). En l'espèce, les juridictions internes ont tenu compte des explications de l'archevêque quant à l'obligation d'obtenir sa bénédiction ainsi que des explications relatives aux devoirs des prêtres dans la hiérarchie de l'Eglise, et elles ont décidé que, la création du syndicat étant contraire aux règles énoncées dans le Statut de l'Eglise orthodoxe roumaine, elles ne pouvaient pas en autoriser l'enregistrement.

4. La majorité de la chambre a estimé que la création du syndicat en cause n'aurait porté atteinte ni à la légitimité des croyances religieuses ni aux modalités d'expression de celles-ci (paragraphe 75). Selon elle, les juridictions nationales n'ont pas suffisamment établi que le statut du syndicat était incompatible avec une société démocratique ni qu'il représentait une menace pour la démocratie (paragraphe 76). Ensuite, examinant plus particulièrement l'analyse faite par les juridictions internes, elle a considéré que celles-ci n'avaient pas suffisamment tenu compte de tous les arguments pertinents (paragraphe 86). Certes, le raisonnement du tribunal départemental n'est pas irréprochable. Nous pouvons admettre par exemple qu'il aurait été souhaitable de distinguer les membres du clergé des employés laïcs de l'Eglise, cette distinction découlant du libellé même du Statut de l'Eglise orthodoxe, dans lequel il n'est prévu une procédure spéciale que pour les membres du clergé. Il se pose également une importante question relative d'une part au droit applicable à ce litige, les faits de la cause étant antérieurs à la date à laquelle le Gouvernement a pris note du nouveau Statut de l'Eglise (2008), et d'autre part au point de savoir si les requérants avaient connaissance avant cette date des restrictions susceptibles d'être apportées à leurs droits. Il semble que le tribunal départemental n'ait pas tenu compte de ces aspects. Cela étant, les requérants eux-mêmes n'ont ni argué qu'il faille faire une distinction entre les droits des membres du clergé et ceux des employés laïcs de l'Eglise ni tenté de créer deux syndicats différents. Le Gouvernement a soutenu que les juridictions nationales s'étaient efforcées de déterminer la nature du syndicat et que la composition mixte de ses membres avait rendu cette tâche difficile. Enfin, les tribunaux sont parvenus à la conclusion que l'intention des requérants était de créer un syndicat au sein de l'Eglise, ce que les intéressés n'ont pas contesté : ils ont simplement argué qu'ils n'avaient pas l'intention de contredire les dogmes religieux ou l'organisation de l'Eglise mais que leur objectif principal était la défense de leurs droits économiques et sociaux.

5. De fait, le texte du statut du syndicat revêt une importance particulière en l'espèce (paragraphe 6). On peut y lire que le syndicat a pour objectif de garantir à chacun de ses membres un travail qui corresponde à ses qualifications professionnelles et, notamment, qu'il organisera et financera des activités religieuses. Naturellement, le document mentionne le droit de

grève, et il indique que l'archevêque doit communiquer des informations sur les promotions, les transferts et les questions budgétaires. Nous estimons qu'à la lumière de ces éléments du statut du syndicat, les juridictions nationales pouvaient raisonnablement considérer que la création de pareille organisation remettrait en question la structure hiérarchique traditionnelle de l'Eglise et la manière dont les décisions y étaient prises. Il ne ressort pas du statut que le seul objectif des membres du syndicat ait été de communiquer avec les autorités publiques compte tenu du fait que leurs contrats de travail étaient en quelque sorte reconnus par l'Etat. Il apparaît par ailleurs, à la lumière des différentes déclarations des parties versées au dossier, que cette affaire a pour toile de fond des dissensions au sein de l'Eglise. Si tel est le cas, les juridictions nationales sont certainement mieux placées que la Cour pour apprécier les faits de la cause.

6. En conclusion, la chambre semble avoir répondu par l'affirmative à la question posée au point 1 ci-dessus, en se fondant sur l'importance du droit de créer un syndicat et sur le libellé du paragraphe 2 de l'article 11, qui ne prévoit la possibilité de restreindre le droit de créer un syndicat que pour trois groupes d'individus (paragraphe 63). Malheureusement, elle n'a pas examiné le principal problème soulevé par les faits, à savoir le conflit entre le principe de l'autonomie des communautés religieuses, protégée par les articles 9 et 11, et le droit de fonder un syndicat, protégé par l'article 11 (voir le point 2 ci-dessus). Si nous sommes d'accord avec la majorité pour dire qu'il est important de trouver un juste équilibre entre, d'une part, la liberté de religion et l'autonomie de l'Eglise et de ses membres et, d'autre part, la protection d'autres droits fondamentaux, nous ne jugeons pas déraisonnable l'appréciation faite par les juridictions nationales dans cette situation très délicate. En conséquence, nous ne pouvons conclure à la violation de l'article 11 et nous ne souscrivons pas à la décision d'octroyer au requérant une somme au titre de la satisfaction équitable.