



Nicolas Hervieu

(Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche en Droit public
à l'Université Panthéon-Assas - Paris 2 ; doctorant au CREDOF
à l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense)

Liberté syndicale (art. 11 CEDH): conflit entre le droit de fonder un syndicat et le principe d'autonomie des communautés religieuses *

SOMMAIRE: 1. Introduction. L'enjeu du droit des employés cléricaux et laïcs d'une communauté religieuse de se constituer en syndicat – 2. L'applicabilité à une communauté religieuse des principes conventionnels dérivés de l'article 11 CEDH – 3. L'intensité de la protection offerte par l'article 11 dans le contexte religieux – 4. L'interdiction d'un syndicat au sein d'une communauté religieuse: une violation conventionnelle *per se* – 5. Conclusion.

1 - Introduction. L'enjeu du droit des employés cléricaux et laïcs d'une communauté religieuse de se constituer en syndicat

Le refus d'autoriser les employés cléricaux et laïcs d'une communauté religieuse – en l'occurrence "*l'Église orthodoxe roumaine*" – de se constituer en syndicat **constitue une violation de l'article 11 (liberté syndicale)**. A l'évidence et à de nombreux égards, une telle conclusion de la Cour européenne des droits de l'homme est d'une grande importance. La condamnation de la Roumanie prononcée à cette occasion s'inscrit au surplus dans un contexte jurisprudentiel quelque peu mouvant. En effet, la question de **l'articulation entre le principe d'autonomie d'une organisation religieuse, d'une part, et les droits de ses employés, d'autre part, est au cœur de récents développements à Strasbourg**¹. Partant, la lecture du présent arrêt ne peut s'abstraire

* Il commenta alla decisione (Cour EDH, 3^e Sect. 31 janvier 2012, *Sindicatul 'Pastorul Cel Bun' c. Roumanie*, Req. n° 2330/09), già pubblicato il 3 febbraio 2012 su *Les lettres d'actualité droits-libertés* del CREDOF, è riprodotto per la cortese autorizzazione della Rivista e dell'Autore.

¹ V. récemment Cour EDH, 5^e Sect. 17 février 2011, *Wasmuth c. Allemagne*, Req. n° 12884/03 – "Liberté de religion (art. 9 CEDH): droit de ne pas être contraint de révéler ses convictions religieuses et prélèvement à la source de l'impôt culturel", in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), mars 2011, p. 6.



d'une remise en perspective jurisprudentielle, même si le corpus de précédents n'est pas toujours d'une interprétation aisée tant il s'est constitué de façon progressive voire impressionniste.

Bien que délicat, l'enjeu central soulevé en l'espèce était assez limpide. Les deux juges auteurs de l'opinion dissidente commune (les juges Ziemele et Tsotsoria) l'ont d'ailleurs opportunément formalisé: **il s'agissait 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"**². En effet, si la liberté syndicale et les droits qui en découlent – notamment l'obligation qui pèse sur "les États contractants [en ce qu'ils] doivent à la fois autoriser et rendre possibles la conduite et le développement" de "l'action collective" syndicale (§ 57) – sont désormais bien établis dans la jurisprudence strasbourgeoise (v. § 57-59), **leur déploiement au sein même des organisations religieuses est une question "relativement nouvelle pour la Cour"**³. Pour y répondre, les juges avaient à franchir deux étapes successives qui sont autant de clefs de compréhension du sens et de la portée de la solution européenne.

2 – L'applicabilité à une communauté religieuse des principes conventionnels dérivés de l'article 11 CEDH

Premièrement, c'est l'applicabilité même à une communauté religieuse des principes conventionnels dérivés de l'article 11 qui se trouvait en jeu. Sans surprise, **la Cour écarte d'abord la piste de l'inapplicabilité totale de ces garanties aux employés d'une telle communauté**. Outre qu'elle souligne 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" (§ 61), la juridiction européenne affirme que «**la relation fondée sur un contrat de travail ne saurait être "cléricalisée" au point d'échapper à toute règle de droit civil**»⁴. Dès lors, il est jugé que "les membres du clergé et, à plus forte raison, les employés laïcs

² § 1 de l'opinion dissidente.

³ § 2 de l'opinion dissidente.

⁴ Voir, mutatis mutandis, *Schüth c. Allemagne*, no 1620/03, § 70, CEDH 2010. N.B.: on notera que le renvoi *mutatis mutandis* qui précède ne vise pas, en réalité, la solution européenne – Cour EDH, 5^e Sect. 23 septembre 2010, *Schüth c. Allemagne*, Req. n° 1620/03 – ADL du 26 septembre 2010 – mais le raisonnement mené par la Cour constitutionnelle allemande et relaté dans cet arrêt de 2010.



de l'Eglise ne sauraient être soustraits au champ d'application de l'article 11" (§ 61).

Une seconde piste aurait pu être plus sérieusement envisageable: **l'atténuation des garanties de l'article 11 lorsqu'elles s'appliquent à des personnes dont l'employeur est de nature religieuse.** En ce sens, il importait donc 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*" (§ 62). Mais à ce sujet, la position de la Cour demeure **extrêmement floue.**

D'une part, elle note certes que "*l'article 11 n'autorise l'État 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*" (§ 63). Or cette formulation est quelque peu maladroite car le texte conventionnel permet des restrictions à l'exercice des droits syndicaux **au-delà même de ces trois catégories** (*comp.* § 63: "*qu'aux trois groupes*"). Tout au plus la dernière phrase de l'article 11 ouvre-t-elle la voie à des restrictions plus conséquente pour ces catégories.

D'autre part, les juges européens ne tranchent pas clairement la question qui résulte de cette même distinction: **les employés de communautés religieuses sont-ils assimilables aux membres de l'une de ces trois catégories susceptibles de faire l'objet de restrictions supplémentaires ?** Quelques indices sibyllins pourraient plaider en faveur d'une réponse positive. Ainsi, la Cour souligne incidemment que les employés concernés "*perçoivent une rémunération financée en majorité par le budget de l'État*" (§ 64). De plus, elle use de l'expression "*restrictions légitimes*" propre à cette ultime phrase de l'article 11. Mais ces éléments ne semblent guère probants.

Plus sûrement, il semble qu'il faille voir dans cette incertitude planant sur l'analyse européenne un nouvel exemple de "désactivation implicite" du régime spécifique de restriction de l'article 11 envers ces trois catégories textuels d'employés⁵. La Cour

⁵ En ce sens, v. notre article, *La Cour européenne des droits de l'homme, alchimiste de la liberté syndicale*, in *Revue de Droit du Travail (RDT)*, n° 5, mai 2009, pp. 288 à 294, spé. p. 289 sur Cour EDH, G.C. 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c. Turquie*, Req. n°



tend en effet à unifier son contrôle des restrictions à l'exercice des droits syndicaux en optant au surplus pour une plus grande fermeté envers les États, ces derniers "ne dispos[ant] [à ce propos] 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" (§ 66).

3 – L'intensité de la protection offerte par l'article 11 dans le contexte religieux

L'enjeu de l'intensité de la protection offerte par l'article 11 aux employés de communautés religieuses est donc déplacé sur un autre terrain. **Deuxièmement**, en effet, la Cour devait **déterminer si le refus d'autoriser la création du syndicat souhaité par les requérants au sein de "l'Église orthodoxe roumaine" ne heurtait pas les exigences conventionnelles**. Assez rapidement, il est jugé que ladite interdiction – qui a pris la forme d'un refus d'enregistrement du syndicat – était bien "fondé sur la loi nationale" et "tendait à défendre l'ordre public, qui comprend la liberté et l'autonomie des communautés religieuses"⁶ (§ 67-68).

Admettre que «l'ingérence peut être considérée comme "prévue par la loi" et poursuivant un but légitime» (§ 68) ne présentait en effet guère de difficultés. Mais en plaçant ainsi l'affaire sous les auspices de "**la liberté et l'autonomie des communautés religieuses**" – ceci *via* la notion d'"ordre public" et par un rattachement assez extensif voire nettement créatif au précédent de mai 2011⁷ –, la Cour parvient au cœur du contentieux: "*la nécessité [de cette ingérence] dans une société démocratique*". Mais à ce stade crucial, **la solution strasbourgeoise pêche par une certaine imprécision voire indécision**. Il est difficile d'isoler une réponse univoque à la question de **savoir si les employés de communautés religieuses disposent bien, par principe, du "droit de**

34503/97 ; v. aussi Cour EDH, 3^e Sect. 21 avril 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, Req. n° 68959/01 – ADL du 23 avril 2009.

⁶ Voir, mutatis mutandis, *Negrepontis-Giannisis c. Grèce*, no 56759/08, § 67, 3 mai 2011.

⁷ V. Cour EDH, 1^e Sect. 3 mai 2011, *Negrepontis-Giannisis c. Grèce*, Req. n° 56759/08 – ADL du 4 mai 2011.



fonder des syndicats” dans des conditions similaires aux autres salariés.

S’agissant d’abord de l’existence d’un **“besoin social impérieux”** qui serait susceptible de justifier une telle *“limitation au droit à la liberté syndicale”* (§ 69), la juridiction strasbourgeoise refuse clairement cette éventualité. Elle souligne en effet 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’Église”* et que *“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). Mais raisonner ainsi pour conclure que *«le programme que le syndicat [n’était pas] incompatibl[e] avec une “société démocratique” et encore moins [...] une menace pour la démocratie»* (§ 76) **sous-entend a contrario qu’il pourrait en être différemment en cas de mise en cause par ce syndicat de la hiérarchie cléricale.** En ce sens, d’ailleurs, la Cour a noté que *“le statut du syndicat requérant ne renfermait aucun passage critique à l’égard de la foi ou de l’Église”* (§ 73). C’est ainsi que **surgit à nouveau le principe d’“autonomie des communautés religieuses** invoquée par le Gouvernement [, jugé] indispensable au pluralisme dans une société démocratique et [qui] se trouve au cœur même de la protection qui leur est offerte par les articles 9 et 11 de la Convention” (§ 74).

Bien sûr, il n’est sans doute pas inopportun qu’un tel impératif ait été intégré dans l’analyse européenne, la finalité de la liberté syndicale étant suffisamment préservée si *“la défense des droits et des intérêts économiques, sociaux et culturel des employés”* est rendue possible (§ 76). Mais au nom de ce principe, **les syndicats d’employés des communautés religieuses bénéficieront alors d’une moindre marge de manœuvre sur le terrain de la liberté d’expression syndicale**⁸. En effet, en prenant positivement en compte le fait que *“les dirigeants du syndicat ou ses membres [n’ont pas ici] tenu des propos irrespectueux à l’égard de la foi ou de l’Église orthodoxes”* (§ 73), **la Cour tend à signifier en creux que certaines critiques peuvent être interdites.** Si la jurisprudence strasbourgeoise la plus récente n’admet certes pas une liberté totale de critique de l’employeur au profit des syndicats plus classiques⁹, **celle**

⁸ Sur cette liberté, v. Cour EDH, 2^e Sect. 27 septembre 2011, *Sisman et autres c. Turquie*, Req. n° 1305/05 – ADL du 28 septembre 2011.

⁹ V. Cour EDH, G.C. 12 septembre 2011, *Palomo Sánchez et autres c. Espagne*, Req. n° 28955/06 et s. – ADL du 14 septembre 2011.



des syndicats au sein de communautés religieuses pourrait être plus réduite encore tant il est difficile de dissocier clairement entre les situations où l'Église agit comme employeur et celles où elle fixe les dogmes religieux. Au demeurant, l'État est lui-même conventionnellement contraint de ne pas s'immiscer excessivement dans ces questions (§ 74 - "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").

Ceci est en particulier le cas lorsque le conflit est interne à la communauté religieuse¹⁰. Les autorités et juridictions nationales pourront donc difficilement **dissocier la critique de l'employeur religieux** – en principe libre dans la perspective syndicale – **de la critique proprement religieuse** – réduite au nom de l'autonomie des communautés religieuses. Dans ces circonstances, **il y a fort à parier que les autorités internes préfèrent laisser une large latitude à chaque communauté, au risque de saper l'un des "moyen d'action essentiel" pour un syndicat: la liberté d'expression syndicale**¹¹.

Au surplus, **la Cour elle-même tâche de se tenir en retrait et évite soigneusement de se faire juge de la teneur des convictions religieuses**¹². Mais à terme, la Cour ne manquera pas d'être confrontée à ce dilemme car il est douteux que les jalons posés dans cet arrêt de 2012 suffisent à le résoudre.

4 - L'interdiction d'un syndicat au sein d'une communauté religieuse: une violation conventionnelle *per se*

Une même oscillation confinant à l'incertitude peut être identifiée lors de **la seconde et ultime étape d'examen de la nécessité de l'ingérence.**

¹⁰ V. Cour EDH, 3^e Sect. 15 septembre 2009, *Miroļubovs et autres c. Lettonie*, Req. n° 798/05 – ADL du 16 septembre 2009.

¹¹ Cour EDH, G.C. 12 septembre 2011, *Palomo Sánchez et autres c. Espagne*, Req. n° 28955/06 et s. § 56 – ADL du 14 septembre 2011.

¹² Cour EDH, G.C. 7 juillet 2011, *Bayatyan c. Arménie*, Req. n° 23459/03 – "Reconnaissance conventionnelle du droit à l'objection de conscience", in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., septembre 2011, 11 p. ; Cour EDH, 4^e Sect. 7 décembre 2010, *Jakóbski c. Pologne*, Req. n° 18429/06 - ADL du 7 décembre 2010 ; Cour EDH, 2^e Sect. 23 février 2010, *Ahmet Arslan et autres c. Turquie*, Req. n° 41135/98 – ADL du 23 février 2010.



Certes, la Cour semble encline à reprendre l'idée force qui fut placée au cœur de récents arrêts aux fins de trancher des conflits entre un employé et son employeur religieux : la *"mise en balance effective des intérêts en jeu à l'aune du principe de proportionnalité"*¹³. Ainsi, tout en rappelant qu'*"un employeur dont l'éthique est fondée sur la religion peut imposer à ses employés des obligations de loyauté spécifiques"* et *"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"* (§ 79), elle exige cependant des autorités et juridictions internes qu'elles *"examin[ent] 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"* (§ 78). Cette exigence conventionnelle semble de nature **essentiellement procédurale**, les autorités internes étant *a priori* seulement tenues d'examiner les intérêts en présence sans que la Cour n'indique explicitement l'issue à laquelle un tel examen doit parvenir¹⁴. Toutefois, **cette impression s'efface quelque peu à la lecture d'autres passages du présent arrêt.**

L'exercice de mise en balance apparaît largement limitée puisque **la Cour ne semble pas admettre l'hypothèse même de l'interdiction d'un syndicat au sein d'une communauté religieuse.** En contrepois évident de l'obligation de loyauté spécifique envers l'employeur confessionnel née de la signature du contrat de travail par l'employé (v. § 79), les juges européens rappellent ainsi que *"la validité [de la limitation implicite du droit de se syndiquer qui découlerait de la signature du contrat de travail] n'est pas établie dès lors qu'elle touche à la substance même de la liberté garantie par l'article 11 de la Convention"* (§ 81). Au-delà d'arguments plus conjoncturels (§ 82), la Cour poursuit sur le terrain des principes en se reposant à nouveau sur *"la directive 78/2000/CE du Conseil"* qui *"ne perm[et] pas qu'il soit porté atteinte à la liberté d'association, dont relève le droit de toute personne de*

¹³ § 80 – sur la technique de mise en balance entre intérêts contradictoires, v. Cour EDH, 4^e Sect. 22 novembre 2011, *Zammit Maempel c. Malte*, Req. n° 24202/10 – ADL du 27 novembre 2011.

¹⁴ Pour une démarche similaire, v. Cour EDH, 5^e Sect. 21 décembre 2010, *Anayo c. Allemagne*, Req. n° 20578/07 – ADL du 26 décembre 2010.



fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts" (§ 83)¹⁵.

Enfin, *"la place qu'occupe la religion orthodoxe dans l'histoire et la tradition"* n'est pas jugée suffisante pour *"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"* (§ 84). En ce sens et *in fine*, c'est **l'interdiction même de constituer le syndicat qui tend, en elle-même, à être le support essentiel du constat de violation de l'article 11 par la Roumanie (§ 87-88).**

5 – Conclusion

Contrairement à ce que soulignent les juges auteurs de l'opinion dissidente, la Cour a donc bien *"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"*¹⁶. Simplement, et c'est en cela que la position des deux juges dissidents diffère, **les juges majoritaires refusent que l'issue d'un tel conflit soit défavorable au droit de fonder un syndicat et que "l'autonomie des communautés religieuses" puisse justifier la négation pure et simple de ce droit.**

Il est cependant regrettable que cette conclusion n'ait pas été exposée de façon plus explicite. De plus, s'il est finalement possible de lever les incertitudes sur le droit de fonder un syndicat dans ce contexte, beaucoup de zones d'ombre demeurent sur les conditions dans lesquelles un syndicat d'employés d'une communauté religieuse pourra mener à bien sa tâche. L'idée de *"mise en balance effective des intérêts en jeu à l'aune du principe de proportionnalité"* (§ 80) semble en effet resurgir au sujet de la jouissance des droits dérivés de la liberté syndicale, tels que la liberté d'expression syndicale.

¹⁵ Pour d'autres citations de cet instrument, v. Cour EDH, 5^e Sect. 3 février 2011, *Siebenhaar c. Allemagne*, Req. n° 18136/02 – ADL du 13 février 2011 ; Cour EDH, 5^e Sect. 23 septembre 2010, *Obst c. Allemagne* et *Schiith c. Allemagne*, Resp. Req. n° 425/03 et n° 1620/03 – ADL du 26 septembre 2010.

¹⁶ Opinion dissidente – § 6.



L'enjeu ici en cause est extrêmement délicat à approcher et à résoudre. Dans ce contexte, les États sont enserrés dans **un ensemble de contraintes conventionnelles potentiellement contradictoires**: garantir la jouissance des droits conventionnels telles que la liberté syndicale de l'article 11, sans toutefois violer l'autonomie des communautés religieuses protégées par l'article 9.

Mais **la Cour fait elle-aussi face à un dilemme équivalent**: accorder une sorte d'immunité ecclésiastique au profit de l'employeur religieux aboutirait à **créer de dangereuses zones dispensées du respect de la Convention**; mais appliquer sans précaution les droits conventionnels à ce type particulier de relation salariale **froisserait la liberté de religion**¹⁷.

Jusqu'à ce jour, la juridiction strasbourgeoise avait eu à trancher cette difficulté **essentiellement à propos de conflits interindividuels entre un employé et son employeur à coloration religieuse**¹⁸. Avec cet arrêt *Sindicatul 'Pastorul Cel Bun' c. Roumanie*, **le dilemme se complexifie du fait de l'apparition d'une dimension collective – puisque syndicale – dans les relations avec l'employeur religieux**.

A l'aune des nombreuses questions soulevées par la solution européenne, gageons que ce contentieux ne manquera pas de rebondir à l'avenir.

¹⁷ Pour l'intéressante analyse d'un arrêt rendu le 11 janvier 2012 par la Cour suprême des États-Unis à ce sujet – *Hosanna-Tabor Evangelical Lutheran Church and School v. Equal Employment Opportunity Commission et al.* – et sa comparaison avec la jurisprudence de la Cour, lire **L. PERONI**, *U.S. Supreme Court and ECtHR: Conflicts between Religious Autonomy and Other Fundamental Rights*, in *Strasbourg Observers*, 2 février 2012.

¹⁸ V. dernièrement Cour EDH, 5^e Sect. Dec. 6 décembre 2011, *Baudler c. Allemagne* ; *Reuter c. Allemagne* et *Müller c. Allemagne*, Resp. Req. n° 38254/04, n° 39775/04 et n° 12986/04 – ADL du 27 décembre 2011.