



OBSERVATIONS ÉCRITES

*soumises à la Cour européenne des droits de l'homme
dans l'affaire*

Țîmpău et Popa c. Roumanie
(Affaires n° 70267/17 et 18424/18)

Grégor Puppink, Directeur,
Nicolas Bauer, Chercheur associé.

Avril 2022

1. Les requérantes, Doina Tîmpău et Lorica Popa, sont deux ressortissantes roumaines qui furent catéchistes dans des écoles publiques roumaines où elles dispensaient l'enseignement optionnel de religion, en l'occurrence la religion chrétienne orthodoxe.
2. La mission d'enseignement de la religion dans les écoles publiques est organisée conjointement par l'État roumain et les religions reconnues. Les enseignants sont soumis à la double autorité du ministère de l'Éducation et des autorités de la religion qu'ils enseignent. Chaque religion peut élaborer son programme, qui doit ensuite être validé par le ministère de l'Éducation¹. Chaque religion choisit ses professeurs, en leur donnant un agrément pour enseigner. Pour l'Église orthodoxe, c'est l'évêque du lieu qui choisit les enseignants de la religion chrétienne orthodoxe.
3. Cet agrément peut être retiré, comme ce fut le cas des requérantes, leur évêque estimant que Doina Tîmpău avait employé un langage indécent et vulgaire et réprimait constamment les élèves, et que Lorica Popa était une mauvaise enseignante, 46 % seulement des élèves ayant opté pour le cours de religion orthodoxe. La requête ne détaille pas les faits précis reprochés aux deux enseignantes.
4. À la suite de la décision de l'évêque, lesdites écoles ont cessé d'employer les requérantes et de leur verser leurs indemnités, ce que les requérantes contestèrent, en vain, devant les juridictions nationales.
5. Devant la CEDH, les requérantes contestent le fait que la perte d'agrément ne puisse être attaquée devant les juridictions civiles, voyant en cela une violation de leur droit d'accès à un tribunal garanti à l'article 6 § 1 (volet civil) de la Convention.
6. Les requérantes considèrent en outre que les motifs de cette perte d'agrément, ainsi que ses conséquences sur leur vie professionnelle et sur leurs revenus, portent atteinte à leur vie privée en violation de l'article 8 de la Convention.
7. Nous examinerons ces deux griefs successivement.

I. Le grief relatif à l'accès à un tribunal (article 6)

8. La garantie de l'accès à un tribunal dépend de l'existence d'un « droit » civil au sens de la Convention. Il convient donc de rechercher si l'agrément de l'évêque à l'exercice de la mission de catéchiste peut être l'objet d'un droit civil dans le chef des requérantes.
9. Dans l'Église orthodoxe (et catholique), l'enseignement de la religion est une responsabilité exclusive des évêques, qu'ils reçoivent du Christ en tant que successeurs des apôtres. L'enseignement est l'une des principales charges pastorales propres de l'évêque qu'il peut déléguer à des clercs, et subsidiairement à des laïcs. L'enseignement de la religion n'est pas un acte profane ou laïc, mais constitue un acte intégralement religieux, au même titre que la prière ou la célébration de sacrements. Aucun fidèle chrétien, catholique ou orthodoxe, laïc ou clerc, ne peut prétendre enseigner la religion s'il n'en a reçu le mandat de l'évêque du lieu. Sans mandat épiscopal, il est donc impossible d'être professeur de religion catholique ou orthodoxe : c'est le mandat qui donne mission et titre pour

enseigner. Il appartient à l'évêque de choisir les personnes capables d'enseigner, selon les critères de l'Église, et éventuellement de leur retirer cette mission si ces personnes ne remplissent plus les conditions.

10. La décision de l'évêque orthodoxe de confier à certaines personnes la mission canonique de catéchiste est de nature religieuse, et se situe donc dans la sphère d'autonomie des communautés religieuses. Cela est confirmé par la rédaction de l'article 9 de la Convention européenne qui vise explicitement l'enseignement parmi les pratiques religieuses dont la liberté est garantie : « *le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites* ». L'État ne peut interférer dans l'enseignement de la religion, en tous cas dans la partie proprement religieuse de cet enseignement, c'est-à-dire la détermination du contenu et des méthodes de l'enseignement et des critères pour être admis à enseigner. L'État demeure bien sûr compétant pour tout ce qui n'est pas religieux, en particulier les questions de sécurité et d'ordre publics.
11. L'exigence de l'agrément de l'évêque orthodoxe pour enseigner la religion orthodoxe est prévue par la loi.
12. D'après la Constitution roumaine, article 32 § 7 : « *l'Etat assure la liberté de l'enseignement religieux selon les nécessités de chaque culte. Dans les écoles d'Etat, l'enseignement religieux est organisé et garanti par la loi* ». Cette garantie restaure la liberté de l'enseignement religieux qui avait été supprimée en 1948 par le décret n° 175/1948, dès l'instauration de l'État communiste, supprimant du même coup les écoles privées et confessionnelles, et « épurant » les programmes scolaires, le personnel enseignant et les bibliothèquesⁱⁱ. La loi sur l'enseignement de 1968, en son article 1^{er}, précisait que l'objectif de l'enseignement était de former au matérialisme dialectique, c'est-à-dire à l'athéisme.
13. C'est en 1989 que la religion a été réintroduite dans l'enseignement public roumain, dans le contexte de transition démocratique, selon une approche libérale prévoyant un enseignement religieux optionnel, au choix des parents d'élèves, et selon leur confessionⁱⁱⁱ. Après une brève période durant laquelle l'enseignement religieux fut en principe obligatoire, avec possibilité de dispense, cet enseignement est redevenu optionnel depuis 2015^{iv}. La loi n° 489/2006 concernant la liberté religieuse et le régime général des cultes^v organise et règlemente l'enseignement de la religion à l'école publique. D'après l'article 32 de cette loi, « (2) *Le personnel enseignant qui enseigne la religion dans les écoles publiques est nommé avec l'accord de la religion qui le représente, en conformité avec la loi. (3) Si un enseignant commet des écarts graves par rapport à la doctrine ou à la morale de la religion, la religion peut retirer son accord à enseigner la religion, ce qui entraîne la résiliation du contrat de travail individuel*^{vi} ».
14. L'article 26 de la loi n° 489/2006 concernant la liberté religieuse et le régime général des cultes prévoit que « *Pour les questions de discipline interne, les dispositions statutaires et canoniques sont d'application exclusive*^{vii} ». En l'espèce, ce sont bien des questions de discipline interne qui ont causé le retrait de la mission de catéchiste.
15. Le Statut de l'Église orthodoxe roumaine, article 119 § 5, précise que « *si un enseignant, clerc ou laïc, parmi ceux qui enseignent la discipline de la religion, commet des déviations de la doctrine et de la morale de l'Église, à la suite d'une procédure d'enquête disciplinaire, l'Église orthodoxe roumaine peut retirer l'autorisation d'enseigner la religion, ce qui entraîne la résiliation du contrat*

individuel de travail^{viii} ». Cet article prévoit une égalité entre les clercs et les laïcs s'agissant du retrait éventuel de l'agrément pour enseigner la religion. Cette disposition du Statut de l'Église orthodoxe roumaine fait partie du droit de l'État.

16. Il résulte de ces dispositions qu'il n'existe pas de droit civil, en droit roumain, à exercer la profession de catéchiste ; cette activité étant régie par les dispositions statutaires et canoniques de l'Église orthodoxe. Le fait que l'acte des autorités civiles était lié à la décision de l'évêque vise précisément à éviter que les autorités civiles ne se substituent à l'évêque dans son pouvoir d'administration interne de l'Église.
17. Dans sa jurisprudence constante^{ix}, la Cour juge que « l'article 6 § 1 de la Convention régit uniquement les « contestations » relatives à des droits et obligations de caractère civil que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne^x ». La Cour insiste sur le fait qu'il ne lui appartient pas de créer, par voie de jurisprudence, des droits civils qui ne sont pas reconnus dans l'ordre interne.
18. Conformément à sa jurisprudence bien établie^{xi}, les juridictions civiles peuvent donc se déclarer incompétentes s'agissant des décisions de nature religieuse, ceci afin d'éviter que les autorités civiles ne deviennent des autorités religieuses. La Cour européenne a confirmé cette position dans les décisions du 6 décembre 2011 relatives aux affaires *Baudler c. Allemagne*, *Reuter c. Allemagne*, et *Muller c. Allemagne*^{xii} ainsi dans la décision de la Grande chambre du 14 septembre 2017 *Károly Nagy c. Hongrie*^{xiii}.
19. Comme le rappelle le juge Pinto de Albuquerque, dans son opinion dissidente en marge de l'affaire Nagy :

« Dans la plupart des cas, la Cour a conclu que le volet « civil » de l'article 6 n'était pas applicable car il n'existait pas de « droit » qui soit reconnu, au moins de manière défendable, en droit interne. Dans ces affaires, la Cour s'est bornée à vérifier si la mesure adoptée par les autorités ecclésiastiques et soumise au droit ecclésiastique pouvait se prêter à un contrôle par le juge national selon l'état du droit national et si cette situation était claire et établie. Dans les affaires où la Cour a conclu que la mesure ne pouvait faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, elle a souscrit à la conclusion des juridictions nationales selon laquelle pareil contrôle empièterait sur l'autonomie de l'Église, indépendamment de la nature pécuniaire ou non des prétentions (comme les conséquences pécuniaires de la mesure litigieuse, par exemple un licenciement ou un départ anticipé à la retraite). »
20. L'article 6 continue à s'appliquer pour tous les actes qui ne découlent pas de la religion, en particulier la plupart des actes autres que « le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites ».
21. Cette affaire ne semble pas comporter d'éléments particuliers de nature à devoir adopter une autre solution dès lors que ne sont manifestement en cause que des questions de discipline interne aux cultes.

II. Le grief relatif à la vie privée des requérantes (article 8)

22. À défaut de juridiction sur les faits en cause, il est difficile de reprocher aux juridictions nationales de ne pas avoir protégé les requérantes des conséquences des décisions litigieuses sur leurs vies privées et familiales. En effet, porter un jugement sur les conséquences des décisions religieuses sur la vie privée des requérantes serait une façon de contourner l'incompétence des autorités civiles à l'égard des décisions. Cela établirait les autorités civiles juges en matière religieuse.
23. Il en résulte que la Cour ne peut procéder à l'examen relatif à l'article 8 que si elle juge au préalable que les requérantes disposent, en Roumanie, d'un droit civil à exercer la mission de catéchiste.
24. À défaut d'un tel droit civil, l'examen de la Cour ne peut être que limité à la vérification de l'absence d'abus de la part des autorités religieuses, c'est-à-dire à vérifier que les autorités religieuses n'ont pas détourné leur pouvoir dans un but autre que religieux.

L'ingérence

25. Il est vrai que la Cour a estimé, dans plusieurs affaires, que la perte d'un emploi religieux peut causer une ingérence dans la vie privée ou familiale. Elle a été amenée à juger ainsi en ce que le motif de cette perte d'emploi était directement lié à la situation conjugale des requérants, laquelle violait la discipline interne des religions en cause tout en étant protégée par l'article 8 de la Convention au titre du respect dû à la vie privée et familiale. Ce fut par exemple le cas d'une affaire mettant en cause la perte de la mission de catéchiste en raison du mariage de celui-ci ou en raison de ses déclarations publiques^{xiv}. La liberté de se marier et la liberté d'expression sont garanties par la Convention ; le fait de sanctionner une personne en raison de l'exercice de ces libertés constitue donc une ingérence dans l'exercice de ces droits. Il en va différemment dans les présentes affaires, car les motifs de la perte de la mission de catéchiste ne visent pas l'exercice de droits garantis par la Convention, mais des fautes et insuffisances professionnelles. La Convention ne garantit évidemment pas le droit aux fautes et insuffisances professionnelles. Dès lors, les causes du retrait de la mission de catéchiste ne portent pas atteinte aux droits conventionnels des requérantes. Celles-ci conservent la faculté de contester la perte de leur mission auprès des autorités religieuses et des juridictions canoniques.
26. C'est donc seulement au regard des conséquences de la perte de la mission de catéchiste sur la vie privée et familiale que l'article 8 pourrait être affecté par la décision de l'évêque. Il s'agirait alors d'une application très extensive de l'article 8, étendant son champ d'application à tout événement entraînant des conséquences patrimoniales.

La légalité de l'ingérence

27. L'exigence de l'agrément de l'évêque pour enseigner la religion orthodoxe est prévue par la loi, ainsi qu'il a été vu ci-dessus, en particulier par la loi n° 489/2006

concernant la liberté religieuse et le régime général des cultes. Il en est de même de la faculté l'Église orthodoxe roumaine de « *retirer l'autorisation d'enseigner la religion, ce qui entraîne la résiliation du contrat individuel de travail* » (voir § 16 ci-dessus).

28. Dans d'autres affaires, la Cour a vérifié si le requérant avait bien conscience de l'étendue des obligations religieuses qu'il avait contactées en acceptant un emploi, constituant une « obligation de loyauté accrue^{xv} », et dont le manquement a causé la perte de son emploi ou mission. Il s'agissait alors d'obligations de nature religieuse, à savoir le respect de l'enseignement, des dogmes et de la discipline de l'église. Dans ces affaires, la Cour vérifiait que le requérant avait conscience de ses engagements et s'il pouvait donc s'attendre à ce que son manquement ait pour effet la perte de sa mission ou de son emploi.
29. En l'espèce, il n'est pas nécessaire de rechercher l'existence d'une « obligation de loyauté accrue » car la perte de la mission de catéchiste ne résulte pas de manquements à des obligations religieuses, mais de manquements professionnels.

La légitimité du but de l'ingérence

30. La mesure litigieuse avait donc pour but légitime de respecter les droits d'autrui, en particulier le droit à la liberté de religion des élèves et de leurs parents – qui comprend le droit des enfants de recevoir un enseignement religieux de qualité conforme aux exigences de leur religion –, ainsi que le droit de l'Église orthodoxe roumaine au respect de son autonomie institutionnelle en matière d'enseignement de la religion, qui comprend le droit de dispenser un enseignement religieux conforme aux exigences de sa religion. Ces droits sont garantis par les articles 9 et 11 de la Convention, ainsi que par l'article 2e du 1^{er} Protocole additionnel.
31. S'agissant des fondements et du contenu de l'autonomie institutionnelle, il convient de rappeler la jurisprudence de la Cour, telle qu'exposée en synthèse par la Grande Chambre dans l'arrêt *Fernandez-Martinez c. Espagne* [GC] :

« 127. *S'agissant de l'autonomie des organisations religieuses, la Cour note que les communautés religieuses existent traditionnellement et universellement sous la forme de structures organisées. Lorsqu'est en cause l'organisation de la communauté religieuse, l'article 9 de la Convention doit s'interpréter à la lumière de l'article 11, qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'État. Vu sous cet angle, le droit des fidèles à la liberté de religion suppose que la communauté puisse fonctionner paisiblement, sans ingérence arbitraire de l'État. L'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve au cœur même de la protection offerte par l'article 9 de la Convention. Elle présente un intérêt direct non seulement pour l'organisation de ces communautés en tant que telle, mais aussi pour la jouissance effective par l'ensemble de leurs 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 (Hassan et Tchaouch, précité, § 62, Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova, n° 45701/99, § 118, CEDH 2001-XII, et Saint Synode de l'Église orthodoxe bulgare (Métropolitaine Innocent) et autres c. Bulgarie, nos 412/03 et 35677/04, § 103, 22 janvier 2009).*

128. Concernant plus particulièrement l'autonomie interne des groupes confessionnels, l'article 9 de la Convention ne garantit aucun droit à la dissidence à l'intérieur d'un organisme religieux ; en cas de désaccord doctrinal ou organisationnel entre une communauté religieuse et l'un de ses membres, la liberté de religion de l'individu s'exerce par sa faculté de quitter librement la communauté (Miroşubovs et autres, précité, § 80). Par ailleurs, dans ce contexte, la Cour a eu à maintes reprises l'occasion de souligner le rôle de l'État en tant qu'organisateur neutre et impartial de la pratique des religions, cultes et croyances, et d'indiquer que ce rôle contribuait à assurer l'ordre public, la paix religieuse et la tolérance dans une société démocratique, particulièrement entre des groupes opposés (voir, parmi d'autres, Hassan et Tchaouch, précité, § 78, et Leyla Şahin c. Turquie [GC], n° 44774/98, § 107, CEDH 2005-XI). Le respect de l'autonomie des communautés religieuses reconnues par l'État implique, en particulier, l'acceptation par celui-ci du droit pour ces communautés de réagir conformément à leurs propres règles et intérêts aux éventuels mouvements de dissidence qui surgiraient en leur sein et qui pourraient présenter un danger pour leur cohésion, pour leur image ou pour leur unité. Il n'appartient donc pas aux autorités nationales de s'ériger en arbitre entre les organisations religieuses et les différentes entités dissidentes qui existent ou qui pourraient se créer dans leur sphère (Sindicatul « Păstorul cel Bun », précité, § 165).

129. La Cour rappelle en outre que, sauf dans des cas très exceptionnels, le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut toute appréciation de la part de l'État sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci (Hassan et Tchaouch, précité, §§ 62 et 78). De surcroît, le principe d'autonomie religieuse interdit à l'État d'obliger une communauté religieuse à admettre ou exclure un individu ou à lui confier une responsabilité religieuse quelconque (voir, mutatis mutandis, Sviato-Mykhaïlivska Parafiya c. Ukraine, n° 77703/01, § 146, 14 juin 2007).

130. Enfin, lorsque se trouvent en jeu des questions relatives aux rapports entre l'État et les religions, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans une société démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national (Leyla Şahin, précité, § 109). C'est le cas notamment lorsqu'il existe, dans la pratique des États européens, une grande variété de modèles constitutionnels régissant les relations entre l'État et les cultes (Sindicatul « Păstorul cel Bun », précité, § 138). »

La proportionnée de l'ingérence

32. L'ingérence vise à respecter l'autonomie des communautés religieuses. Toutefois, ainsi que la Cour l'a souligné dans l'affaire *Fernandez Martinez*, il existe des limites au principe de l'autonomie des communautés religieuses :

« 132. [...] il ne suffit pas à une communauté religieuse d'alléguer l'existence d'une atteinte réelle ou potentielle à son autonomie pour rendre compatible avec l'article 8 de la Convention toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée ou familiale de ses membres. Encore faut-il, en effet, que la communauté religieuse en question démontre, à la lumière des circonstances du cas d'espèce, que le risque allégué est probable et sérieux, que l'ingérence litigieuse dans le droit au respect de la vie privée ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour

écarter ce risque et qu'elle ne sert pas non plus un but étranger à l'exercice de l'autonomie de la communauté religieuse. Par ailleurs, elle ne doit pas porter atteinte à l'essence du droit à la vie privée et familiale. Il appartient aux juridictions nationales de s'assurer que ces conditions sont remplies, en procédant à un examen approfondi des circonstances de l'affaire et à une mise en balance circonstanciée des intérêts divergents en jeu (voir, mutatis mutandis, Sindicatul « Păstorul cel Bun », précité, § 159). »

33. Dans l'hypothèse où l'article 8 serait applicable en l'espèce, il appartiendrait à la Cour de vérifier chacun de ces critères.
34. On peut admettre, sans difficulté ces critères sont tous respectés, à l'exception de celui portant sur l'examen approfondi par les juridictions nationales, et dont il a été question s'agissant de l'article 6.

ⁱ Jonas Mercier, « En Roumanie, les cours de religion ne sont plus obligatoires », *La Croix*, 28 septembre 2015.

ⁱⁱ Pour tous ces éléments historiques et culturels, voir : Iuliana Conovici, Laurențiu Tănase, Manuela Gheorghe, « L'éducation religieuse dans l'enseignement public en Roumanie : parcours historique », site EUREL, 2 octobre 2012, disponible [ici](#).

Voir aussi : Emanuel P. Tăvală, "Religion and public education in Romania" in Gerhard Robbers, *Religion in public education*, Actes du colloque de Trèves des 11 au 14 novembre 2010.

ⁱⁱⁱ Emanuel P. Tăvală, « État et Églises en Roumanie », dans Gerhard Robbers (éd.), *État et Églises dans l'Union européenne*, mai 2011, p. 12.

^{iv} Jonas Mercier, *op. cit.*

^v Le texte de cette loi est disponible à l'adresse <http://www.legirel.cnrs.fr/spip.php?article461>

^{vi} Traduction libre.

^{vii} La traduction de cet article de loi est tirée de l'arrêt *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* [GC], n° 2330/09, 9 juillet 2013, § 29.

^{viii} Traduction libre.

^{ix} Voir notamment les décisions du 6 décembre 2011 relatives aux affaires en l'affaire *Baudler c. Allemagne* (n° 38254/04), *Reuter c. Allemagne* (n° 39775/04) et *Müller c. Allemagne* (n° 12986/04).

^x Voir par exemple *Boulois c. Luxembourg* [GC], n° 37575/04, 3 avril 2012, § 90 ; *Denisov c. Ukraine* [GC], n° 76639/11, 25 septembre 2018, § 44 ; *Bilgen c. Turquie*, n° 1571/07, 9 mars 2021, §§ 56 et 63.

^{xi} Voir : *Dudova et Duda c. République tchèque* (déc.), n° 40224/98, 30 janvier 2001 ; *Ahtinen c. Finlande*, n° 48907/99, 23 septembre 2008.

^{xii} Voir note 9.

^{xiii} *Károly Nagy c. Hongrie* [GC], n° 56665/09, 14 septembre 2017, opinion dissidente du juge Pinto de Albuquerque, § 15.

^{xiv} *Fernández Martínez c. Espagne* [GC], n° 56030/07, 12 juin 2014.

^{xv} *Ibid.*, § 131.