



OBSERVATIONS ÉCRITES

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

Mihai-Silviu Chirilă c. Roumanie

(Affaire n° 5610/21)

Grégor Puppinck, Directeur,
Nicolas Bauer, Chercheur associé.

Octobre 2023

Introduction

1. Le contexte de la requête *Mihai-Silviu Chirilă c. Roumanie* (n° 5610/21)¹ est celui de l'épidémie de Covid-19 et des politiques publiques visant à la contenir. Ces politiques, allant bien au-delà du seul domaine sanitaire, ont fortement restreint l'exercice de certains droits et libertés pendant trois ans, à partir de mars 2020. Elles ont aussi accru le rôle des États et leur place dans la vie des personnes. La plupart des actes individuels, même les plus anodins et quotidiens, sont devenus soumis à une autorisation et un contrôle des États. La crise sanitaire n'est pas la première crise à renforcer l'étatisme, qui bien souvent est favorisé par les crises de toute nature.
2. La crise du Covid a permis à chacun de faire l'expérience du pouvoir de la peur sur la société. Vue avec le recul, la facilité avec laquelle nous avons consenti à l'abandon brutale de tant de libertés est troublante, d'autant plus lorsque l'on considère le fait que le danger a souvent été surestimé. Des obligations qui paraissent inconcevables en temps normal ont été acceptées, telles que l'obligation d'être titulaire d'une « attestation » pour sortir de chez soi. La crise du Covid a aussi permis à chacun de faire l'expérience du pouvoir de sidération des media sur la population, par la diffusion de messages causant une peur souvent irrationnelle face à un danger à la fois invisible et incommensurable.
3. La crise du Covid a ainsi révélé combien il est aisé aux autorités publiques de porter atteinte aux droits et libertés avec l'assentiment des populations, dès lors qu'une peur collective peut être mobilisée à cette fin. Comme le rappelle Ronan Cormacain, « *les situations d'urgence peuvent servir de prétexte à des modifications profondément dommageables des limites et des restrictions constitutionnelles à l'exercice du pouvoir gouvernemental*² ». Cela a été particulièrement le cas avec la crise sanitaire, qui dans plusieurs pays d'Europe s'est ajoutée à d'autres urgences existantes, comme le terrorisme.
4. La peur et la sidération causées par toute crise majeure ne doivent pas avoir pour effet de donner un pouvoir encore plus important aux gouvernements, mais doivent au contraire inciter le juge à exercer son contrôle avec une plus grande attention et fermeté. Dans ce contexte, les défenseurs des libertés publiques doivent être particulièrement vigilants. L'*European Centre for Law and Justice* s'est ainsi engagé pour la liberté d'exercer collectivement le culte³, le droit de recevoir une instruction religieuse⁴, ainsi que le droit de prendre part à des manifestations pacifiques⁵.
5. Entre le 16 mars et le 14 mai 2020, la Roumanie a interdit tout culte public. D'autres États européens n'ont jamais interdit le culte, tels l'Espagne ou la Pologne, ou l'ont

¹ Requête pendante *Mihai-Silviu Chirilă c. Roumanie*, n°5610/21, déposée le 11 janvier 2021 et communiquée le 20 mars 2023.

² Ronan Cormacain, ““Social Distancing” of Emergency Legislation during the Covid-19 Pandemic”, UK Constitutional Law Association, 10 juillet 2020, (traduction libre).

³ ECLJ, « Manifestations pour la liberté de culte – Strasbourg », novembre 2020, accessible [en ligne](#).

⁴ Grégor Puppincq, Gaspard Dassonville, « Confinement : comment maintenir l'instruction religieuse et la catéchèse ? », *Aleteia*, 12 novembre 2020.

⁵ « Reprise des cultes : à quelles conditions ? », Radio chrétienne francophone (RCF), 26 novembre 2020, accessible [en ligne](#).

restauré plus tôt, comme l'Allemagne (30 avril), la Croatie (2 mai), Monaco (4 mai) ou encore la Slovaquie (6 mai)⁶.

Faits

6. L'état d'urgence a été instauré par le président de la Roumanie le 16 mars 2020 (décret n° 195/2020), pour une période de trente jours. Il a été prolongé pour une durée identique le 14 avril 2020 (décret n° 240/2020), c'est-à-dire jusqu'au 14 mai 2020.
7. Le 17 mars 2020, la Représentation permanente de la Roumanie auprès du Conseil de l'Europe a informé la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe que la Roumanie entendait appliquer la dérogation prévue à l'article 15 de la Convention. Par la suite, par des notes écrites, les autorités roumaines ont informé régulièrement la Secrétaire générale des différentes mesures adoptées jusqu'à la cessation de l'état d'urgence le 14 mai 2020.
8. Dans le cadre de l'état d'urgence, le ministre de l'Intérieur a émis des ordonnances militaires successives, n° 1/2020 (17 mars), n° 2/2020 (21 mars) et n° 3/2020 (24 mars). Le culte public a été interdit pendant les deux mois d'état d'urgence, à l'exception des funérailles religieuses. Sur une période très restreinte, entre le 21 et le 23 mars, les baptêmes et les mariages étaient autorisés avec une participation maximale de 8 personnes. Le culte public a ainsi été interdit et sanctionné pénalement pendant près de neuf semaines, en particulier huit dimanches, pour la Semaine sainte et la fête de Pâques.

Procédure

9. Le requérant, Mihai-Silviu Chirilă, est de confession chrétienne orthodoxe. Le 19 avril 2020, il avait prévu de célébrer Pâques en participant à la messe, comme chaque année. Dans cet objectif, il a intenté le 23 mars 2020 une action en justice devant la Cour d'appel de Bacău contre le ministère de l'Intérieur, afin de constater l'illégalité partielle de l'ordonnance militaire n° 2/2020.
10. Le 9 avril 2020, le tribunal a rejeté comme inadmissible l'action du demandeur, estimant que l'interdiction litigieuse du culte public était nécessaire et proportionnée à l'objectif de protection de la santé. Le requérant a formé un pourvoi devant la Haute Cour de cassation et de justice contre cette décision. Le 9 septembre 2020, la Haute Cour de cassation a rejeté l'appel, estimant que les circonstances ayant changé, le requérant n'avait plus d'intérêt à poursuivre la procédure.
11. Le 11 janvier 2021, M. Chirilă a déposé une requête à la Cour européenne, invoquant son droit à la liberté de religion, reconnu à l'article 9 de la Convention.

Qualité de victime

12. Selon la Cour, « pour qu'un requérant puisse se prétendre victime, il faut qu'il produise des indices raisonnables et convaincants de la probabilité de réalisation d'une violation en ce qui le concerne personnellement ; de simples suspicions ou conjectures sont

⁶ ECLJ, « État des lieux de la liberté de culte en Europe », mai 2020, accessible [en ligne](#).

*insuffisantes à cet égard*⁷ ». Dans l'affaire *Dalibor Magdić c. Croatie*, la Cour avait rejeté sur ce fondement la requête d'un catholique croate qui avait attaqué son État pour violation de sa liberté de religion, du fait de l'interdiction du culte public pendant le confinement du printemps 2020⁸. La Cour avait reproché à M. Magdić de ne pas avoir « *précisé à quels rassemblements publics il ne pouvait pas assister en raison des mesures en question [...] ni [avoir mentionné] où et quand il avait l'intention de voyager*⁹ ». M. Magdić n'avait pas rappelé ce qui lui paraissait évident : en tant que catholique, il voulait se rendre à la messe dominicale, tout simplement. La violation de ses droits lui paraissait tellement flagrante qu'il n'a pas pris la peine d'énumérer l'ensemble des déplacements qu'il aurait aimé effectuer pour rendre son culte à Dieu. N'ayant pas ces précisions, la Cour a conclu que « *l'absence totale de ces éléments individuels ne permet pas à la Cour de procéder à une appréciation individuelle de la situation du requérant*¹⁰ ». Pour les mêmes raisons, la Cour a rejeté une requête contre la Roumanie en matière de liberté de circulation pendant le premier confinement¹¹.

13. Dans l'affaire présente *Mihai-Silviu Chirilă c. Roumanie*, la requête est plus détaillée. M. Chirilă, chrétien orthodoxe, a précisé explicitement dès son premier recours interne (23 mars) qu'il avait l'intention de se rendre notamment à la célébration de Pâques (19 avril)¹². Dans sa requête à la CEDH, M. Chirilă précise qu'il veut pouvoir se rendre à la messe pour « *le moment important de la vie de l'Église, Pâques*¹³ » ou encore « *le Carême de Pâques et La Résurrection de Jésus*¹⁴ ». De plus, le Gouvernement roumain, dans ses observations écrites, considère également que le requérant est « victime » au sens de l'article 34 de la Convention. En effet, comme l'explique le Gouvernement, le requérant « *est obligé de changer de comportement sous peine de poursuites* » et « *fait partie d'une catégorie de personnes risquant de subir directement les effets de la législation*¹⁵ ».

Annnonce du plan

14. Lorsqu'un requérant se plaint d'avoir subi pendant une période de dérogation une violation des droits protégés par la Convention, la Cour commence par vérifier si les mesures prises peuvent se justifier au regard des dispositions matérielles de la Convention, et ce n'est que si tel n'est pas le cas qu'elle procède à la vérification de la validité de la déclaration de dérogation¹⁶.
15. Ainsi, il s'agira dans ses observations écrites d'examiner d'abord l'interdiction totale du culte public en Roumanie au regard de l'article 9 de la Convention (I). S'il cette

⁷ *Dalibor Magdić c. Croatie* (déc.), n° 17578/20, 5 juillet 2022, § 9.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, § 10.

¹⁰ *Ibid.*, § 11.

¹¹ *Piperea c. Roumanie* (déc.), n° 24183/21, 5 juillet 2022.

¹² « Observations du Gouvernement sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête », 8 septembre 2023, document versé au dossier *Mihai-Silviu Chirilă c. Roumanie* (n° 5610/21), § 14.

¹³ Requête *Mihai-Silviu Chirilă c. Roumanie*, *op. cit.*, p. 5. Les citations de la requête ont été traduites librement depuis le roumain.

¹⁴ *Ibid.*, p. 9.

¹⁵ « Observations du Gouvernement sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête », *op. cit.*, §§ 38 à 40.

¹⁶ Voir par exemple : *A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 3455/05, 19 février 2009, § 161 ; *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, n° 5310/71, § 191.

interdiction litigieuse déroge à l'article 9, il s'agira ensuite de l'examiner au regard de l'article 15 de la Convention (II).

I- L'interdiction du culte public n'est pas justifiée au regard de l'article 9

16. Dans ces observations, la nécessité de prendre des mesures sanitaires n'est pas remise en cause, dans le contexte de l'épidémie mondiale de Covid-19. Ces observations se concentrent sur l'identification de critères d'appréciation de la conventionnalité des restrictions portées à la liberté de religion.

A. L'objectif légitime de protection de la santé publique

17. Il ne fait aucun doute que les mesures litigieuses adoptées par le gouvernement roumain visaient l'objectif légitime de protection de la santé publique.

18. Cela étant dit, le cadre de l'article 9 de la Convention ne fait pas de la protection de la santé publique un droit ou une liberté concurrente à la liberté de religion, mais seulement une limite légitime à l'exercice de la liberté de religion¹⁷. Le droit individuel est donc le principe protégé, et la protection de la santé publique une limite à l'exercice de ce principe, qui doit être justifiée par l'État qui la pose.

19. Il convient également de distinguer, en matière de lutte contre la propagation d'un virus, la protection de toute la population d'un pays et celle des membres d'une collectivité, telle une prison comme dans l'affaire *Spinu c. Roumanie* jugée le 11 octobre 2022¹⁸. En effet, protéger une population d'un virus est un objectif pouvant être atteint en tolérant la nécessaire contamination de certains de ses membres, alors que protéger une prison d'un virus nécessite d'éviter toute contamination d'un des prisonniers. La Cour avait considéré que le contexte de la prison nécessitait d'éviter tout « *risque de contamination à l'extérieur de la prison et d'introduction du virus dans le cadre fermé de cet établissement*¹⁹ ». En l'espèce, l'objectif de protéger la santé d'une population générale n'est pas un objectif similaire, puisqu'il consiste à freiner les contaminations sans supprimer toute occasion de contamination.

B. L'absence d'interdiction absolue

20. Selon l'article 9-2, la liberté de manifester sa religion ou ses convictions peut faire l'objet de « restrictions » proportionnées, mais non de restrictions absolues.

21. Dans son jugement du 15 mars 2022 *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse*, non définitif, la Cour a condamné la Suisse pour violation de l'article 11 (liberté de réunion et d'association), du fait de l'interdiction d'organiser des manifestations publiques au printemps 2020. Elle a alors rappelé « *qu'une interdiction générale d'un certain comportement est une mesure radicale qui exige une justification solide et un contrôle particulièrement sérieux par les tribunaux autorisés à opérer une*

¹⁷ Voir par exemple article 9 § 2 Convention. Voir également : CEDH, *Ceylan c. Turquie*, n° 23556/94, 8 juillet 1999, § 32 - ii.

¹⁸ *Spinu c. Roumanie*, n° 29443/20, 11 octobre 2022, § 62.

¹⁹ *Ibid.*, § 68.

*pesée des intérêts pertinents en jeu*²⁰ ». Or, dans cette affaire, « *entre le 17 mars et le 30 mai 2020, toutes les manifestations par lesquelles l'association requérante aurait pu poursuivre ses activités en vertu de son but statutaire ont fait l'objet d'une interdiction générale*²¹ ».

22. De même, au niveau national, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe avait condamné le 29 avril 2020 l'interdiction de la célébration publique des cultes, au motif que le caractère général de ladite interdiction n'était pas justifié, et violait par conséquent la liberté religieuse garantie par la Constitution allemande. Selon la Cour de Karlsruhe, les restrictions doivent pouvoir être adaptées aux circonstances. De même, l'interdiction absolue de l'exercice collectif du culte fut jugée de manière sévère par le Conseil d'État français qui l'a qualifié « *d'atteinte grave et manifestement illégale* » à la liberté de religion²².
23. Dans l'affaire *Spinu c. Roumanie*, l'interdiction de participer à un culte public à l'extérieur de la prison, pour M. Spinu, a été validée par la Cour « *dans le contexte spécifique du milieu pénitentiaire* », mais non dans un contexte général²³.
24. En l'espèce, il convient également de rappeler la jurisprudence par laquelle la Cour a reconnu que, si une communauté religieuse ne peut disposer d'un lieu pour pouvoir y pratiquer son culte, son droit de manifester sa religion se trouve vidé de toute substance²⁴.

C. L'absence de restriction excessive

25. D'après la Cour, « *pour qu'une mesure puisse être considérée comme proportionnée et nécessaire dans une société démocratique, l'existence d'une mesure portant moins gravement atteinte au droit fondamental en cause et permettant d'arriver au même but doit être exclue*²⁵ ». Dans le cadre de l'épidémie de Covid-19, la Cour n'a pas diminué son exigence en termes de protection des droits fondamentaux.
26. Dans la présente affaire, les mesures décidées par l'État roumain ne maintiennent aucune possibilité d'exercice de la pratique la plus importante dans la religion orthodoxe, à savoir la participation à la messe. Il semble difficile d'imaginer que l'État roumain soit en mesure de justifier que l'interdiction totale des cultes était la seule mesure envisageable pendant neuf semaines entières.

Pas de restriction excessive dans sa portée

27. Le principe de proportionnalité commande que les autorités nationales mettent en place les mesures les moins contraignantes possibles quant à leur portée. Ces mesures doivent ainsi tenir compte, par exemple, des différences de situation sanitaire entre les

²⁰ *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse*, n° 21881/20, 15 mars 2022, § 85.

²¹ *Ibid.*, § 86.

²² Ordonnance du Conseil d'État, juge des référés, décision n° 440366, 18 mai 2020.

²³ *Spinu c. Roumanie*, *op. cit.*, § 68.

²⁴ *Association de solidarité avec les témoins de Jéhovah et autres c. Turquie*, n°s 36915/10 et 8606/13, 24 mai 2016, § 90.

²⁵ *Glor c. Suisse*, n° 13444/04, 30 avril 2009, § 94.

territoires, ou de la taille des édifices religieux, du lieu d'exercice du culte (intérieur ou extérieur), ou de la dangerosité relative de telle ou telle pratique religieuse.

28. Il appartient aux autorités nationales de démontrer avoir tenu compte de ces circonstances afin de réduire, autant que possible, l'atteinte à la liberté, compte tenu des connaissances scientifiques à l'époque des faits. S'agissant des autorités roumaines, elles devraient démontrer en l'espèce que la mise en place de règles sanitaires moins strictes n'était pas possible, dans le cadre de leur marge d'appréciation.
29. La Cour Suprême des États-Unis dans sa décision *South Bay United Pentecostal Church v Newsom* (2021) a appliqué ce critère afin de vérifier la proportionnalité de l'interdiction du chant dans les églises en Californie. Elle a jugé que les autorités de cet État ne sont pas parvenues à justifier pour quelles raisons des mesures moins contraignantes et permettant de parvenir aux mêmes objectifs n'ont pas été prises ; les juges émettent d'ailleurs plusieurs propositions moins contraignantes qui auraient pu être mises en place par les autorités, notamment le port du masque, la mise en place de vitres plexiglass, ou encore l'imposition d'une distance entre chanteurs et fidèles.

Pas de restriction excessive dans sa durée

30. Les restrictions aux libertés doivent être prescrites pour la durée la plus courte possible. La durée de ces restrictions doit être précisée dès leur adoption ; en outre, il doit être prévu une obligation d'évaluation constante de la nécessité de ces mesures au regard de l'évolution de la situation sanitaire et des connaissances scientifiques.
31. Dans son jugement *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse*, la Cour a noté que « l'interdiction générale [des manifestations publiques en Suisse] a été maintenue pendant un laps de temps considérable²⁶ ». Ce laps de temps, jugée « considérable », équivalait alors à dix semaines et demie. Deux juges, dans leur opinion séparée, avait qualifié cette durée de « période exceptionnellement longue²⁷ ».
32. La Cour constitutionnelle allemande a rappelé que « toute prolongation de ces mesures temporaires doit être soumise à une évaluation rigoureuse de sa proportionnalité en tenant compte de la situation actuelle²⁸ ».

D. L'absence de restriction discriminatoire

33. Les restrictions portées à l'exercice de la liberté de religion ne doivent pas avoir de caractère discriminatoire, direct ou indirect, tant entre les différentes religions considérées, qu'entre les pratiques selon qu'elles soient de nature religieuse ou profane. En effet, les États doivent « déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement²⁹ ». De même, le Comité des droits de l'homme rappelle dans son Observation générale n° 22 que les critères appliqués aux restrictions ne peuvent avoir pour effet (et encore moins comme but) une « discrimination » à l'un des motifs des articles 2,4 et 26 du

²⁶ *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse*, op. cit., § 86.

²⁷ *Ibid.*, Opinion concordante du juge Krenc à laquelle se rallie le juge Pavli, § 8.

²⁸ Federal Constitutional Court of Germany (Bundesverfassungsgericht) 1 BvQ 28/20, 10 avril 2020 (traduction libre).

²⁹ *Chassagnou et autres c. France* [GC], n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95, 29 avril 1999, § 91.

Pacte, dont la « religion ». Même nécessaire et proportionné, « [i]l ne peut être imposé de restrictions à des fins discriminatoires ni de façon discriminatoire. » (§8).

L'absence de différence injustifiée de traitement entre les religions

34. L'État doit tenir compte des différences existant entre les pratiques religieuses afin d'éviter que les restrictions générales imposées soient la cause de discriminations indirectes entre les religions. En effet, l'absence d'un traitement différencié à l'égard de personnes placées dans des situations sensiblement différentes peut emporter une violation de l'article 14 de la CEDH³⁰. Ainsi, dans le cas de l'imposition d'une mesure nationale pouvant affecter la pratique religieuse, l'État doit tenir compte du contexte historique, des particularités de la religion en cause qu'elles soient dogmatiques, rituelles, organisationnelles ou autres.
35. L'atteinte portée à la liberté religieuse par l'interdiction du culte public est beaucoup plus forte pour les fidèles de religions adhérant à une obligation de culte public. Comme l'explique le requérant, « *le culte auquel j'appartiens – l'Église orthodoxe roumaine – dit que la manifestation religieuse intérieure se manifeste obligatoirement en public, dans la communauté*³¹ ». Il en résulte que les restrictions doivent être adaptées, autant que possible, aux différents cultes. L'absence de prise en compte de la spécificité des cultes ne saurait permettre une restriction proportionnée à la liberté de religion.
36. Plusieurs juridictions ont rappelé l'importance que revêt d'abord la dimension collective des cultes dans le cadre de l'exercice général de la liberté de religion, puis la célébration des sacrements dans plusieurs religions qui, selon les doctrines, ne sont pas substituables. En Écosse notamment, la Cour suprême a rappelé que « *la célébration eucharistique, lors de la messe publique du dimanche, revêt une importance particulière. La participation à la messe est vue comme un élément essentiel, et non optionnel, de la religion catholique*³² ». Il en va de même pour la religion orthodoxe. De même, en mars et avril 2021, la Cour suprême du Chili a rappelé que « *La messe du dimanche serait le noyau de leur religion. Ce n'est pas par définition du requérant, mais les définitions normatives et d'autorité de ceux qui dirigent la religion et le culte qu'il professe*³³ ».
37. La reconnaissance de cette dimension essentielle a également permis à la Cour du district de Columbia (États-Unis) de juger que la possibilité d'utiliser des moyens virtuels ne pouvait être considérée comme permettant l'exercice effectif de la liberté religieuse des individus, ainsi « *contrairement à d'autres entités religieuses, l'Église n'offre pas services de culte virtuels [...]. Pour l'Église, un rassemblement hebdomadaire en personne de toute la congrégation est une conviction religieuse pour laquelle il n'existe pas de substitut*³⁴ ».

³⁰ *Thlimmenos c. Grèce*, [GC] n° 34369/97, § 44.

³¹ Requête Mihai-Silviu Chirilă c. Roumanie, op. cit., p. 9.

³² Philip & Ors for Judicial Review of the closure of places of worship in Scotland, (2021) (traduction libre).

³³ Voir : Javiera Corvalán, Jorge Precht, «La Corte Suprema y la libertad religiosa. Comentario de la sentencia de la Tercera Sala C.S., 01/04/2021, rol N° 21.963-2021», diarioconstitucional.cl, 3 mai 2021 (traduction libre).

³⁴ United States District Court for the District of Columbia, *Capitol Hill Baptist Church v Muriel Bowser*, in Her Official Capacity as Mayor of the District of Columbia (CaseNo20-cv-02710 (TNM)) on 9 October 2020 (traduction libre).

L'absence de différence de traitement selon que l'activité est religieuse ou profane

38. L'État ne doit pas traiter les activités religieuses de façon plus restrictive que les activités profanes similaires. Ainsi, il ne peut imposer de restrictions plus strictes à un rassemblement selon qu'il se situe dans un lieu de culte ou dans un lieu profane. De même, il ne peut, par exemple, interdire les cours de religion dans les écoles ou les paroisses, tout en maintenant la possibilité des enseignements des matières profanes. Il ne peut pas non plus interdire la célébration du culte en extérieur, tout en autorisant la tenue de manifestations politiques publiques en extérieur, comme le firent parfois les autorités françaises.
39. De telles différences de traitements ne sauraient être justifiées par un jugement de valeur des autorités publiques quant à « l'utilité » des croyances et la « nécessité » des pratiques religieuses, ou quant à leur caractère « essentiel » par rapport à des activités profanes. Cette incompétence devrait ainsi interdire aux autorités d'autoriser l'ouverture des commerces, tout en maintenant fermés les lieux de cultes, au motif (implicite ou explicite) que la pratique de la religion serait moins utile, moins vitale, que celle du commerce.
40. La différence évidente de traitement entre les activités religieuses et profanes, et particulièrement l'imposition de mesures moins strictes aux activités profanes, a été régulièrement reprochée aux États. Par exemple, en France, la constatation de l'existence d'un régime moins restrictif pour les activités profanes recevant du public, que pour les activités religieuses, motive la décision du Conseil d'État confirmant l'urgence de modifier les règles dérogatoires applicables³⁵. La Cour Suprême des États-Unis s'est également penchée sur la différence flagrante de traitement entre les activités religieuses et profanes, et note que cette différence de traitement n'est pas justifiée car le risque de contamination n'était pas plus élevé dans un lieu de culte par rapport aux autres activités³⁶. Dans une autre décision, elle rappelle que le Premier Amendement requiert au minimum un traitement comparable entre les activités religieuses et les activités profanes³⁷. De même, la Cour suprême du Chili a jugé que les autorités auraient dû appliquer aux activités religieuses un système d'autorisation similaire à celui imposé aux activités laïques³⁸.
41. Le jugement *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse* compare par ailleurs le traitement des activités profanes entre elles, condamnant la Suisse pour avoir interdit l'organisation de manifestations publiques tout en autorisant l'accès à des lieux de travail comme des usines ou des bureaux³⁹.

E. L'absence de restriction arbitraire

42. L'État ne dispose pas de la compétence pour juger du caractère plus ou moins essentiel de telle ou telle pratique religieuse, ni pour réglementer de façon unilatérale, et dans le détail, ces pratiques religieuses. En effet, « *le devoir de neutralité et d'impartialité de*

³⁵ Ordonnance du Conseil d'État français précitée.

³⁶ Supreme Court of the United States (SCOTUS), *South Bay United Pentecostal Church v Newsom* (2021).

³⁷ SCOTUS, *Roman Catholic Diocese of Brooklyn v Cuomo*, 592US ____ (2020), 25 November 2020, Concurring opinion of Justice Gorsuch.

³⁸ Supreme Court of Chili, 3rd chambre, 29 March 2021, n° 19062–2021.

³⁹ *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse*, *op. cit.*, § 87.

*l'État est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de la part de celle-ci quant à la légitimité des croyances religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci*⁴⁰ ». Il en résulte notamment le devoir pour l'État d'organiser avec neutralité et impartialité « *l'exercice des diverses religions, cultes et croyances*⁴¹ ».

43. Ainsi, le choix opéré par l'État roumain d'autoriser les funérailles religieuses à l'exclusion de toute autre pratique religieuse n'est pas neutre, et peut être perçu comme arbitraire lorsque l'on considère le fait que, pour les orthodoxes, le culte dominical est une obligation religieuse, ce qui n'est pas le cas de la participation à des funérailles qui ne sont pas un sacrement. Ce principe a été rappelé par la Cour du district de Columbia ; celle-ci rappelant fermement qu'il ne revient pas aux autorités « *de dire que les croyances religieuses sur la nécessité de se réunir en un seul corps sont erronées ou non-substantielles*⁴² ».
44. En décidant d'autoriser telles pratiques religieuses plutôt que telles autres, les autorités publiques sortent de leur rôle. Elles sortent aussi de leur rôle lorsqu'elles prétendent prescrire la façon dont doivent se dérouler des pratiques religieuses telles que le rite de la communion, ou les chants, ou imposer, comme ce fut parfois le cas en France, que la messe soit célébrée portes fermées. Il est même arrivé en France qu'une Préfecture (Bas-Rhin) interdise la prière « à genoux », et même « en silence⁴³ ».
45. De même, la décision prise par certains gouvernements d'autoriser la présence d'un nombre fixe de fidèles au sein des lieux de culte, sans tenir compte de leur surface – comme ce fut le cas en France – est elle aussi arbitraire. Pour éviter de telles restrictions arbitraires portant atteinte à la neutralité de l'État et à l'autonomie des communautés religieuses, les autorités publiques doivent, autant que possible, se concerter avec les communautés religieuses concernées.

F. Le respect de l'autonomie des communautés religieuses

46. L'autonomie des communautés religieuses est largement reconnue en droit international et par la jurisprudence de la Cour européenne. Il découle de la dimension collective de la liberté de religion, et de l'incompétence de l'État en matière proprement religieuse. Ce principe a été rappelé par la Grande chambre dans les affaires *Sindicatul Păstorul c. Roumanie*⁴⁴, *Fernández-Martínez c. Espagne*⁴⁵ et *Károly Nagy c. Hongrie*⁴⁶. Il découle de ce principe une série de « droits institutionnels⁴⁷ », dont la liberté pour les communautés religieuses de fonctionner conformément à leur doctrine. Sans respect de l'autonomie des communautés religieuses, l'État pénètre dans le domaine religieux, il n'est plus neutre et impartial.

⁴⁰ Voir par exemple : *Manoussakis et autres c. Grèce*, n° 18748/91, § 47 ; *Bayatyan c. Arménie* [GC], n° 23459/03, § 120.

⁴¹ *S.A.S. c. France* [GC], n° 43835/11, 1^{er} juillet 2014, § 127.

⁴² United States District Court for the District of Columbia, *Capitol Hill*, *op. cit.*, p. 11.

⁴³ Grégor Puppink, « Interdiction de prier, "même en silence" », *Valeurs Actuelles*, 16 novembre 2020.

⁴⁴ *Sindicatul Păstorul c. Roumanie* [GC], n° 2330/09, 9 juillet 2013.

⁴⁵ *Fernández-Martínez c. Espagne* [GC], n° 56030/07, 12 juin 2014.

⁴⁶ *Károly Nagy c. Hongrie* [GC], n° 56665/09, 14 septembre 2017.

⁴⁷ Voir le Document de clôture de la conférence de Vienne, 19 janvier 1989, § 16.4.

47. La Cour européenne « rappelle que les communautés religieuses existent traditionnellement et universellement sous la forme de structures organisées et que, lorsque l'organisation de l'une de ces communautés est en cause, l'article 9 doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention, qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'État⁴⁸ ». En effet, le fonctionnement organisationnel des Églises (catholique et orthodoxe en particulier), leur structure ecclésiale (ecclésiologie) fait partie intégrante de leur doctrine. L'atteinte de l'État au libre fonctionnement institutionnel de l'Église est une ingérence dans la religion elle-même, et par suite dans les libertés garanties aux articles 9 et 11 de la Convention⁴⁹.
48. La Cour a souvent souligné que « le droit des fidèles à la liberté de religion suppose que la communauté puisse fonctionner paisiblement, sans ingérence arbitraire de l'État. En effet, l'autonomie des communautés religieuses [...] présente un intérêt direct non seulement pour l'organisation de la communauté en tant que telle, mais aussi pour la jouissance effective par l'ensemble de ses membres actifs du droit à la liberté de religion. Si l'organisation de la vie de la communauté n'était pas protégée par l'article 9 de la Convention, tous les autres aspects de la liberté de religion de l'individu s'en trouveraient fragilisés⁵⁰ ». La Cour a systématiquement fait application de ce principe⁵¹. Ainsi, le principe d'autonomie interdit aux autorités civiles de prendre des décisions internes à la vie des Églises, par exemple sur les nominations⁵² et mutations⁵³ ; de même, le principe d'autonomie interdit à l'État d'obliger une communauté religieuse à admettre ou à exclure un membre⁵⁴. A fortiori, les modalités de célébration des rites relèvent de la compétence exclusive des organisations religieuses.
49. Il résulte de l'autonomie des communautés religieuses que celles-ci sont seules compétentes pour déterminer les modalités d'exercice de leur culte. Par conséquent, les autorités publiques ne peuvent pas imposer, « de l'extérieur » des modifications à la pratique des cultes, mais doivent se concerter avec les responsables des cultes afin d'adopter les mesures les plus adaptées aux circonstances.

II- L'interdiction du culte public outrepassé le cadre de la dérogation prévue à l'article 15 telle que notifiée par la Roumanie au Secrétaire général

50. Comme nous l'avons démontré, l'interdiction totale du culte public en Roumanie ne semble pas pouvoir se justifier au regard de l'article 9 de la Convention. Il s'agit donc de vérifier si la Roumanie avait le droit, dans le cadre de l'article 15 de la Convention, de déroger à l'article 9.

⁴⁸ *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie [GC]*, n° 30985/96, 26 octobre 2000, §§ 62 et 78 ; voir aussi *Kohn c. Allemagne* (déc.), n° 47021/99, 23 mars 2000, et *Dudová et Duda c. République tchèque* (déc.), n° 40224/98, 30 janvier 2001.

⁴⁹ *Saint Synode de L'Église orthodoxe bulgare (métropolitaine Innocent) et autres c. Bulgarie*, nos 412/03 et 35677/04, 22 janvier 2009, § 103.

⁵⁰ *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie [GC]*, *op. cit.*, § 84. Voir aussi notamment *Serif c. Grèce*, n° 38178/97, § 53, CEDH 1999-IX, *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, précité.

⁵¹ À l'exception de l'arrêt de section dans *Sindicatul*, ce qui a causé son renvoi devant la Grande-Chambre.

⁵² *Dudová et Duda c. République tchèque* (déc.), *op. cit.*

⁵³ *Ahtinen c. Finlande*, n° 48907/99, 23 septembre 2008.

⁵⁴ *Sviato-Mykhailivska Parafiya c. Ukraine*, n° 77703/01, 14 juin 2007, § 146.

A. Les obligations internationales en matière de dérogation

51. L'article 15 n'autorise les États à prendre des mesures dérogeant à leurs obligations conventionnelles qu'à la condition « *que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international* ».
52. Or, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (Pacte II), auquel la Roumanie est partie, pose une interdiction très claire de déroger au droit à la liberté de religion. Ainsi, l'article 4 du Pacte II interdit une telle dérogation même « *[d]ans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel* ». Le Comité des droits de l'homme des Nations unies, chargé d'interpréter ce Pacte II, confirme qu'aucune dérogation n'est permise en matière de liberté de religion⁵⁵.
53. En cohérence avec l'article 15 de la Convention et avec l'article 4 du Pacte II, la CEDH a donc le devoir de refuser toute dérogation à l'article 9 de la Convention.

B. Le contenu de la notification de dérogation soumise

54. La Cour a compétence pour vérifier qu'une notification de dérogation répond à l'obligation prévue par l'article 15 § 3 consistant à tenir le Conseil de l'Europe « *pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées* ». La Cour n'a pas eu l'occasion d'examiner la validité de la dérogation déposée par la Roumanie⁵⁶.

Le contenu explicite

55. En droit international, un État qui déroge à un traité a en général l'obligation de préciser explicitement à quelles dispositions précises du traité il déroge⁵⁷. La Cour a déjà admis des notifications ne mentionnant pas explicitement les articles de la Convention concernés par la dérogation, dans le cas où les parties à une affaire ne soulevaient pas d'objections sur ce point⁵⁸.
56. En l'espèce, la notification de la Roumanie ne mentionne pas explicitement quels articles de la Convention étaient concernés par la dérogation⁵⁹. En outre, le requérant soulève une objection sur ce point, remettant en cause la validité de la dérogation pour ce motif⁶⁰. La Cour ne pourra donc pas valider la dérogation déposée par la Roumanie.

⁵⁵ CDH, Observation générale n° 22 (48) sur l'article 18, 1/CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, 27 septembre 1993, § 1.

⁵⁶ *Terheş c. Roumanie* (déc.), n° 49933/20, 13 avril 2021, § 46.

⁵⁷ Voir les « Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations », reproduit en annexe de Conseil économique et social des Nations Unies (Commission des droits de l'homme), « État des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme », 28 septembre 1984, Doc. NU E/CM.4/1985/4, § 44.

⁵⁸ *Mehmet Hasan Altan c. Turquie*, n° 13237/17, 20 mars 2018, § 89 ; *Şahin Alpay c. Turquie*, n° 16538/17, 20 mars 2018, § 73 ; *Ahmet Hüseyin Altan c. Turquie*, n° 13252/17, 13 avril 2021, §§ 100-102.

⁵⁹ Ce courrier est consultable en ligne, avec une traduction non officielle : <https://rm.coe.int/09000016809cf62b>

⁶⁰ Requête *Mihai-Silviu Chirilă c. Roumanie*, *op. cit.*, p. 9 : le requérant précise que la notification de la Roumanie ne mentionne pas explicitement l'article 9 de la Convention et considère que cela la rend invalide.

Le contenu implicite

57. Par leur contenu, les notifications de dérogation peuvent indiquer implicitement quelles libertés sont concernées.
58. En l'espèce, la notification semble indiquer implicitement que le Gouvernement roumain avait l'intention de déroger à certaines libertés, mais pas à la liberté de religion. En effet, la notification de dérogation incluait une copie du décret n° 195/2020 en pièce jointe, listant les libertés qui seraient limitées par l'état d'urgence. La « liberté de circulation » et la « liberté de réunion » figurent au sein de cette liste, mais pas la « liberté de religion » ou les autres libertés consacrées par l'article 9 de la Convention.
59. Pour cette raison que la dérogation ne peut pas s'appliquer à la liberté de religion et donc à l'article 9 de la Convention⁶¹.

C. Le caractère de *lex specialis* de l'article 9 en matière de culte

60. Les réunions, publiques ou privées, s'inscrivent dans le cadre de la liberté de réunion, consacrée à l'article 11 de la Convention. Les déplacements pour se rendre à de telles réunions s'inscrivent dans le cadre de cette liberté ainsi que de la liberté de circulation, consacrée à l'article 2 du Protocole n° 4 de la Convention.
61. Cependant, le culte, en tant que réunion religieuse, s'inscrit dans une liberté spécifique, de religion. L'article 9 de la Convention cite explicitement le culte comme manifestation publique de la liberté de religion. Cet article a donc un caractère de *lex specialis* en matière de culte.
62. Par conséquent, un Gouvernement n'a pas le droit d'interdire le culte public en se fondant sur une dérogation aux libertés de réunion et de circulation. Ce serait omettre le droit à la liberté de religion. C'est pourtant ce que semble faire le Gouvernement roumain, qui se fonde sur une telle dérogation pour interdire tout culte public⁶².

⁶¹ *Ibid.*, p. 9 : cet argument est soulevé par le requérant.

⁶² « Observations du Gouvernement sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête », *op. cit.*, § 50 : Le Gouvernement applique sa dérogation aux libertés de réunion et de circulation à « toutes les activités culturelles, scientifiques, artistiques, religieuses, sportives, de divertissement ou de jeux d'argent, les bains de spa et les soins personnels ».