

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 38254/04
Andreas BAUDLER
contre l'Allemagne

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 6 décembre 2011 en une chambre composée de :

Dean Spielmann, *président*,
Elisabet Fura,
Karel Jungwiert,
Boštjan M. Zupančič,
Mark Villiger,
Ganna Yudkivska,
Angelika Nußberger, *juges*,
et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 22 octobre 2004,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Vu les observations communes de l'Eglise protestante de Wurtemberg (*Evangelische Landeskirche in Württemberg*) et de l'Eglise protestante d'Allemagne (*Evangelische Kirche in Deutschland*) que le président avait autorisées à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 2 du règlement), et les observations du requérant en réponse (article 44 § 5 du règlement),

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Andreas Baudler, est un ressortissant américain né en 1950 et résidant à Ravensburg (Allemagne). Il est représenté devant la Cour par M^e C. Kirchberg, avocat à Karlsruhe. Le gouvernement défendeur est représenté par son agent, M^{me} A. Wittling-Vogel, du ministère fédéral de la Justice.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

1. La genèse de l'affaire

Le 1^{er} mai 1982, après avoir effectué un service temporaire de près de deux ans au sein de l'Eglise protestante du Wurtemberg (« l'Eglise »), le requérant devint pasteur permanent à l'église protestante Christuskirche, à Böblingen.

Le 21 avril 1994, à la suite de dissensions entre le requérant et le conseil de paroisse (*Kirchengemeinderat*), celui-ci considéra que la confiance qui formait la base de leurs rapports n'existait plus et qu'une coopération avec l'intéressé ne semblait dès lors plus possible. Le 3 mai 1994, le comité des nominations (*Besetzungsgremium*) de la paroisse confirma ce constat et fit une demande tendant à la mise en disponibilité (*Wartestand*) du requérant.

2. Les décisions des autorités ecclésiastiques

Le 1^{er} juin 1994, le conseil supérieur de l'Eglise (*Oberkirchenrat*), après avoir entendu le requérant, le comité des nominations et le doyen, accueillit cette demande de mise en disponibilité au motif que, la confiance entre le requérant et le conseil de paroisse étant brisée, toute coopération future devenait impossible. Il fit notamment état d'un mépris de l'intéressé à l'égard du conseil de paroisse et d'attaques personnelles contre ses membres, et admit que, dans la mesure où la direction de la paroisse incombait conjointement au pasteur et au conseil de paroisse, une perturbation de la vie paroissiale était à craindre. Il rappela que, en vertu de l'article 57 § 2 n° 2 de la loi sur les pasteurs (*Pfarrergesetz*) de l'Eglise (voir la partie « Le droit et la pratique internes pertinents »), la question de savoir qui portait la responsabilité de la mésentente était dénuée de pertinence. Il estima qu'une simple mutation ne pouvait pas être envisagée car le requérant aurait constamment refusé de postuler pour un autre poste, et qu'il fallait dès lors respecter un temps d'attente avant de pouvoir le nommer ailleurs. Il précisa enfin que la mise en disponibilité du requérant avait notamment pour conséquence que celui-ci aurait à quitter son logement de service trois mois après la notification de la décision du conseil supérieur, et qu'il ne percevrait plus qu'une allocation de disponibilité s'élevant à 80 % de son dernier salaire et une indemnité de logement.

Le 5 octobre 1994, après avoir tenu une audience, la commission régionale de l'Eglise (*Landeskirchenausschuss*) rejeta le recours formé par le requérant contre la décision du conseil supérieur de l'Eglise. S'appuyant sur la jurisprudence de tribunaux administratifs ecclésiastiques, elle indiqua notamment que la position d'un pasteur dans une paroisse devenait intenable lorsqu'il existait des circonstances rendant impossible l'exercice prospère de son ministère. Elle précisa que, lorsqu'il y avait rupture de la confiance entre un pasteur et un conseil de paroisse, c'était au pasteur de quitter la paroisse puisque la paroisse, elle, ne pouvait pas être mutée. Elle ajouta que la procédure de mise en disponibilité revêtait un caractère objectif qui ne nécessitait pas de rechercher qui se trouvait à l'origine des tensions et qui en portait la responsabilité.

3. La première décision de la Cour constitutionnelle fédérale

Le 11 novembre 1994, le requérant saisit la Cour constitutionnelle fédérale d'un recours constitutionnel dirigé directement contre les décisions ecclésiastiques, soutenant que, d'après la jurisprudence constante, les juridictions administratives ne pouvaient pas connaître d'un litige opposant un pasteur à son Eglise.

Le 15 mars 1999, la Cour constitutionnelle fédérale, statuant en une chambre de trois juges (*Kammer*), déclara le recours constitutionnel (n° 2 BvR 2307/94) irrecevable au motif que les voies de recours devant les juridictions compétentes n'avaient pas été épuisées. Elle reconnut l'existence d'une jurisprudence bien établie des juridictions administratives, selon laquelle celles-ci considéraient des demandes tendant à contrôler des décisions émanant d'organes ecclésiastiques comme étant irrecevables, ainsi que l'existence de doutes quant à la probabilité, pour le requérant, d'obtenir une décision judiciaire s'écartant de cette jurisprudence, qu'elle avait du reste elle-même confirmée. Toutefois, elle estima qu'on aurait néanmoins pu attendre du requérant qu'il soumette ses arguments d'abord aux juridictions compétentes, et ce d'autant plus qu'il avait fait valoir que cette jurisprudence avait été critiquée par la doctrine et qu'elle devait dès lors être révisée. Elle souligna à cet égard que la finalité de la règle de l'épuisement des voies de recours commandait de soumettre ces nouveaux arguments d'abord aux juridictions compétentes en vue de permettre à celles-ci ainsi qu'à la Cour constitutionnelle fédérale d'en tenir compte lors de leurs décisions.

4. Les décisions des juridictions administratives

Le 1^{er} juin 1999, le requérant fut muté. Il dispense depuis lors des cours de religion pour l'Eglise dans une école.

Le 26 octobre 1999, le requérant saisit le tribunal administratif de Stuttgart en vue d'obtenir l'annulation des décisions ecclésiastiques et la réparation du dommage matériel résultant selon lui de sa mise en disponibilité (n°17 K 4775/99).

Le tribunal administratif enregistra la demande portant sur le préjudice matériel sous un numéro de dossier distinct (n° 17 K 2403/00) et ordonna la suspension de cette procédure avec l'accord des deux parties.

Le 10 mai 2000, le tribunal administratif de Stuttgart déclara irrecevable le recours du requérant visant à l'annulation des décisions ecclésiastiques. Pour parvenir à cette décision, il considéra que, d'après la jurisprudence constante de la Cour fédérale administrative, les juridictions étatiques ne pouvaient pas être saisies afin de contrôler une mesure relevant des affaires internes d'une Eglise, dont faisait partie le droit de la fonction ecclésiastique (*kirchliches Dienstrecht*). Il ajouta que le droit d'autonomie des Eglises que garantissait l'article 137 § 3 de la Constitution de Weimar (voir « Le droit et la pratique internes pertinents ») comprenait non seulement le droit de pourvoir des postes ecclésiastiques sans l'intervention de l'Etat, mais aussi le droit de déterminer les qualités requises pour de tels postes et les droits et devoirs y

relatifs. Il précisa également que la Cour constitutionnelle fédérale n'avait pas critiqué cette jurisprudence et qu'elle avait confirmé peu de temps auparavant que le droit de fixer la mission et le statut de leurs ecclésiastiques faisait partie des affaires internes des Eglises (décisions du 18 septembre 1998, n^{os} 2 BvR 69/93 et 1476/94).

Le tribunal administratif indiqua ensuite qu'il suivait la jurisprudence que la Cour constitutionnelle fédérale, dans sa décision rendue le 15 mars 1999 dans l'affaire du requérant (voir ci-dessus), avait qualifiée de « bien établie » (*gefestigt*). Il précisa que les critiques formulées par la doctrine n'avaient été reprises ni par la jurisprudence administrative – en particulier la Cour fédérale administrative – ni par la Cour constitutionnelle fédérale, même si la décision de cette dernière du 18 septembre 1998 (n^o 2 BvR 1476/94) pouvait être interprétée comme signifiant que, après l'épuisement des voies de recours devant les instances judiciaires ecclésiastiques, la saisine des « tribunaux de l'Etat » (*staatliche Gerichte*) n'était pas exclue.

Le tribunal administratif observa que la mise en disponibilité du requérant en vertu de l'article 57 de la loi sur les pasteurs faisait clairement partie du domaine du droit de la fonction ecclésiastique et, partant, des affaires internes des Eglises, ce qui excluait un contrôle par les tribunaux de l'Etat. Il considéra que le requérant ne pouvait pas non plus fonder sa demande sur les articles 2 § 1 et 92 de la Loi fondamentale, en vertu desquels l'Etat avait le devoir de garantir un contrôle judiciaire (*Justizgewährleistungspflicht*), une telle obligation garantissant que tout litige juridique fondé sur le droit de l'Etat pouvait être porté devant les tribunaux de l'Etat. Il souligna que le présent litige était régi exclusivement par le droit ecclésiastique et que, même dans l'hypothèse où les autorités ecclésiastiques auraient à observer des garanties procédurales fondamentales découlant du principe de l'Etat de droit (*Rechtsstaatsprinzip*) ou des principes fondamentaux de l'ordre juridique, il ne s'agirait là que de questions préalables lors de l'application et l'interprétation du droit ecclésiastique. Selon le tribunal, l'éventuelle influence du droit constitutionnel sur l'application du droit ecclésiastique ne faisait pas de ce litige interne à l'Eglise un litige régi par le droit de l'Etat.

Le tribunal administratif jugea que, à la différence de l'affaire à l'origine de l'arrêt de la Cour fédérale de justice du 11 février 2000, le présent litige n'était pas régi par des dispositions du droit de l'Etat. Il nota par ailleurs qu'il n'était pas contesté en l'espèce que l'Eglise ne s'était pas servie de la possibilité d'ouvrir la voie à un contrôle judiciaire au regard de l'article 135 de la loi-cadre sur le statut des fonctionnaires (voir « Le Droit et la pratique internes pertinents »).

Le 12 février 2001, la cour d'appel administrative du Bade-Wurtemberg rejeta la demande par laquelle le requérant tendait à obtenir l'autorisation de faire appel. Elle estima que le jugement entrepris n'était pas entaché de doutes sérieux et que l'affaire ne revêtait pas une importance fondamentale. Elle précisa que la demande du requérant s'analysait en un litige dans le domaine du droit de la fonction ecclésiastique (*Statusklage*) qui, d'après la jurisprudence

constante des juridictions administratives était soustrait au contrôle par les juridictions de l'Etat.

5. *La seconde décision de la Cour constitutionnelle fédérale*

Le 19 mars 2001, le requérant saisit de nouveau la Cour constitutionnelle fédérale.

Le 27 janvier 2004, la seconde section (*Senat*) de la haute juridiction n'admit pas le recours constitutionnel (n° 2 BvR 496/01) au motif qu'il n'aurait pas abouti quand bien même on aurait suivi le raisonnement du requérant. Elle releva que celui-ci fondait ses arguments sur une nouvelle jurisprudence de la Cour fédérale de justice, d'après laquelle le droit d'autonomie des Eglises ne portait pas limitation au devoir de l'Etat de garantir un contrôle judiciaire contre une mesure ecclésiastique, mais n'influaient que sur l'étendue de ce contrôle. Elle estima que cette jurisprudence avait pour conséquence que les juridictions étatiques pouvaient examiner non pas la légalité d'une mesure relevant de l'autonomie des Eglises, mais seulement sa validité, c'est-à-dire la question de savoir si la mesure contestée était contraire aux principes fondamentaux de l'ordre juridique, tels que l'interdiction générale de l'arbitraire ou les bonnes mœurs et l'ordre public.

Elle indiqua que l'application de cette jurisprudence au cas d'espèce n'aurait pas abouti à un résultat plus favorable pour le requérant qu'une décision de rejet *in limine* pour irrecevabilité. Elle estima que les documents qui lui avaient été soumis permettaient d'exclure que les juridictions administratives eussent méconnu le droit du requérant à un contrôle judiciaire. L'intéressé n'avait pas contesté que sa suspension de service découlait du droit de l'Eglise au sens de l'article 137 § 3, deuxième phrase, de la Constitution de Weimar et qu'elle appartenait donc au pouvoir de décision autonome de l'Eglise. Rien ne permettait en l'espèce de conclure que cette mesure était arbitraire ou invalide, au sens des critères établis par la Cour fédérale de justice. Elle observa que, si le requérant prétendait avoir été humilié et traité comme un objet par l'Eglise, il n'avait pas étayé ces doléances de manière à justifier l'intervention des juridictions de l'Etat.

Dans la mesure où il dénonçait des carences dans l'établissement et l'appréciation des faits par les autorités ecclésiastiques, en soutenant pour l'essentiel que le principe de rupture objective (*Zerrüttungsprinzip*) appliqué par l'Eglise en l'occurrence devait être remplacé par un principe de faute individuelle (*Schuldprinzip*), il n'avait pas, selon la Cour constitutionnelle, pris en considération les dispositions légales ecclésiastiques ni les vues de l'Eglise protestante de Wurtemberg à cet égard. Celle-ci conclut que les violations alléguées n'avaient dès lors pas été suffisamment étayées.

Dans une opinion dissidente, une des huit juges de la section nota que la Cour constitutionnelle fédérale avait débouté le requérant pour des motifs qu'elle aurait déjà pu appliquer au premier recours constitutionnel de celui-ci, sans le renvoyer d'abord devant les juridictions administratives. Elle critiqua

la méthode de la majorité, estimant que la Cour constitutionnelle fédérale, au lieu de procéder à un examen hypothétique du bien-fondé de la demande selon les critères dégagés par la Cour fédérale de justice relativement à une situation différente, aurait dû trancher la question de savoir si les juridictions de l'Etat étaient par principe empêchées de contrôler des décisions ecclésiastiques portant sur le statut de leurs ministres du culte ou si, au contraire, les droits fondamentaux des intéressés interdisaient à ces juridictions de s'abstenir d'exercer ce contrôle.

La décision parvint à l'étude de l'avocat du requérant le 23 avril 2004.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. La Loi fondamentale

L'article 140 de la Loi fondamentale dispose que les articles 136 à 139 et 141 (articles dits ecclésiastiques (*Kirchenartikel*)) de la Constitution de Weimar du 11 août 1919 font partie intégrante de la Loi fondamentale. L'article 137 de la Constitution, dans sa partie pertinente en l'espèce, se lit ainsi :

Article 137

« 1. Il n'existe pas d'Eglise d'Etat.

2. La liberté de former des sociétés religieuses est garantie (...)

3. Chaque société religieuse règle et administre ses affaires de façon autonome, dans les limites de la loi applicable à tous. Elle confère ses fonctions sans intervention de l'Etat ni des collectivités communales civiles.

(...) »

2. La loi-cadre sur le statut des fonctionnaires

Selon l'article 135, seconde phrase, de la loi-cadre sur le statut des fonctionnaires (*Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts – Beamtenrechtsrahmengesetz*) dans sa version du 31 mars 1999, les sociétés religieuses de droit public ont la possibilité de prévoir que les dispositions de la deuxième section du deuxième chapitre de cette loi s'appliquent aux relations juridiques avec leurs ministres du culte. Dès lors, les litiges dans ce domaine sont soumis au contrôle judiciaire des juridictions administratives, en application de l'article 126 § 1 de la loi-cadre.

3. Dispositions légales de l'Eglise

L'article 57 § 2 n° 2 de la loi sur les pasteurs (*Pfarrerergesetz*) de l'Eglise protestante de Wurtemberg dispose que la mise en disponibilité d'un pasteur peut être ordonnée sans le consentement de l'intéressé si sa position dans la paroisse est devenue intenable (*unhaltbar*), si on ne peut escompter qu'il exerce un ministère prospère (*gedeihliches Wirken*) dans une autre paroisse ou dans un autre service ou si sa mutation à un autre poste ne paraît pas réalisable.

4. La jurisprudence des juridictions internes

a. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale

Dans une décision du 18 septembre 1998 (n° 2 BvR 1476/94) concernant le refus des juridictions administratives de statuer sur des demandes de pensions de réversion et d'orphelin, formulées par la veuve et les enfants d'un pasteur décédé, la Cour constitutionnelle fédérale a indiqué que les tribunaux de l'Etat étaient tenus, au regard de la propre conception (*Selbstverständnis*) des Eglises, de ne connaître de demandes concernant le droit de la fonction ecclésiastique qu'après l'épuisement des voies de recours devant les juridictions ecclésiastiques, si une telle juridiction interne avait été mise en place par l'Eglise.

Le 9 décembre 2008, la Cour constitutionnelle fédérale a déclaré le recours constitutionnel d'un pasteur protestant (n° 2 BvR 717/08) irrecevable. Elle a considéré que les décisions ecclésiastiques attaquées ne constituaient pas des actes relevant de la puissance publique. Elle a rappelé que la Loi fondamentale reconnaissait les Eglises comme étant des institutions indépendantes de l'Etat, qui jouissaient du droit de régler de manière autonome leurs affaires internes sans ingérence de l'Etat, et que leur statut de corporation de droit public ne les soumettait pas à un contrôle particulier de l'Etat. La Cour constitutionnelle fédérale a souligné que, s'ils étaient appelés à connaître d'affaires ecclésiastiques, les tribunaux de l'Etat participeraient au processus décisionnel interne des Eglises, même s'ils s'efforçaient de tenir compte de l'autonomie des Eglises lors de leurs prises de décisions. Selon la Cour constitutionnelle, l'expérience avait montré que la mise en balance, dans de telles affaires, des intérêts en conflit pouvait aboutir à une augmentation graduelle du champ de contrôle judiciaire et qu'elle portait en elle le risque que la juridiction de l'Etat ne méconnût le fondement religieux d'une norme ecclésiastique et qu'elle n'enfreignît par là le principe de la neutralité de l'Etat dans les affaires religieuses. La Cour constitutionnelle a estimé que cela était particulièrement vrai dans le domaine sensible de l'autonomie des Eglises qui comprend le droit – garanti expressément par l'article 137 § 3, deuxième phrase, de la Constitution de Weimar – de conférer leurs fonctions sans intervention de l'Etat.

La Cour constitutionnelle fédérale a conclu que, puisque les décisions attaquées concernaient la mise à la retraite du pasteur concerné et la fixation du montant de sa pension, il s'agissait d'un différend dans un domaine qui faisait partie des affaires internes de l'Eglise. Elle a ajouté que le recours aurait de toute façon été mal fondé car les dispositions légales ecclésiastiques (en matière de mise en disponibilité et de mise à la retraite ainsi que les règles salariales en résultant) n'enfreignaient pas le droit constitutionnel et, en particulier, n'étaient pas contraires au principe de l'interdiction de l'arbitraire (*Dietrich Reuter c. Allemagne*, n° 19568/09).

b. La jurisprudence de la Cour fédérale administrative

D'après la jurisprudence constante de la Cour fédérale administrative, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour examiner des mesures

ecclésiastiques concernant le statut de leurs ecclésiastiques (*Statusklagen*). Des demandes dans ce sens doivent être déclarées irrecevables. Alors que la 7^e chambre de la Cour fédérale administrative, dans une affaire concernant la distribution de fonds publics à des communautés juives, s'était ralliée à la nouvelle jurisprudence de la Cour fédérale de justice (arrêt du 28 février 2002, n° 7 C 7/01 – voir ci-dessous), la 2^e chambre de cette juridiction a, dans une affaire concernant la mise en disponibilité et la mise à la retraite d'un pasteur protestant, réaffirmé sa jurisprudence constante en précisant que l'exemption des décisions ecclésiastiques du contrôle par les tribunaux de l'Etat concernait aussi la question de savoir si les instances ecclésiastiques avaient respecté les principes fondamentaux de l'ordre juridique (arrêt du 30 octobre 2002, n° 2 C 23/01).

c. La jurisprudence de la Cour fédérale de justice

Par un arrêt du 11 février 2000 (n° V ZR 271/99), la Cour fédérale de justice a établi une nouvelle jurisprudence en matière de contrôle judiciaire de mesures ecclésiastiques. L'affaire examinée concernait la demande d'une communauté juive à l'un de ses membres de s'abstenir de certains comportements et déclarations. La Cour fédérale de justice a rappelé que, en vertu des articles 2 § 1 et 92 de la Loi fondamentale, l'Etat avait l'obligation de garantir que toute question juridique régie par le droit étatique était soumise à un contrôle judiciaire. Elle a indiqué que le droit d'autonomie des Eglises et des sociétés religieuses, garanti par l'article 137 § 3 de la Constitution de Weimar, excluait en règle générale toute ingérence de l'Etat dans les affaires internes des Eglises y compris par le biais d'un contrôle par les juridictions de l'Etat. Le droit d'autonomie apportait, par conséquent, des limites à la protection judiciaire assurée par l'Etat. Elle a ajouté que ce droit d'autonomie devait être mis en balance avec la loi applicable à tous (*für alle geltendes Gesetz*) et avec l'exécution de celles-ci par les tribunaux de l'Etat, un poids particulier devant toutefois être accordé aux vues des Eglises et des sociétés religieuses. Selon la Cour fédérale de justice, il importait dès lors de savoir si et dans quelle mesure la mesure litigieuse faisait partie du droit d'autonomie et si elle dépassait ou non les limites de la loi applicable à tous.

Dans le cas devant elle, le droit invoqué par la communauté juive relevait du droit civil qui faisait partie de la loi applicable à tous et ne relevait dès lors pas des affaires internes de celle-ci. Le fait que des réglementations ou décisions intracommunautaires pouvaient avoir des effets préjudiciels sur l'examen du litige porté devant le juge de l'Etat n'était pas de nature à changer ce constat. La Cour fédérale de justice a précisé que, dans l'affaire examinée, il existait un jugement du tribunal d'arbitrage auprès du Consistoire central des juifs en Allemagne qu'elle ne pouvait pas réviser. Elle a en effet indiqué que, en dépit des effets indirects qu'avait cette sentence sur le droit civil (étatique), les tribunaux de l'Etat n'avaient pas compétence pour contrôler le bien-fondé de ce jugement, même si cela pouvait avoir pour conséquence, dans un cas précis, que les tribunaux de l'Etat contribuent à

l'exécution d'une décision dont ils ne pouvaient pas savoir si elle était justifiée ou non. Elle a conclu que cette limitation devait être acceptée au regard du droit constitutionnel d'autonomie des Eglises et des sociétés religieuses, du moins tant que la mesure litigieuse n'était pas arbitraire ou contraire aux principes de droit fondamentaux.

Ensuite, dans son arrêt du 28 mars 2003 (n° V ZR 261/02) portant sur des demandes de paiement d'anciens officiers de l'Armée du Salut (*Hanna et Peter Müller c. Allemagne* (déc.), n° 12986/04, 6 décembre 2011), la Cour fédérale de justice a confirmé sa nouvelle jurisprudence tout en soulignant que son arrêt du 11 février 2000 ne se limitait pas aux circonstances de l'affaire, mais qu'il revêtait un caractère général. Elle a précisé que le fait que les intéressés, de par leur statut d'officiers, étaient comparables aux ministres des cultes d'autres Eglises et qu'ils faisaient valoir des prétentions pécuniaires résultant de leur service au sein de l'Armée du Salut ne s'opposait pas à la saisine des juridictions de l'Etat. Elle a indiqué que la seule recevabilité d'une voie de recours devant les juges de l'Etat ne constituait pas une ingérence dans le droit d'autonomie des Eglises. Selon la Cour fédérale de justice, la question de savoir si une mesure ecclésiastique était ou non soumise à un contrôle par les juridictions de l'Etat ne devait pas être examinée au stade de la recevabilité d'un recours, mais au stade de l'examen du bien-fondé de la demande.

Quant à la question de savoir si une mesure ou décision appartenant au cœur du droit d'autonomie d'une Eglise était compatible avec les principes fondamentaux de l'ordre juridique, elle devait être appréciée à la lumière du droit de l'Etat et relevait donc de la seule compétence des juges de l'Etat. Celui-ci pouvait dès lors connaître d'un litige dans lequel, comme dans le cas des anciens officiers de l'Armée du Salut, la question concernant le statut d'un ecclésiastique n'était appréciée qu'en tant que question préalable à l'examen du bien-fondé de la demande principale (*verkappte Statusklagen*), c'est-à-dire dans lequel le bien-fondé de la demande des intéressés dépendait de la question de savoir si l'Armée du Salut avait valablement mis fin à leur service d'officiers.

La Cour fédérale de justice a précisé que la Cour fédérale administrative avait jusqu'à présent laissé expressément ouverte la question de savoir – déterminante dans le cas soumis devant elle – si les ecclésiastiques bénéficiaient d'une protection judiciaire étatique en ce qui concernait leurs demandes pécuniaires. Elle a conclu que les juridictions de l'Etat étaient dès lors d'autant plus compétentes lorsque des questions internes à l'Eglise devaient uniquement être traitées en tant que questions préalables à l'examen du bien-fondé de la demande principale.

Pour ce qui est de la question du bien-fondé d'une demande, la Cour fédérale de justice a considéré que, si la mise en balance du droit d'autonomie des Eglises et du droit du plaignant menait à la conclusion que la mesure ecclésiastique était exclusivement régie par le droit autonome de l'Eglise ou de la société religieuse concernée, la conséquence en était que les tribunaux de

l'Etat ne pouvaient pas examiner la légalité (*Rechtmässigkeit*) de ladite mesure mais uniquement sa validité (*Wirksamkeit*), c'est-à-dire examiner si la mesure litigieuse n'enfreignait pas les principes fondamentaux de l'ordre juridique tels que l'interdiction générale de l'arbitraire ou les bonnes mœurs et l'ordre public.

GRIEFS

Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint de ne pas avoir eu accès à un tribunal. Selon lui, alors que les juridictions administratives ont estimé que la mesure litigieuse échappait à leur contrôle, la Cour constitutionnelle fédérale n'a appliqué qu'un contrôle hypothétique très limité visant uniquement à examiner si la mesure était ou non entachée d'arbitraire. Il affirme que la seule institution à avoir examiné sa demande au fond a été la commission régionale de l'Eglise, qui ne peut, à ses yeux, être qualifiée de « tribunal impartial » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. A cet égard, il rappelle que l'Eglise protestante de Wurtemberg est la dernière Eglise protestante régionale (*Landeskirche*) à avoir mis en place une juridiction ecclésiastique (en 2002).

Le requérant dénonce aussi la durée de la procédure. Il soutient en particulier que la Cour constitutionnelle fédérale aurait pu appliquer le contrôle hypothétique du bien-fondé de son recours constitutionnel déjà en 1999 au lieu de le renvoyer à une voie de recours dépourvue, selon lui, de chances de succès. Il se réfère à cet égard au fait que la Cour fédérale administrative avait confirmé sa jurisprudence en la matière quelques mois seulement avant l'introduction, en 1994, de son premier recours constitutionnel.

EN DROIT

Le requérant se plaint du refus des juridictions administratives d'exercer un contrôle judiciaire sur la décision des autorités ecclésiastiques d'ordonner sa mise en disponibilité. Il invoque l'article 6 de la Convention, dont la partie pertinente en l'espèce est ainsi libellée :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

A. Thèses des parties

1. Le Gouvernement

Le Gouvernement soutient que l'article 6 de la Convention ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce. A cet égard, il renvoie à la jurisprudence de la

Commission (*X. c. Danemark*, n° 7374/76, décision du 8 mars 1976, Décisions et rapports (DR) 5, p. 157, et *X. c. Allemagne*, n° 9501/81, décision du 7 décembre 1981) et de la Cour (*Dudová et Duda c. République tchèque* (déc.), n° 40224/98, 30 janvier 2001, et *Ahtinen c. Finlande*, n° 48907/99, 23 septembre 2008). Selon le Gouvernement, le requérant n'aurait invoqué à aucun moment le droit de l'Etat, mais uniquement des dispositions du droit ecclésiastique.

Le Gouvernement est en outre d'avis que la nouvelle jurisprudence de la Cour concernant les agents publics, consacrée par l'arrêt *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* ([GC], n° 63235/00, CEDH 2007-II), ne peut être transposée aux affaires concernant des employés ecclésiastiques. Selon le Gouvernement, la Cour a explicitement indiqué que le raisonnement qu'elle avait développé dans son arrêt ne s'appliquait qu'aux fonctionnaires publics. Le Gouvernement indique par ailleurs qu'il n'existe pas d'Eglise d'Etat en Allemagne et que les mesures prises par les Eglises et les sociétés religieuses ne sont pas des actes de la puissance publique. Il ajoute que, même si l'on appliquait la jurisprudence *Eskelinen* à la présente affaire, on ne parviendrait pas pour autant à un constat de violation de l'article 6 de la Convention.

Appliquant à la présente affaire le premier critère fixé par cet arrêt, le Gouvernement observe que, d'après une jurisprudence bien établie des juridictions administratives, les mesures des Eglises ne peuvent pas être soumises à un contrôle par le juge administratif. Cette jurisprudence, confirmée par la Cour fédérale administrative le 30 octobre 2002, n'aurait pas été mise en cause par la Cour constitutionnelle fédérale en l'espèce. Le Gouvernement expose que, si, dans sa première décision, la Haute juridiction a renvoyé le requérant d'abord devant les tribunaux administratifs, c'était parce que celui-ci avait lui-même fait état de nouveaux développements jurisprudentiels en la matière. Quant à sa deuxième décision, la Cour constitutionnelle fédérale aurait certes appliqué de manière hypothétique la nouvelle jurisprudence de la Cour fédérale de justice, mais elle aurait laissé expressément ouverte la question de savoir si elle suivait cette jurisprudence dans le cas soumis devant elle et à l'avenir. Le Gouvernement ajoute que la Cour fédérale de justice elle-même, dans son arrêt du 28 mars 2003, a précisé qu'elle ne s'écarterait pas de la jurisprudence de la Cour fédérale administrative puisque le cas devant elle ne portait que sur des demandes patrimoniales.

Pour ce qui est du second critère posé par l'arrêt *Eskelinen et autres*, le Gouvernement affirme que l'exclusion de l'accès aux tribunaux administratifs est justifiée au regard du droit d'autonomie des Eglises et des sociétés religieuses garanti par la Loi fondamentale. Ce droit serait l'un des trois piliers du régime juridique des Eglises à côté de la liberté religieuse et du principe de la séparation de l'Etat et des Eglises, et il comprendrait le droit des Eglises de s'organiser d'après leurs préceptes et de gérer leurs affaires relatives à leur personnel.

A titre subsidiaire, le Gouvernement soutient, d'une part, que la commission régionale de l'Eglise répond aux exigences consacrées par l'article 6 de la Convention en ce qui concerne l'impartialité et l'indépendance

d'un tribunal établi par la loi et, d'autre part, que la durée de la procédure devant les juridictions de l'Etat n'a pas dépassé le délai raisonnable.

2. *Le requérant*

Le requérant est d'avis qu'il ressort des arrêts *Pellegrin c. France* ([GC], n° 28541/95, CEDH 1999-VIII) et *Eskelinen* (précité) qu'en principe toute prétention portée devant un tribunal s'analyse en un droit de caractère civil, au sens de l'article 6 de la Convention. Cette disposition trouverait donc à s'appliquer en l'espèce. Les deux exceptions à son applicabilité, à savoir l'exclusion, par le droit national, d'un contrôle judiciaire et l'existence de motifs objectifs justifiant cette exclusion, ne seraient pas réunies en l'espèce. Sur ce point, le requérant ajoute qu'il n'existe aucune disposition légale explicite en droit allemand en vertu de laquelle l'accès à un tribunal de l'Etat serait exclu et une telle limitation justifiée.

Le requérant soutient ensuite que, si la jurisprudence administrative a d'abord considéré qu'un contrôle par les tribunaux de l'Etat de mesures ecclésiastiques n'était possible que si l'Eglise ou la société religieuse avait ouvert la voie à un tel contrôle, cette approche a fait l'objet de critiques grandissantes. Selon lui, ce n'est pas uniquement la doctrine qui se prononce majoritairement en faveur d'un contrôle judiciaire étatique des actes ecclésiastiques, mais aussi, de plus en plus, la jurisprudence, en particulier la Cour fédérale de justice, la 7^e chambre de la Cour fédérale administrative et la cour d'appel administrative de Coblenz (arrêt du 28 novembre 2008, n° 2 A 10495/08). Par conséquent, aux dires du requérant, en l'absence d'exclusion par le droit national d'un contrôle judiciaire, le deuxième critère de l'arrêt *Eskelinen et autres* n'aurait pas besoin d'être examiné.

Le requérant rappelle en outre que la Cour interprète de manière autonome l'existence d'un droit de caractère civil. Il s'ensuit à ses yeux que la possibilité d'une protection judiciaire par l'Etat ne porte pas atteinte à la liberté religieuse et au droit d'autonomie des Eglises et des sociétés religieuses et qu'elle serait de toute manière justifiée au regard de l'article 9 § 2 de la Convention. Il argüe que cela est d'autant plus vrai que les tribunaux de l'Etat n'exerceraient qu'un contrôle limité puisqu'ils n'examineraient pas la légalité d'un acte ecclésiastique mais uniquement sa validité, c'est-à-dire la question de savoir si l'acte en question est contraire aux principes fondamentaux de l'ordre juridique. Cet examen restreint respecterait l'autonomie des Eglises.

Le requérant soutient enfin que la commission régionale de l'Eglise ne répond pas aux critères d'indépendance et d'impartialité consacrés par l'article 6 de la Convention et que rien ne justifie la durée de la procédure, notamment celle de la procédure menée devant la Cour constitutionnelle fédérale.

B. *Observations des tiers intervenants*

Les Eglises protestantes de Wurtemberg et d'Allemagne soulignent que l'issue de la procédure devant la Cour aura des répercussions sur les près de

22 000 ecclésiastiques employés par elles et par les autres Eglises protestantes régionales en Allemagne. Se référant à la jurisprudence de la Cour (*Dudová et Duda*, décision précitée), elles sont d'avis que l'article 6 de la Convention ne trouve pas à s'appliquer à la procédure en l'espèce. Elles indiquent que, à la différence de la situation en Angleterre où le droit ecclésiastique ferait partie du droit de l'Etat (*Tyler c. Royaume-Uni*, n° 21283/93, décision de la Commission du 5 avril 1994, DR 77, p. 81), les Eglises et les sociétés religieuses ayant le statut de personne morale de droit public en droit allemand ne font pas partie de la puissance publique. L'ordre juridique allemand laisserait entièrement aux sociétés religieuses de droit public le soin de réglementer le statut légal de leurs ecclésiastiques. Le droit de l'Etat ne contiendrait aucun droit pouvant servir de base pour un différend devant les tribunaux de l'Etat.

Les Eglises intervenantes soutiennent en outre que, même si l'article 6 de la Convention était applicable en l'espèce, les principes établis par la Cour dans son arrêt *Eskelinen* ne pourraient pas être appliqués sans subir des modifications. En effet, il n'appartiendrait pas à l'Etat de décider de l'importance d'un ecclésiastique pour une société religieuse, mais il reviendrait aux Eglises et sociétés religieuses seules de définir, dans l'exercice de leur droit à l'autonomie, le lien spécial de confiance et de loyauté devant exister entre elles et leurs employés ecclésiastiques (*ibidem*, § 62). Par ailleurs, le droit d'accès à un tribunal ne serait pas illimité et l'accès aux juridictions ecclésiastiques constituerait d'autres « voies raisonnables », auxquelles la Cour aurait fait référence dans son arrêt *Waite et Kennedy c. Allemagne* ([GC], n° 26083/94, § 68, CEDH 1999-I).

C. Appréciation de la Cour

La Cour rappelle que l'article 6 de la Convention garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil, et qu'il consacre de la sorte le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès – à savoir le droit de saisir le tribunal en matière civile – ne constitue qu'un aspect (*Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, § 36, série A n° 18).

La Cour estime cependant nécessaire de déterminer d'abord si l'article 6 de la Convention trouve à s'appliquer en l'espèce et, en particulier, si les juridictions allemandes étaient saisies d'une contestation portant sur un « droit » de caractère civil reconnu au requérant par le droit interne allemand et propre à faire jouer cet article (*Dudová et Duda*, décision précitée). Elle rappelle que l'article 6 n'assure aux droits de caractère civil aucun contenu matériel déterminé dans l'ordre juridique des Etats contractants et qu'elle ne saurait créer, par voie d'interprétation de cette disposition, un droit matériel n'ayant aucune base légale dans l'Etat concerné. Elle réaffirme que les garanties de cette disposition ne valent que pour les droits que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne, qu'ils soient ou non protégés de surcroît par la Convention (*Roche c. Royaume-Uni* [GC],

n° 32555/96, § 117, CEDH 2005-X, et *Cudak c. Lituanie* [GC], n° 15869/02, § 45, 23 mars 2010).

La Cour rappelle en outre que, pour apprécier s'il existe un « droit » de caractère civil, au sens de l'article 6 de la Convention, il faut prendre pour point de départ les dispositions du droit national pertinent et l'interprétation qu'en font les juridictions internes (*Markovic et autres c. Italie* [GC], n° 1398/03, § 95, CEDH 2006-XIV, *Roche* précité, § 120, *Masson et Van Zon c. Pays-Bas*, 28 septembre 1995, § 49, série A n°327-A, et *Ahtinen c. Finlande*, n° 48907/99, § 38, 23 septembre 2008).

En l'espèce, la Cour note d'abord que la mise en disponibilité du requérant a été fondée sur l'article 57 § 2 n° 2 de la loi sur les pasteurs de l'Eglise, disposition qui, comme l'a relevé le tribunal administratif, relevait du droit ecclésiastique et ne faisait pas partie du droit de l'Etat.

Elle note ensuite que le tribunal administratif a rappelé que, d'après la jurisprudence constante de la Cour fédérale administrative, les juridictions de l'Etat ne pouvaient être saisies aux fins de contrôler une mesure relevant du domaine des affaires internes d'une Eglise dont faisait partie le droit de la fonction ecclésiastique. A cet égard, le tribunal a exposé que le droit d'autonomie, garanti par l'article 137 § 3 de la Constitution de Weimar qui faisait partie du droit constitutionnel, comprenait non seulement le droit de pourvoir des postes ecclésiastiques sans l'intervention de l'Etat, mais aussi le droit de déterminer les qualités requises pour un tel poste et les droits et devoirs y relatifs (voir, *mutatis mutandis*, *Dudová et Duda*, décision précitée).

La Cour observe que, d'après le tribunal administratif, la mise en disponibilité du requérant s'analysait clairement en une mesure relevant du domaine des affaires internes de l'Eglise et qu'elle ne pouvait dès lors faire l'objet d'un contrôle par les juridictions de l'Etat ; toujours selon le tribunal, le requérant ne pouvait en outre se prévaloir du devoir de l'Etat de garantir un contrôle judiciaire car le litige en question n'était pas fondé sur le droit de l'Etat, mais exclusivement régi par le droit ecclésiastique. La Cour relève en outre que la cour d'appel administrative n'a pas autorisé l'appel au motif que le jugement n'était pas entaché de doutes sérieux et que l'affaire ne revêtait pas une importance fondamentale.

La Cour note par ailleurs que, dans son arrêt du 30 octobre 2002, la Cour fédérale administrative, en tant que juridiction administrative suprême, a confirmé sa jurisprudence constante dans une affaire comparable à la présente affaire. Enfin, elle relève que, dans sa première décision rendue dans le cas d'espèce, la Cour constitutionnelle fédérale a, quant à elle, qualifié cette jurisprudence de « bien établie » et qu'elle a d'ailleurs confirmé son approche ultérieurement, dans sa décision du 9 décembre 2008 (voir « Le Droit et la pratique internes pertinents »). La Cour estime qu'on ne saurait dire, comme le soutient le requérant, que dans sa deuxième décision rendue dans la présente affaire, la Haute juridiction se soit écartée de cette jurisprudence lorsqu'elle a procédé à un examen hypothétique du bien-fondé du recours du requérant à l'aune de la nouvelle jurisprudence de la Cour fédérale de justice.

A cet égard, la Cour rappelle que, dans une affaire portant sur la mutation d'un pasteur de l'Eglise protestante de Finlande, elle a considéré que la possibilité de saisir la Cour administrative suprême de Finlande d'un recours extraordinaire n'était pas de nature à affecter sa conclusion d'après laquelle l'intéressé n'avait pu fonder sa demande sur un droit reconnu en droit finlandais (*Ahtinen*, précité, § 40).

La Cour observe par ailleurs que l'Eglise n'a pas ouvert la voie à un contrôle judiciaire par le juge administratif en application de l'article 135 de la loi-cadre sur le statut des fonctionnaires.

Dans la mesure où le requérant se prévaut de la nouvelle jurisprudence, notamment celle de la Cour fédérale de justice, mais aussi celle de la 7^e chambre de la Cour fédérale administrative (voir « Le Droit et la pratique internes pertinents »), pour affirmer l'existence d'un droit reconnu en droit allemand, la Cour observe que, tel que cela ressort notamment des arrêts de la Cour fédérale de justice des 11 février 2000 et 28 mars 2003, cette jurisprudence semble en premier lieu concerner des demandes dans lesquelles le statut d'un ecclésiastique ne constitue qu'une question préalable à l'examen du bien-fondé de la demande principale (*verkappte Statusklagen*). Or le jugement du tribunal administratif ne portait que sur la mise en disponibilité du requérant en tant que telle, la demande concernant le préjudice matériel de celui-ci ayant été suspendue en accord avec les parties. Par ailleurs, quand bien même on considérerait que cette jurisprudence eût aussi pu être appliquée à des demandes mettant directement en question le statut des ecclésiastiques (*Statusklagen*), la Cour observe que celle-ci n'aurait ouvert la voie qu'à un contrôle judiciaire restreint puisqu'elle ne permettait pas d'examiner la légalité d'une mesure relevant de l'autonomie d'une Eglise, mais uniquement sa validité. Les tribunaux de l'Etat auraient été limités à l'examen de la question de savoir si les mesures litigieuses avaient enfreint les principes fondamentaux de l'ordre juridique allemand, tels que l'interdiction de l'arbitraire ou les bonnes mœurs et l'ordre public. Or il ne ressort pas des documents présentés à la Cour que le requérant ait allégué devant le juge interne ou devant elle que les mesures litigieuses se heurtaient à l'un ou à plusieurs de ces principes.

Dans ces circonstances, la Cour estime que l'on ne saurait dire que la procédure engagée par le requérant a porté sur un droit que l'on pouvait prétendre, de manière défendable, reconnu en droit allemand. Il s'ensuit que l'article 6 § 1 de la Convention n'est pas applicable à la procédure en cause.

Partant, la requête doit être rejetée comme étant incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable.

Claudia Westerdiek Dean Spielmann
Greffière Président

DÉCISION BAUDLER c. ALLEMAGNE

DÉCISION BAUDLER c. ALLEMAGNE