

N° 446393
M. M... et M. R...

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 4 avril 2022
Décision du 22 avril 2022

CONCLUSIONS

M. Laurent Domingo, rapporteur public

Comme vous l'aviez été à propos des mesures prises en mars 2020 lors du premier confinement de la population (v. 23 décembre 2020, M. B..., n° 440402 ; M. P..., n° 439810), vous êtes saisis d'une demande d'annulation des restrictions décidées par le gouvernement en matière de fréquentation des lieux de culte en octobre 2020, lors du deuxième confinement.

M. M... et M. R... vous demandent d'annuler le I de l'article 47 du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, qui disposait, lorsqu'il a été adopté, que « les établissements de culte (...) sont autorisés à rester ouverts. Tout rassemblement ou réunion en leur sein est interdit à l'exception des cérémonies funéraires dans la limite de 30 personnes »¹. Il s'agissait d'une réglementation tout à fait similaire à celle édictée lors du premier confinement, du moins à partir de la création du régime de l'état d'urgence sanitaire².

Néanmoins, et il suffit de mesurer le nombre de référés qui vont sont parvenus (v. en particulier JRCE, 7 novembre 2020, Association Civitas et autres, n°s 445825 et autres), cette nouvelle réglementation de la fréquentation des lieux de culte a donné lieu à de plus

¹ Les paragraphes suivants disposant que « II. - Toute personne de onze ans ou plus qui accède ou demeure dans ces établissements porte un masque de protection. / L'obligation du port du masque ne fait pas obstacle à ce que celui-ci soit momentanément retiré pour l'accomplissement des rites qui le nécessitent. / III. - Le gestionnaire du lieu de culte s'assure à tout moment, et en particulier lors de l'entrée et de la sortie de l'édifice, du respect des dispositions mentionnées au présent article. / IV. - Le préfet de département peut, après mise en demeure restée sans suite, interdire l'accueil du public dans les établissements de culte si les conditions de leur organisation ainsi que les contrôles mis en place ne sont pas de nature à garantir le respect des dispositions mentionnées au présent article ».

² Article 8 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire : « IV. - Les établissements de culte, relevant de la catégorie V, sont autorisés à rester ouverts. Tout rassemblement ou réunion en leur sein est interdit à l'exception des cérémonies funéraires dans la limite de 20 personnes ». Auparavant, article 1^{er} de l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19, modifié par un arrêté du 15 mars : « III. - Les établissements de culte, relevant de la catégorie V, sont autorisés à rester ouverts. Tout rassemblement ou réunion de plus de 20 personnes en leur sein est interdit jusqu'au 15 avril 2020, à l'exception des cérémonies funéraires ».

nombreuses contestations, dans un contexte où le niveau général des mesures de restriction des libertés était moins fort qu'au printemps.

Vous pourrez commencer par écarter le moyen d'incompétence soulevé par les requérants : l'état d'urgence avait été déclaré à compter du 17 octobre 2020 par un décret n° 2020-1257 du Président de la République du 14 octobre 2020³, et le Premier ministre était bien compétent pour prendre l'article 47 I en litige, sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, qui l'habilite à ordonner la fermeture provisoire et à réglementer l'ouverture, y compris les conditions d'accès et de présence, d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, en garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité.

Sur le fond, deux aspects de cet article 47 I sont plus particulièrement contestés par les requérants : l'interdiction de célébrations collectives en dehors des cérémonies funéraires ; la limitation à 30 personnes de ces cérémonies funéraires. Mais ils soulèvent aussi plus globalement l'inconventionnalité de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique au regard de l'article 9 de la ConvEDH.

Il faut commencer par rappeler, vous l'avez déjà jugé (v. B... et P..., préc.), que « la liberté de culte présente le caractère d'une liberté fondamentale. Son exercice ne se limite pas au droit de tout individu d'exprimer les convictions religieuses de son choix dans le respect de l'ordre public. Elle comporte également, parmi ses composantes essentielles, le droit de participer collectivement, sous la même réserve, à des cérémonies, en particulier dans les lieux de culte ». Mais vous avez aussi précisé que « la liberté du culte doit, cependant, être conciliée avec l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé ».

A cet égard, l'exception d'inconventionnalité doit être écartée, car l'article L. 3131-15 du CSP, en tant qu'il confère au Premier ministre une compétence de réglementation pouvant aller jusqu'à la fermeture de divers établissements, dont les lieux de culte, « aux seules fins de garantir la santé publique », par des mesures qui « sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu » et auxquelles il « est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires », ne peut, en lui-même, être regardé comme méconnaissant la liberté de culte. Ce qui importe, ce sont les mesures prises en application de cet article.

En l'espèce, notons d'abord que la situation épidémiologique et sanitaire à la fin du mois d'octobre 2020, et ses conséquences sur le système de santé, justifiait que des mesures de restrictions aux déplacements, aux rassemblements et à la fréquentation de divers lieux et établissements soient prises afin de garantir la santé publique.

M. M... et M. R... soutiennent que les restrictions prévues au I de l'article 47 du décret du 29 octobre 2020 n'étaient ni nécessaires, ni adaptées, ni proportionnées.

³ Et prorogé ensuite par la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire.

Pour procéder à ce test de proportionnalité, on ne peut raisonner abstraitement, en confrontant, d'une part, la liberté de culte et tout ce qu'elle implique sur le plan humain et social, et, d'autre part, le degré de gravité de la crise sanitaire à la date du décret attaqué. Il convient, pour apprécier la portée des mesures qui ont été prises, de les replacer dans leur contexte d'ensemble.

Le décret du 29 octobre 2020 a imposé un nouveau confinement de la population française, généralisé mais, à la différence de celui de mars-mai 2020, aménagé (selon la terminologie du conseil scientifique, note du 26 octobre 2020 « Une deuxième vague entraînant une situation sanitaire critique »). En particulier, les possibilités de travailler en présentiel, pour les activités l'imposant, ont été plus larges. Egalement, les écoles sont restées ouvertes. Autant de restrictions en moins, de liberté en plus, motivées par la continuité de l'activité économique, par la préservation de l'éducation des enfants. Il en a résulté une tension sanitaire plus forte, ou moins maîtrisée.

Ainsi que l'indiquait le conseil scientifique (note préc.), le confinement aménagé « aura un impact moindre sur la circulation virale et l'obtention d'un effet équivalent à un confinement classique sera plus long car il sera à l'origine d'une diminution des contacts mécaniquement moindre que lors d'un confinement classique. Par contre ce type de confinement limiterait l'impact économique et sociétal d'un confinement » (p. 24). Ce qui impliquait, plus encore qu'au printemps, nous citons toujours le conseil scientifique, de procéder à « des arbitrages entre des priorités de divers ordres, de nature sanitaire, économique et démocratique, en termes de restriction des activités sociales et des libertés publiques » (p. 17).

Dans ce contexte, le gouvernement a fait le choix, pour limiter la circulation du virus, non seulement d'interdire sauf exceptions, les déplacements de personnes hors du lieu de résidence, mais aussi de limiter les rassemblements, réunions ou activités sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public et de fermer de nombreuses catégories d'établissements recevant du public (commerces, bars et restaurants, hôtels, salles de sport, salles de spectacles, bibliothèques et musées, etc.).

Les cultes ont fait l'objet d'un chapitre à part dans le décret du 29 octobre. Ils sont restés ouverts. La pratique individuelle de la religion a pu se poursuivre. La pratique collective de la religion, par des célébrations impliquant un rassemblement ou une réunion de personnes, a en revanche été interdite. Ont cependant été permises les cérémonies funéraires, dans la limite de 30 personnes, afin de préserver le respect dû aux morts et le deuil des familles, qui relèvent du droit à une vie privée et familiale normale (v. 22 décembre 2020, E..., n° 439804, aux Tables, Gaz. Pal. 2 févr. 2021, n° 5, p. 30, note C. Barrois de Sarigny, Gaz. Pal. 11 mai 2021, n° 18, p. 29, note G. Odinet).

N'a ainsi été visée, par une mesure de restriction équivalente à d'autres règles relatives à des établissements recevant du public, que la forme collective de la pratique religieuse, ce qui n'est pas négligeable, bien entendu, mais se justifie pas le risque accru de circulation du virus, non seulement en se réunissant collectivement, mais aussi en se déplaçant en plus grand

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

nombre, qu'en cas de pratique individuelle de la religion, de son lieu de résidence au lieu de culte. Mais parce que l'établissement du culte n'est pas équivalent à tout autre établissement ne relevant pas des besoins de première nécessité, il a donc bénéficié, et il n'y a pas lieu de le contester, mais seulement de le prendre en considération, d'un régime de restrictions plus favorable, si l'on peut dire.

Que l'on ne s'y trompe pas, et pour parer aux objections de mauvais esprits, nous ne sommes pas en train de vous soutenir qu'il convient de raisonner, pour apprécier la proportionnalité des mesures prises en période de confinement, en partant de l'idée que, dans cette hypothèse, la restriction de police est la règle, la liberté l'exception. Il s'agit simplement d'apprécier l'atteinte portée à une liberté en la replaçant dans un contexte. Et dans le contexte de la fin du mois d'octobre 2020, il convient de constater que dans la balance des intérêts en présence, le gouvernement n'a pas négligé d'accorder un poids important à la liberté du culte.

Dans ces conditions, nous vous invitons à juger le décret attaqué a prescrit des mesures de réglementation de la liberté du culte qui, parce qu'elles étaient limitées à la pratique collective, sauf cérémonies funéraires, étaient proportionnées par rapport au but de santé publique poursuivi. Et en fixant à 30 le nombre de personnes pouvant assister à une cérémonie funéraire, concernant essentiellement les membres de la famille, il n'apparaît pas que le décret soit, également sur ce point, entaché de disproportion.

En outre, ces mesures de réglementation ne pouvaient, légalement, qu'être limitées dans le temps. C'est ce qu'il s'est passé, même si les événements postérieurs ne rétroagissent pas sur la légalité d'origine de la mesure : un décret du 27 novembre a autorisé l'ensemble des cérémonies religieuses dans la limite de 30 personnes (Décret n° 2020-1454 du 27 novembre 2020 modifiant le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire), avant que, après une ordonnance de référé (29 novembre 2020, Association civitas et autres, n°s 446930, 446941, 446968, 446975), un décret du 2 décembre ne supprime cette limitation du nombre de personnes et impose des règles de distanciation (Décret n° 2020-1505 du 2 décembre 2020 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire).

PCMNC au rejet de la requête.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.