

**CONSEIL D'ETAT**

statuant

au contentieux

**N<sup>os</sup> 450893, 451038**

\_\_\_\_\_ **RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

ASSOCIATION CIVITAS

ASSOCIATION VIA LA VOIE DU PEUPLE

\_\_\_\_\_ **AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Ordonnance du 29 mars 2021

**LE JUGE DES RÉFÉRÉS**

Vu la procédure suivante :

**I.** Sous le n° 450893, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 21 et 26 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Civitas demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner toutes mesures utiles afin de faire cesser l'atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'exercice du culte ;

2°) d'ordonner au Premier ministre de rajouter le motif « se rendre dans un lieu de culte » dans les exceptions prévues à l'article 51 du décret n° 2020-1262 du 16 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 ;

3°) d'ordonner de permettre aux catholiques de se rendre dans un lieu de culte après 19 heures pendant la semaine sainte ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ;
- la condition d'urgence est remplie dès lors que le décret instaurant la mesure de couvre-feu contestée est entré en vigueur fin janvier et ce, pour une durée indéterminée ;
- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte qui a pour composante essentielle le droit de participer collectivement à des cérémonies, en particulier dans les lieux de cultes ;
- la mesure de couvre-feu contestée porte une atteinte grave à la liberté de culte en empêchant toute personne de se rendre à la messe après sa journée de travail, ce qui prive certains catholiques travaillant le week-end d'avoir accès à la messe et aux catholiques d'assister aux offices organisés en soirée lors de la semaine sainte, notamment les offices du jeudi, du vendredi saint et de la veillée pascale ;
- la mesure de couvre-feu contestée n'est ni adaptée, ni nécessaire, ni proportionnée dès lors, d'une part, qu'un protocole sanitaire strict a été mis en œuvre, qu'il n'est pas démontré que l'interdiction des cérémonies religieuses après 19 heures aurait un impact sur la propagation de l'épidémie et que les églises seraient des potentiels clusters.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 mars 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et qu'il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées.

La requête a été communiquée au Premier ministre et au ministre des solidarités et de la santé qui n'ont pas produit d'observations.

**II.** Sous le n° 451038, par une requête, enregistrée le 24 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association VIA La Voie du Peuple demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution du II du 6° de l'article 4 du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020, modifié par le décret n° 2021-296 du 19 mars 2021, prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire en ce qu'il ne permet pas aux fidèles de se rendre aux cérémonies de la fête de Pâques après le couvre-feu ;

2°) d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde de la liberté fondamentale de culte ;

3°) d'ordonner, à titre subsidiaire, au gouvernement d'adopter sous 24 heures les dispositions et mesures provisoires proportionnées éventuellement nécessaires pour permettre aux fidèles de se rendre aux cérémonies de Pâques après le couvre-feu dans le respect des recommandations et normes sanitaires nécessaires à la santé publique et mises en œuvre sous la seule responsabilité des propriétaires et affectataires des édifices culturels ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt pour agir ;
- la condition d'urgence est remplie dès lors que le décret contesté produit des effets pour une durée maximale d'un mois et que ces mesures ont un caractère exceptionnel et irréversible et ont été prises sans consultation du Parlement ;
- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte qui est une liberté fondamentale ;
- le décret contesté porte une atteinte grave à la liberté de culte en empêchant les fidèles de se rendre aux offices de la semaine sainte après le couvre-feu, empêchant les personnes qui travaillent de se rendre aux offices du jeudi saint et du vendredi saint et en empêchant la veillée pascale qui ne peut être célébrée que le soir ;
- le décret contesté porte une atteinte disproportionnée à la liberté de culte dès lors, d'une part, qu'il n'est pas établi que les fidèles sont plus exposés à un risque de contagion à la Covid-19 après 19 heures et, d'autre part, que des dérogations avaient été accordées pour la messe de minuit le 24 décembre 2020 n'ayant donné lieu à aucun cluster.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 mars 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et qu'il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées.

La requête a été communiquée au Premier ministre et au ministre des solidarités et de la santé qui n'ont pas produit d'observations.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;
- la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes ;
- la loi du 1<sup>er</sup> juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;
- l'ordonnance du 15 septembre 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 ;
- la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 ;
- le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, l'association Civitas et l'association VIA La Voie du Peuple, et, d'autre part, le Premier ministre et le ministre de l'intérieur ;

Ont été entendus à l'audience publique du 26 mars 2021, à 15 heures :

- Me de La Burgade, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'association VIA La Voie du Peuple ;
- le représentant de l'association VIA La Voie du Peuple ;
- le représentant de l'association Civitas ;
- les représentantes du ministre de l'intérieur ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction.

Vu la note en délibéré, présentée le 26 mars 2021, par l'association Civitas ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

2. Les requêtes visées ci-dessus, qui sont présentées en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, doivent être regardées comme dirigées contre les dispositions de l'article 4 du décret n° 2020-1230 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. La requête présentée par l'association Civitas demande, à titre principal, au juge des référés du Conseil d'ordonner qu'une dérogation permanente au couvre-feu instauré de 19 heures à 6 heures du matin soit prévue pour se rendre dans un lieu de culte et, à titre subsidiaire, d'ordonner cette dérogation à titre temporaire pendant la semaine de Pâques. La requête présentée par l'association VIA La Voie du Peuple demande au juge des référés du Conseil d'Etat de suspendre l'exécution de l'article 4 du décret du 16 octobre 2020 en tant qu'il ne prévoit pas de dérogation au couvre-feu pour se rendre dans un lieu de culte pendant la semaine de Pâques. Ces requêtes présentent à juger les mêmes questions et il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

Sur le cadre du litige :

3. Aux termes de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique, issu de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 : « *L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain ainsi que du territoire des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* ». L'article L. 3131-13 du même code dispose que : « *L'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. Ce décret motivé détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur et reçoit application. Les données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire qui ont motivé la décision sont rendues publiques. / (...) / La prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi, après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 131-19.* » Aux termes du I de l'article L. 3131-15 du même code : « *Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique : (...) 5° Ordonner la fermeture provisoire et 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.* » Ce même article précise à son III que les mesures prises en application de ses dispositions « *sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.* ».

4. L'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie à coronavirus 2019 ou Covid-19 et particulièrement contagieux, a été qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale par l'Organisation mondiale de la santé le 30 janvier 2020, puis de pandémie le 11 mars 2020. La propagation du virus sur le territoire français a conduit les autorités compétentes à prendre diverses mesures destinées à réduire les risques de contagion. Une nouvelle progression de l'épidémie de covid-19 sur le territoire national a conduit le Président de la République à prendre, le 14 octobre 2020, sur le fondement des articles L. 3131-12 et L. 3131-13 du code de la santé publique, un décret déclarant l'état d'urgence sanitaire à compter du 17 octobre 2020 sur l'ensemble du territoire de la République. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire modifié par la loi du 15 février 2021 a prorogé l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2021 inclus. Le Premier ministre a pris, sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, 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'urgence sanitaire, mesures qui ont été adaptées à l'évolution de la situation sanitaire par les décrets du 27 novembre et du 14 décembre 2020 ainsi que par les décrets du 15 janvier 2021 et du 23 mars 2021, qui ont successivement avancé à 18 heures puis reculé à 19 heures le couvre-feu en vigueur sur l'ensemble du territoire métropolitain de la République, sous réserve des exceptions énumérées au I de l'article 4 du décret.

#### Sur la liberté de culte :

5. Aux termes de l'article 10 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.* ». Aux termes de l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *1 - Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. / 2 - La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.* ».

6. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des*

*cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public ». Aux termes de l'article 25 de la même loi : « Les réunions pour la célébration d'un culte tenues dans les locaux appartenant à une association cultuelle ou mis à sa disposition sont publiques. Elles sont dispensées des formalités de l'article 8 de la loi du 30 juin 1881, mais restent placées sous la surveillance des autorités dans l'intérêt de l'ordre public. ».*

7. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la convention passée à Paris le 26 messidor an IX, entre le Pape et le gouvernement français, qui est applicable aux catholiques d'Alsace et de Moselle, dès lors que la convention a été promulguée et rendu exécutoire, avec ses articles organiques, comme lois de la République par la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes, puis est restée applicable, dans les départements concernés, à la suite, notamment de la loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine et de la loi du 1<sup>er</sup> juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle : « *La religion catholique, apostolique et romaine, sera librement exercée en France. Son culte sera public, en se conformant aux règlements de police que le Gouvernement jugera nécessaires pour la tranquillité publique* ». Aux termes de l'article organique IX de cette convention : « *Le culte catholique sera exercé sous la direction des archevêques et évêques dans leurs diocèses, et sous celle des curés dans leurs paroisses* ».

8. La liberté du culte présente le caractère d'une liberté fondamentale. Telle qu'elle est régie par la loi, cette liberté 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. La liberté du culte doit, cependant, être conciliée avec l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Sur les demandes de référé :

9. En premier lieu, il est constant que la circulation du virus sur le territoire métropolitain s'est amplifiée ces dernières semaines et que l'on constate une nette aggravation de la crise sanitaire. Il résulte ainsi de l'instruction que le taux d'incidence (nombre de nouveaux cas rapporté à la population) augmente s'élevant à 309,7 pour 100 000 personnes, en moyenne pour la période allant du 14 mars au 20 mars 2021, en augmentation de plus de 16 % par rapport à la semaine précédente, augmentation constante depuis plusieurs semaines, de même que les taux d'admission en réanimation, avec plus de 90 % des lits occupés en moyenne au 24 mars 2021, et que les hospitalisations demeurent à un niveau très élevé avec 26 937 patients hospitalisés à cette même date. Par ailleurs, la proportion dans les contaminations de nouveaux variants, présentant une contagiosité accrue et entraînant des formes plus graves de la maladie, ne cesse d'augmenter représentant 72% des contaminations en France. Eu égard à la nette

aggravation de la crise sanitaire, et alors que les mesures instituées sur le fondement de la loi du 9 juillet 2020 n'ont pas été en mesure d'empêcher la reprise de l'épidémie et que, à l'inverse, l'adoption en mars dernier, dans le département de la Guyane, d'une mesure analogue de couvre-feu semble avoir montré son efficacité pour freiner la transmission de l'épidémie ainsi qu'au mois de novembre 2020, sur tout le territoire national, de mesures de restriction des déplacements, le maintien d'une mesure d'interdiction des déplacements des personnes hors de leur lieu de résidence entre 19 heures et 6 heures du matin sur l'ensemble du territoire métropolitain est une mesure qui, en l'état de l'instruction, ne peut être regardée comme étant manifestement dépourvue de caractère nécessaire.

10. En deuxième lieu, contrairement à ce qui avait été décidé lors du premier confinement, en application de l'article 47 du décret du 29 octobre 2010, les établissements de culte sont autorisés à rester ouverts et les cérémonies religieuses peuvent se tenir dans le respect d'un protocole sanitaire défini à ce même article. Il est donc possible de participer collectivement aux cérémonies religieuses organisés entre 6 heures et 19 heures. Il résulte de l'instruction que de nombreuses paroisses ont adapté leurs horaires pour tenir compte de ce couvre-feu en multipliant les offices et en avançant l'horaire des cérémonies se déroulant l'après-midi, notamment pendant la semaine de Pâques. Il résulte également de l'instruction que la conférence des évêques de France a proposé des aménagements liturgiques permettant de célébrer la vigile pascale en dépit des restrictions liées au couvre-feu. Dans ces conditions, l'impossibilité de se rendre dans un lieu de culte pendant le couvre-feu en vigueur de 19 heures et 6 heures du matin, y compris pendant la semaine de Pâques, ne peut être regardée comme portant une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté de culte au regard de l'objectif de préservation de la santé publique.

11. Il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la mesure litigieuse porterait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte. Par suite, et sans qu'il soit besoin de prononcer sur la condition d'urgence, leurs requêtes ne peuvent qu'être rejetées, y compris les conclusions présentées en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

-----

Article 1<sup>er</sup> : Les requêtes de l'association Civitas et de l'association VIA La Voie du Peuple sont rejetées.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Civitas, à l'association VIA La Voie du Peuple ainsi qu'au Premier ministre et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée pour information au ministre des solidarités et de la santé