

N° 439810

M. P...

N° 440402

M. B...

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 14 septembre 2020

Lecture du 22 décembre 2020

CONCLUSIONS

M. Laurent Domingo, rapporteur public

M. P... vous demande d'annuler l'arrêté du ministre des solidarités et de la santé du 15 mars 2020 en tant qu'il a ajouté à l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid 19 un III à l'article 1^{er}, selon lequel, si les établissements de culte 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. Il vous demande également d'annuler le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid 19 en tant qu'il n'a pas prévu, dès l'origine et non plus dans sa version modifiée du 19 mars¹, de dérogation à l'interdiction de déplacement hors de son domicile pour l'exercice du culte. M. B... vous demande également l'annulation de ce décret du 16 mars 2020, pour le motif.

Ces requêtes sont recevables. En particulier, la circonstance qu'elles ont été enregistrées après l'abrogation des textes attaqués – l'arrêté du 14 mars ayant été abrogé par un arrêté du 23 mars² et le décret du 16 mars ayant été abrogé par le décret du 23 mars³ – ne les rend pas irrecevables, dès lors que ces textes ont reçu application (12 novembre 1986, W..., n°s 62622 à 62624, aux Tables sur ce point ; 16 avril 2012, Comité harkis et vérité, n°s 335140 335141, aux Tables sur ce point également). A noter au demeurant que le décret du 23 mars a réitéré une interdiction assez proche, même si différente, en disposant que les établissements de culte sont autorisés à rester ouverts mais que tout rassemblement ou réunion en leur sein est interdit à l'exception des cérémonies funéraires dans la limite de 20 personnes.

¹ Décret n° 2020-279 du 19 mars 2020 modifiant le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19.

² Arrêté du 23 mars 2020 prescrivant les mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

³ 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.

M. P... avait saisi le juge des référés du Conseil d'Etat d'un référé-liberté qui a été rejeté pour défaut d'urgence (ordonnance n° 439809 du 30 mars 2020). Vous vous prononcez aujourd'hui sur le terrain de la légalité des mesures décidées tant par l'arrêté du 14 mars 2020 modifié que par le décret du 16 mars 2020, de la combinaison desquelles il ressort une interdiction de se rendre dans un lieu de culte pendant le confinement pour s'y rassembler, sauf pour des cérémonies funéraires.

Précisons tout d'abord, ainsi que nous l'avons déjà dit⁴, qu'aussi bien le Premier ministre que le ministre chargé de la santé étaient compétents pour prendre ces dispositions, non pas comme il est dit, de suppression de la liberté du culte, mais de réglementation de cette liberté, en interdisant la réunion physique des personnes dans un établissement du culte.

C'est ensuite essentiellement sous l'angle de l'atteinte excessive portée à cette liberté que les requérants se placent.

La liberté du culte comporte assurément une dimension collective, ainsi que l'énonce l'article 9 ConvEDH, selon lequel la liberté de religion implique 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. Le juge des référés du Conseil d'Etat l'a également consacré au titre de l'article L. 521-2 du CJA, en jugeant que la liberté du culte comporte, parmi ses composantes essentielles, le droit de participer collectivement à des cérémonies, en particulier dans les lieux de culte (ordonnance du 18 mai 2020, n°s 440366 et autres). Néanmoins, comme toutes les autres libertés, la liberté de culte doit être conciliée avec d'autres impératifs, dont la protection de la santé (article 9 ConvEDH).

En l'espèce, à la date à laquelle ils ont chacun été pris, l'arrêté et le décret contestés ont été motivés par la volonté de limiter la propagation du virus dans un contexte de saturation des structures hospitalières, alors que les connaissances sur ses modes de transmission permettaient d'établir qu'il s'agit d'un virus particulièrement contagieux, qu'il présente un caractère pathogène et peut provoquer un décès pour les personnes les plus fragiles compte tenu de leur état de santé. Aucun médicament disponible ne présentait – et ne présente aujourd'hui encore – une efficacité suffisante, les dispositifs de dépistage ne permettaient alors pas de procéder à des tests à grande échelle, notamment pour détecter les personnes infectées et asymptomatiques, et donc de lutter au cas par cas contre les chaînes de contamination. Les équipements de protection, en particulier les masques, n'étaient pas disponibles en quantité suffisante sur le territoire pour équiper toute la population.

Ce sont alors des mesures d'interdictions générales de se déplacer qui ont été décidées. Elles ne sont pas en elles-mêmes contestées par les requérants, qui estiment en revanche que l'exercice du culte aurait pu alors être maintenu moyennant le respect de consignes de distanciation physique.

⁴ Conclusions sur le n° 439804, Mme Escolano et autres.

Toutefois, dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus par des mesures de confinement telles que celles alors décidées, pour lesquelles seules des exceptions limitativement énumérées ont été envisagées afin de répondre à des obligations particulières (activité professionnelle sur place, achats de première nécessité, santé, motif familial impérieux, présentation aux services de la police ou de la gendarmerie, convocation de la justice, missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative) ou pour permettre des déplacements brefs, à proximité du domicile, liés à l'activité physique individuelle des personnes, l'impossibilité de pratiquer collectivement le culte dans un établissement du culte, et ce pour une durée limitée, n'apparaît pas disproportionnée par rapport au but poursuivi. Parce qu'il s'agit d'une activité collective dans un espace fermé, qui implique des déplacements et le cas échéant l'accomplissement de rituels, son exercice ne se concilie pas avec l'objectif de santé publique alors poursuivi.

Ce n'est pas dire que la liberté du culte ne présente aucun caractère essentiel, et votre jurisprudence en matière de référés pendant les périodes où la circulation du virus a conduit à des restrictions moins fortes témoigne de l'importance que vous accordez à cette liberté (ordonnance du 18 mai 2020 préc. ; ordonnance du 29 novembre 2020, n°s 446930, 446941, 446968, 446975), mais son mode d'exercice collectif justifie des restrictions aussi fortes que celles en litige lorsque les conditions sanitaires l'exigent.

M. B... invoque également, pour sa part, le principe d'égalité, en faisant valoir que le décret du 16 mars a autorisé, nécessairement, que des personnes puissent se retrouver à plusieurs dans un même lieu fermé, tel un commerce de denrées alimentaires. Mais, pour les motifs précédemment exposés, dans la mesure où les établissements du culte et les lieux dont la fréquentation était alors, par exception, possible, ne sont pas dans la même situation au regard de la règle édictée, le moyen ne pourra qu'être écarté.

PCNMNC au rejet des requêtes.