

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE CLERMONT-FERRAND**

**N°2002065**

---

Association CIVITAS

---

M. Gazagnes  
Mme Courret  
Mme Trimouille  
Juges des référés

---

Ordonnance du 21 novembre 2020

---

54-035-03

D

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le juge des référés, statuant dans les conditions  
prévues au dernier alinéa de l'article L 511-2 du code  
de justice administrative

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 19 novembre 2020, et un mémoire complémentaire enregistré le même jour, l'association Civitas demande au juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de la décision du 18 novembre 2020 par laquelle le préfet du Puy-de-Dôme a accusé réception de sa déclaration de manifestation à caractère religieux qui doit se tenir le 22 novembre 2020 à Clermont-Ferrand, a rappelé le cadre légal en vigueur concernant les manifestations publiques et a énoncé les risques pénaux encourus en cas de participation à une cérémonie religieuse interdite dans le cadre des mesures sanitaires ;

2°) d'enjoindre au préfet du Puy-de-Dôme de rappeler qu'il est possible d'organiser une cérémonie religieuse à l'extérieur dans un délai de 8 jours à compter de la notification de la présente ordonnance, sous astreinte de 50 euros par jour de retard ;

3°) d'enjoindre au préfet du Puy-de-Dôme de rappeler qu'il est possible de prier à l'extérieur dans un délai de 8 jours à compter de la notification de la présente ordonnance sous astreinte de 50 euros par jour de retard ;

4°) d'enjoindre au préfet du Puy-de-Dôme de faire connaître, par un moyen de large communication, la position du gouvernement relative à la tenue des rassemblements à caractère religieux sur la voie publique au regard de l'article 3 du décret n°2020-1310 ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable même s'il n'existe aucune décision formalisée ;

*Sur l'urgence :*

- l'urgence est caractérisée dès lors que l'association a besoin de temps pour organiser la manifestation dans le respect des mesures sanitaires ;

- l'urgence est caractérisée dès lors que la manifestation doit se tenir le dimanche 22 novembre 2020 ;

*Sur l'atteinte à une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :*

- la liberté de culte est une liberté fondamentale ;

- la liberté d'expression et de communication est une liberté fondamentale ;

*Sur l'atteinte grave et manifestement illégale :*

- seule l'atteinte à l'ordre public peut conduire à une interdiction ou à une modification des modalités d'une manifestation ;

- que les cérémonies religieuses en plein air peuvent se tenir dans le contexte sanitaire particulier dès lors qu'elles sont qualifiées de manifestations sur la voie publique et entrent dans le champ d'application de l'article 2 du décret n°2020-1310 ;

- l'interdiction d'une manifestation en raison de son caractère religieux porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'expression et de culte.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 novembre 2020 à 10h13, le préfet du Puy-de-Dôme conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête, et à titre subsidiaire à son rejet.

Il soutient que :

- la décision attaquée est inexistante et dès lors, la requête est irrecevable ;

- la situation sanitaire dans la métropole Clermontoise demeure préoccupante ;

- les rassemblements à caractère religieux relève du III de l'article 3 du décret n°2020-1310 du 29 octobre 2020, et sont constitutifs d'une infraction.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 ;

- la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

- le pacte international relatif aux droits civils et politiques du 23 mars 1976 ;

- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;

- le code de la santé publique ;

- le code de la sécurité intérieure ;

- 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 ;

- l'ordonnance n°2020-1402 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre administratif ;

- l'ordonnance n° 446469 du 19 novembre 2020 du Conseil d'Etat, notamment son point 18 ;

- le code de justice administrative.

Par un courrier du 19 novembre 2020, les parties ont été informées de ce que, en application de l'article 3 de l'ordonnance n°2020-1402 du 18 novembre 2020, l'affaire sera jugée sans audience, la clôture de l'instruction étant fixée au 20 novembre 2020 à 12h00.

Par un courrier du 20 novembre, les parties ont été informées de la réouverture de l'instruction.

Le président du tribunal a décidé que la nature de l'affaire justifiait qu'elle soit jugée, en application du dernier alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, par une formation composée de trois juges des référés et a désigné Mme Courret et Mme Trimouille pour siéger à ses côtés.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Après avoir convoqué à une audience publique, le 21 novembre 2020 à 9 h 30, d'une part, l'association Civitas et, d'autre part, le préfet du Puy de Dôme, au cours de laquelle a été entendu :

- M. A... pour l'association Civitas, requérante ;

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

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes des dispositions 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. »*. Aux termes de l'article R. 522-1 du même code : *« La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire »*.

2. Par ces dispositions, le législateur a entendu que le juge des référés puisse mettre très rapidement un terme à une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale résultant, soit d'un agissement ou un comportement de l'administration à l'égard d'une personne, soit d'un acte administratif affectant la situation de celle-ci ou les intérêts qu'elle a pour objet de défendre.

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, précise que *« L'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. (...) /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. 3131-19 »*. Enfin, il résulte de l'article L. 3131-15 du même code que *« 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 » prendre un certain nombre de mesures de restriction ou d'interdiction des déplacements, activités et réunions « strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu ».*

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 le ministre des solidarités et de la santé puis le Premier ministre à prendre, à compter du 4 mars 2020, des mesures de plus en plus strictes destinées à réduire les risques de contagion. Pour faire face à l'aggravation de l'épidémie, la loi du 23 mars 2020 mentionnée ci-dessus a créé un régime d'état d'urgence sanitaire aux articles L. 3131-12 à L. 3131-20 du code de la santé publique et déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020. La loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ces dispositions, a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. L'évolution de la situation sanitaire a conduit à un assouplissement des mesures prises et la loi du 9 juillet 2020, a organisé un régime de sortie de cet état d'urgence.

5. Une nouvelle progression de l'épidémie a conduit le Président de la République à prendre, sur le fondement des articles L. 3131-12 et L. 3131-13 du code de la santé publique, le décret du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence à compter du 17 octobre 2020 à 00 heure sur l'ensemble du territoire national. Le 29 octobre 2020, 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 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

#### Sur la liberté de culte et la liberté d'expression :

6. 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 »*. Aux termes de l'article 18 du pacte international relatif aux droits civils et politiques : *« Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement. (...) / La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui. (...) »*.

7. 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* ».

8. La liberté de 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 de culte doit, cependant, être conciliée avec l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

#### Sur le régime juridique applicable aux manifestations sur la voie publique :

9. Aux termes du premier alinéa de l'article 27 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : « *Les cérémonies, processions et autres manifestations extérieures d'un culte, sont réglées en conformité de l'article L 2212-2 du code général des collectivités territoriales* ». Aux termes de l'article L 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) 3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics* ». Aux termes de l'article L 2215-1 du même code : « *La police municipale est assurée par le maire, toutefois : 1° le représentant de l'Etat peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillités publiques* ».

10. Aux termes de l'article 1 du décret du 29 octobre 2020 : « *I. - Afin de ralentir la propagation du virus, les mesures d'hygiène définies en annexe 1 au présent décret et de distanciation sociale, incluant la distanciation physique d'au moins un mètre entre deux personnes, dites barrières, définies au niveau national, doivent être observées en tout lieu et en toute circonstance. II. - Les rassemblements, réunions, activités, accueils et déplacement ainsi que l'usage des moyens de transports qui ne sont pas interdit en vertu du présent décret sont organisés en veillant au strict respect de ces mesures (...)* » Aux termes de l'article 3 du même décret : " *I. - Tout rassemblement, réunion ou activité sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public, qui n'est pas interdit par le présent décret, est organisé dans des conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er. / II. - Les organisateurs des manifestations sur la voie publique mentionnées à l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure adressent au préfet de département sur le territoire duquel la manifestation doit avoir lieu, sans préjudice des autres formalités applicables, une déclaration contenant les mentions prévues à l'article L. 211-2 du même code, en y précisant, en outre, les mesures qu'ils mettent en œuvre afin de garantir le respect des dispositions de l'article 1er du présent décret. / Sans préjudice des dispositions de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure, le préfet peut en prononcer l'interdiction si ces mesures ne sont pas de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er. / III. - Les rassemblements, réunions ou activités sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public autres que ceux mentionnés au II mettant en présence*

*de manière simultanée plus de six personnes sont interdits. / Ne sont pas soumis à cette interdiction : / (...) 3° Les établissements recevant du public dans lesquels l'accueil du public n'est pas interdit en application du présent décret ; / La dérogation mentionnée au 3° n'est pas applicable pour la célébration de mariages ». Enfin, aux termes de l'article 47 du même décret : « I. 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 30 personnes. ».*

11. Aux termes de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure : « *Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique (...)* ».

12. Ainsi, il ne résulte pas des dispositions en vigueur, notamment du décret du 29 octobre 2020 susvisé, qu'une manifestation sur la voie publique puisse être interdite par principe, au seul motif qu'elle pourrait être regardée, par son but ou par sa forme, comme la manifestation extérieure d'un culte.

#### Sur la demande de référé :

13. Il résulte de l'instruction que l'association requérante a déposé une déclaration en vue d'organiser une manifestation sur la voie publique qui doit se tenir le dimanche 22 novembre 2020 place de la Victoire à Clermont-Ferrand. Ainsi la condition d'urgence qui s'attache à la protection de la liberté de manifestation est remplie.

14. A la suite de cette déclaration, le préfet du Puy-de-Dôme a répondu à l'association Civitas par un courriel du 18 novembre 2020. En défense, il soutient qu'il n'a pas interdit la manifestation mais s'est borné à rappeler aux organisateurs le cadre juridique applicable aux manifestations sur la voie publique, y compris le volet pénal, dans le cadre particulier du reconfinement et de la lutte contre l'épidémie de Covid-19. Toutefois, les termes employés dans ce courriel sont les suivants : « *comme tous les rassemblements de plus de 6 personnes sur la voie publique, les manifestations à caractère religieux sont interdites aux termes de l'article 3 du décret du 29 octobre 2020. Seules les manifestations qui présentent un caractère revendicatif (au sens de l'article L.211-1 du code de la sécurité intérieure) sont autorisées et soumises à déclaration (prévue à l'article L.211-2 du code de la sécurité intérieure). Nous attirons votre attention sur le fait que les participants à une cérémonie religieuse sur la voie publique, interdite dans le cadre des mesures sanitaires, sont passibles d'une contravention de 4<sup>e</sup> classe (jusqu'à 750 euros d'amende) (article L.3136-1 al. 3 du code de la santé publique)* ». Ils peuvent être regardés comme constituant en réalité une décision d'interdiction par principe, fondée sur le seul motif que cette manifestation, par son but ou par sa forme, serait une manifestation extérieure d'un culte. Par conséquent, elle porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de manifestation.

15. Ainsi, il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit nécessaire de prononcer d'autres injonctions, que la décision d'interdiction contenue dans le courriel du préfet du puy de Dôme du 18 novembre 2020 doit être suspendue.

16. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de condamner l'Etat à verser la somme que réclame l'association Civitas en application des dispositions de l'article 1761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1<sup>er</sup> : La décision d'interdiction de la manifestation organisée par l'association Civitas contenue dans le courriel du préfet du Puy de Dôme du 18 novembre 2020 est suspendue.

Article 2 : le surplus des conclusions de l'association Civitas sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Civitas et au préfet du Puy-de-Dôme.

Copie en sera adressée, pour information, au ministre de l'intérieur.

Fait à Clermont-Ferrand, le 21 novembre 2020.

Le juge des référés,

Ph. Gazagnes

La République mande et ordonne au préfet du Puy-de-Dôme en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.