

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N°2019541

M. Jean-Benoît HAREL

M. Yves Marino
Juge des référés

Ordonnance du 21 novembre 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des pièces complémentaires enregistrées le 21 novembre 2020, M. Jean-Benoît Harel, représenté par Me de Beauregard, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de la décision du 21 novembre 2020 par laquelle le préfet de police a soumis à l'absence de prière la tenue du rassemblement déclaré le 22 novembre 2020 place Saint Sulpice à Paris ;

2°) de mettre à la charge de l'État une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

Sur l'urgence :

- elle est caractérisée en raison de l'imminence de la manifestation ;

Sur l'atteinte grave à une liberté fondamentale :

- la décision porte une atteinte grave à la liberté de manifestation ;

Sur le caractère manifestement illégal de l'atteinte :

- la condition imposée par le préfet de police de ne pas faire de prière au cours du rassemblement ne relève d'aucune disposition légale et n'est pas justifiée par un trouble à l'ordre ou à la santé publics ;

- elle contrevient au principe de laïcité.

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.

Le président du tribunal a désigné M. Marino pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique tenue en présence de Mme Mendes, greffier d'audience, M. Marino a lu son rapport et entendu :

- les observations de Me de Beauregard, pour M. Harel, qui ajoute que la manifestation envisagée a un caractère revendicatif contre l'interdiction de réunion et de rassemblement dans les établissements de culte ; l'article 47 du décret du 29 octobre 2020 ne concerne que les établissements recevant du public ;

- les observations de Mme Withley, pour le préfet de police, qui conclut au rejet de la requête et soutient que :

- . la décision attaquée ne modifie pas l'ordonnancement juridique et ne fait que rappeler l'état du droit ; dès lors il n'y a pas d'atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale ;

- . la manifestation qui a un caractère cultuel n'entre pas dans la catégorie des réunions qui ne sont pas concernées par l'interdiction de rassemblement de plus de 6 personnes posée par l'article 3 du décret du 29 octobre 2020 ; cette manifestation si elle prévoit des prières de rue vise en fait à déporter un office religieux dans la rue et contrevient à la loi du 9 décembre 1905 et à détourner l'interdiction posée par l'article 47 du décret précité ;

- . la question religieuse est toujours exacerbée et le plan vigipirate est toujours en vigueur de sorte qu'une manifestation avec prière de rue nécessite des mesures spécifiques pour protéger les participants qu'il appartient au préfet de police de mettre en œuvre ;

- . le préfet de police est soucieux d'éviter tout prosélytisme dans l'espace public.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience publique.

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.* » et aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « *Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...)* ». Enfin aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit 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^{er} 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 culturelle 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 des deux premiers alinéas 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. / Toutefois, sont dispensées de cette déclaration les sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux.* ». Aux termes de l'article L. 211-2 du même code : « *La déclaration est faite à la mairie de la commune ou aux mairies des différentes communes sur le territoire desquelles la manifestation doit avoir lieu, trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus avant la date de la manifestation. A Paris, la déclaration est faite à la préfecture de police. Elle est faite au représentant de l'Etat dans le département en ce qui concerne les communes où est instituée la police d'Etat. / La déclaration fait connaître les noms, prénoms et domiciles des organisateurs et est signée par au moins l'un d'entre eux ; elle indique le but de la manifestation, le lieu, la date et l'heure du rassemblement des groupements invités à y prendre part et, s'il y a lieu, l'itinéraire projeté.* ». Aux termes de l'article L. 211-4 du même code : « *Si l'autorité investie des pouvoirs de police estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie immédiatement aux signataires de la déclaration au domicile élu. / Le maire transmet, dans les vingt-quatre heures, la déclaration au représentant de l'État dans le département. Il y joint, le cas échéant, une copie de son arrêté d'interdiction. / Si le maire, compétent pour prendre un arrêté d'interdiction, s'est abstenu de le faire, le représentant de l'État dans le département peut y pourvoir dans les conditions prévues à l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales.* ».

11. Aux termes, de l'article 1^{er} 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 déplacements ainsi que l'usage des moyens de transports qui ne sont pas interdits 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 1^{er}. / 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. ». (...) ».

12. 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 M. Harel a déposé une déclaration en vue d'organiser un rassemblement statique de 500 personnes sur la voie publique qui doit se tenir le dimanche 22 novembre 2020 place de Saint-Sulpice à Paris. 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 de police a répondu à M. Harel par un courrier du 20 novembre 2020 qu'il autorisait la manifestation à la double condition de respecter strictement les règles sanitaires qui lui ont été notifiées par la direction de l'ordre public et de la circulation et « que ne se déroulent pas sur la voie publique des prières de rue. En cas de non respect de ces prescriptions, les participants seront verbalisés et dispersés ». Ce faisant, et alors qu'il n'a fait valoir aucune nécessité de préserver un trouble à l'ordre public, le préfet de police doit être regardé comme interdisant par principe une manifestation qui, par son but ou par sa forme, serait une manifestation extérieure d'un culte. Par conséquent, sa décision en tant qu'elle conditionne la tenue d'une manifestation à l'interdiction de faire des prières de rue, porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de manifestation.

15. Il résulte de ce qui précède que la décision d'interdiction contenue dans le courrier du préfet de police du 20 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 M. Harel en application des dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La décision du préfet de police du 20 novembre 2020 en tant qu'elle conditionne l'autorisation de manifester le 22 novembre 2020 place Saint-Sulpice à l'interdiction de faire des prières de rue est suspendue.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. Jean-Benoît Harel et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet de police.

Fait à Paris, le 21 novembre 2020.

Le juge des référés,

Y. Marino

La République mande et ordonne au préfet de police en ce qui le concerne ou à tous les 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.