



Mémoire de recherche

**La liberté de culte à l'épreuve de la crise  
sanitaire du Covid-19 en France et en Belgique**

Sous la direction de Madame Dorothee REIGNIER  
Maître de conférences en Droit public à Sciences Po Lille

Juliette CARON

Master 1 Affaires Publiques | Sciences Po Lille

Année universitaire 2022-2023

## **Avertissement**

« Sciences Po Lille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux thèses et opinions émises dans ce mémoire de recherche. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur.

J'atteste que ce mémoire de recherche est le résultat de mon travail personnel, qu'il cite et référence toutes les sources utilisées et qu'il ne contient pas de passages ayant déjà été utilisés intégralement dans un travail similaire. »

## **Remerciements**

Je tiens à remercier ma directrice de mémoire Madame Dorothée Reignier, Maître de conférences en droit public à Sciences Po Lille, qui a su se rendre disponible pour m'encadrer dans ce travail de recherche. Ses orientations et conseils se sont révélés très précieux et m'ont permis de réaliser ce travail dans les meilleures conditions.

Je remercie également Madame Delphine Dehasse, juge au Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, qui m'a éclairée sur le système judiciaire belge, ainsi que sur le rôle des juges civils et administratifs pendant la crise sanitaire.

## **Résumé / Abstract**

La crise sanitaire du Covid-19 a amené les États à réagir dans l'urgence et à mettre en œuvre des mesures restreignant les libertés publiques. En France et en Belgique, le culte fait partie des activités visées par les mesures sanitaires. Cela a eu pour effet de perturber les relations complexes entre autorités publiques et religieuses, alors que les deux pays ont mis en place des régimes de cultes différents. Alors que les États doivent à la fois garantir la liberté de culte des croyants et protéger la santé de la population, les pouvoirs publics ont dû effectuer des arbitrages afin de limiter les contacts sans trop empiéter sur la liberté religieuse. En réponse à cette immixtion de l'État dans la sphère culturelle, les juges administratifs ont été saisis de recours mettant en cause les mesures sanitaires limitant la liberté de culte. Ils ont alors dû concilier cette liberté avec la nécessité de protéger la santé publique, afin d'apprécier la proportionnalité des atteintes aux libertés fondamentales. Il s'agit d'un exercice complexe qui implique de devoir prendre en compte les évolutions de la situation sanitaire, de définir la liberté de culte et ce qu'elle recouvre et d'apprécier les atteintes à la lumière des principes d'égalité et de non-discrimination, ce qui révèle la conception qu'ont les juges du contenu et de la valeur de la liberté de culte.

The Covid-19 health crisis led states to react urgently and to implement measures restricting public freedoms. In France and Belgium, worship was included among the activities targeted by the health measures. This has had the effect of disrupting the complex relationship between public and religious authorities, while both countries have different regimes for worship. While states must both guarantee the freedom of worship of believers and protect the health of the population, public authorities have had to make trade-offs in order to limit contact without encroaching too much on religious freedom. In response to this interference by the State in the religious sphere, administrative judges were seized with appeals challenging the health measures limiting freedom of worship. They then had to reconcile this freedom with the need to protect public health, in order to assess the proportionality of the infringements of fundamental freedoms. This is a complex exercise that involves having to take account of developments in the health situation, defining freedom of religion and what it covers, and assessing infringements in the light of the principles of equality and non-discrimination, which reveals the judges' conception of the content and value of freedom of worship.

## **Mots-clefs / Keywords**

Confinement ; Conseil d'État ; Covid-19 ; Culte ; État d'urgence sanitaire ; Juge administratif ; Laïcité ; Liberté de culte ; Liberté fondamentale ; Lieu de culte ; Neutralité ; Pandémie ; Police administrative ; Religion ; Santé publique ; Sécularisation.

Lockdown ; Council of State ; Covid-19 ; Worship ; State of health emergency ; Administrative judge ; Laïcité ; Freedom of worship ; Fundamental freedom ; Place of worship ; Neutrality ; Pandemic ; Administrative police ; Religion ; Public health ; Secularization.

## **Table des abréviations**

AM : Arrêté ministériel

ASBL : Association sans but lucratif

C.cass : Cour de cassation

CE : Conseil d'État

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CJA : Code de justice administrative

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

Cons. : Considérant

Cons.const : Conseil constitutionnel (français)

Cour.const : Cour constitutionnelle (belge)

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CSP : Code de la santé publique

JORF : Journal officiel de la République française

MB : Moniteur belge

Ord.réf : Ordonnance de référé

PIDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques

QPC : Question prioritaire de constitutionnalité

Réf. : Référé

TA : Tribunal administratif

## Sommaire

Remerciements .....	2
Résumé / Abstract.....	3
Mots-clefs / Keywords .....	4
Table des abréviations .....	5
Sommaire.....	6
Introduction .....	7
Chapitre 1 - Les régimes de cultes français et belge mis à l'épreuve par la mise en place des restrictions sanitaires impactant la liberté de culte.....	18
Section 1 – Une action publique enserrée entre des obligations en matière de culte et de santé publique .....	19
Section 2 – De la relative perte de repères des pouvoirs publics en matière culturelle face à la crise sanitaire à l'émergence de nouveaux équilibres .....	39
Conclusion chapitre 1 .....	61
Chapitre 2 - L'intervention des juges garants des libertés fondamentales : un office complexe lié à la difficile protection de la liberté de culte face à l'urgence sanitaire .....	62
Section 1 – La difficulté pour les juges de situer et caractériser la liberté de culte dans un contexte d'urgence sanitaire liberticide .....	63
Section 2 - L'exercice de la balance des intérêts : la remise en cause de l'approche libérale de la liberté de culte .....	83
Conclusion chapitre 2 .....	107
Conclusion générale .....	108
Bibliographie .....	111
Annexe 1 .....	129
Annexe 2.....	130
Table des matières .....	132

## Introduction

« *La liberté de religion dérange* ». C'est par ces mots que Gérard Gonzalez entame son analyse de la protection des libertés religieuses par la Convention européenne des droits de l'homme, ajoutant que « *personne n'y trouve son compte, surtout pas les croyants eux-mêmes* »<sup>1</sup>. La liberté de religion dérange car elle met en lumière l'opposition entre, d'une part, les pouvoirs publics, censés être neutres et d'autre part, les cultes.

La détermination d'un équilibre adéquat entre ces deux sphères est loin de faire consensus en Europe, en témoigne la diversité des régimes de cultes sur le continent. Ces rapports sont définis par les traditions nationales et évoluent au fil des recompositions politiques et sociales. Premièrement, l'Europe comprend des régimes avec une religion d'État, comme en Angleterre où l'Église d'Angleterre demeure une Église établie, dans des pays comme l'Islande, la Finlande ou le Danemark où l'Église protestante luthérienne est l'Église officielle. Cela signifie que ces États ont officiellement adopté une religion, ce qui ne les empêche pas de garantir la liberté religieuse des citoyens. Ensuite, l'Europe compte des régimes séparatistes, dans lesquels l'État ne reconnaît aucun culte. La « *laïcité à la française* » en constitue l'exemple le plus fameux, même si d'autres pays comme le Portugal, les Pays-Bas, la Suède ou la Norvège ont également adopté un régime séparatiste. Jean Marie Woehrling considère que le principe juridique de séparation de l'État et des religions emporte quatre conséquences : l'État doit bénéficier d'une protection contre les ingérences des religions, les religions doivent disposer d'une protection contre les ingérences de l'État, l'action de l'État ne doit pas avoir d'objet religieux et l'État ne doit pas avoir d'objectifs religieux<sup>2</sup>. Enfin, existent des régimes de cultes reconnus, dans lesquels certains cultes bénéficient d'un statut privilégié de reconnaissance étatique, dont font partie la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie.

Cette liberté de religion dérange d'autant plus dans des sociétés européennes témoignant d'un processus de sécularisation de long terme. Le sociologue Bryan Wilson définit la sécularisation de la manière suivante : « *the process whereby religious thinking, practice and institutions lose social significance* »<sup>3</sup>. Cette définition permet de souligner le fait que la sécularisation concerne aussi bien les croyances, que les pratiques et les institutions religieuses. La sécularisation a également été définie par Peter Berger comme « *le processus par lequel des*

---

<sup>1</sup> G. Gonzalez, *La Convention européenne des droits de l'homme et la liberté des religions*, Paris : Economica, 1997, p. 5.

<sup>2</sup> J-M. Woehrling, « Séparation État/religions », in F. Messner (dir), *Dictionnaire du droit des religions*, 2<sup>ème</sup> éd, Paris : CNRS Éditions, 2022, p. 684.

<sup>3</sup> B. Wilson, *Religion and secular society. A sociological comment*, London : C.A.Watts & CO, 1966, p. XIV.



*secteurs de la société et de la culture sont soustraits à l'autorité des institutions et des symboles religieux* »<sup>4</sup>. Berger met en avant la dimension culturelle et cognitive de cette sécularisation qui impacte les œuvres, les représentations, ainsi que la conscience même des individus. En 2018, seulement 12 % des français et 10 % des belges se considèrent très religieux et 22 % des français et 11 % des belges déclarent se rendre à un service religieux au moins une fois par mois<sup>5</sup>. Nous assistons, selon la formule de Max Weber, au « *désenchantement du monde* ». Certains auteurs avancent au contraire l'idée d'un retour du religieux en Europe ces dernières années, en lien avec la place croissante de l'islam dans les sociétés européennes. Cependant, cela ne remet pas en cause le processus de sécularisation. Selon Yves Lambert, il s'opère une évolution vers un modèle de sécularisation pluraliste, « *dans lequel la religion ne doit pas exercer d'emprise sur la vie sociale mais peut jouer pleinement son rôle en tant que ressource spirituelle, éthique, culturelle ou même politique au sens très large, dans le respect des autonomes individuelles et du pluralisme démocratique* »<sup>6</sup>.

Les religions sont aujourd'hui perçues comme irrationnelles par une partie de la population, ressentiment exacerbé par la crise sanitaire du Covid-19. Les religions ont dès le début été accusées d'avoir été des *clusters*. En Corée du sud, la secte évangélique Shincheonji a largement contribué à la diffusion du virus, alors que de nombreux membres s'étaient rassemblés à Daegu, sans respecter les mesures de distanciation sociale<sup>7</sup>. Au Pakistan, le rassemblement de l'association revivaliste Tablighi Jaamat ayant eu lieu du 10 au 12 mars 2020 a entraîné la propagation du virus dans le pays, ainsi que dans le sous-continent indien et dans une partie du Moyen-Orient<sup>8</sup>. En France, le rassemblement évangélique de la *megachurch* La Porte ouverte à Mulhouse du, 17 au 24 février 2020, a été fortement médiatisé et a été accusé d'avoir accéléré la propagation du virus dans l'est de la France<sup>9</sup>. S'est ainsi développée l'idée selon laquelle le culte aurait été en partie responsable de la circulation du virus.

---

<sup>4</sup> P.L. Berger, *La religion dans la conscience moderne. Essai d'analyse culturelle*, Paris : Éditions du Centurion, 1971, p. 174.

<sup>5</sup> « How do European countries differ in religious commitment », *Pew Research center* (<https://www.pewresearch.org/short-reads/2018/12/05/how-do-european-countries-differ-in-religious-commitment/>), 5 décembre 2018, consulté le 15 mai 2023.

<sup>6</sup> Y. Lambert, « Le rôle dévolu à la religion par les Européens », *Sociétés contemporaines*, 2000, n°37, p. 32.

<sup>7</sup> « Coronavirus : la secte Shincheonji au coeur de l'épidémie en Corée du Sud », *Le Monde*, ([https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/02/27/les-mouvements-religieux-au-c-ur-de-l-epidemie-de-coronavirus-en-coree\\_6031027\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/02/27/les-mouvements-religieux-au-c-ur-de-l-epidemie-de-coronavirus-en-coree_6031027_3244.html)), 27 février 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>8</sup> « Coronavirus : le Pakistan recherche des dizaines de milliers de fidèles d'une congrégation musulmane », *Le Figaro*, (<https://www.lefigaro.fr/flash-actu/coronavirus-le-pakistan-recherche-des-dizaines-de-milliers-de-fideles-d-une-congregation-musulmane-20200404>), 4 avril 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>9</sup> « Coronavirus : des évangélistes contaminés lors d'un rassemblement de milliers de personnes à Mulhouse », *Le Parisien*, (<https://www.leparisien.fr/societe/coronavirus-des-evangelistes-contaminees-lors-d-un-rassemblement-de-milliers-de-personnes-a-mulhouse-03-03-2020-8271930.php>), 3 mars 2020, consulté le 15 mai 2023.

Face à la propagation du Covid-19, les démocraties ont été contraintes de restreindre les libertés publiques afin de limiter les contacts entre les individus. À cette fin, elles ont développé une législation de crise, sur des fondements divers. En raison de leur dimension collective, les rassemblements dans les lieux de culte ont été soumis aux restrictions gouvernementales, ce qui a entraîné une confrontation entre liberté de culte et santé publique.

### **Covid-19, normes de crise et libertés publiques**

Selon le professeur William Dab<sup>10</sup>, la crise sanitaire comporte quatre caractéristiques spécifiques : elle provoque un émoi considérable dans la population, obligeant ainsi les autorités publiques à agir, elle suscite des interrogations sur l'ampleur et les conséquences potentielles des mesures à prendre, la crise atteint la légitimité des institutions sanitaires et elle entraîne la nécessité d'une expertise de santé publique afin de renforcer la prévention des crises. La crise du Covid-19 représente un défi pour les sociétés occidentales, accommodées à l'absence de dangers pouvant remettre en cause leurs fondations, qui ont développé un « *complexe d'invulnérabilité* »<sup>11</sup>. La crise sanitaire a mis à l'épreuve nos démocraties, les amenant à trouver dans l'urgence, une manière effective de la combattre.

La réponse française à la crise réside dans l'état d'urgence sanitaire. Il s'agit d'un régime nouveau, créé spécialement pour lutter contre la pandémie de Covid-19. Le droit français prévoyait déjà un état d'urgence, issu de la loi du 3 avril 1955, auquel renvoie l'article L.213-1 du Code de la sécurité intérieure. L'état d'urgence est un régime législatif d'exception, déclaré par un décret du Président de la République délibéré en conseil des ministres « *soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de la calamité publique* »<sup>12</sup>. Au-delà de 12 jours, la prorogation ne peut être autorisée que par la loi. L'état d'urgence entraîne un renforcement des pouvoirs des autorités civiles, notamment du ministre de l'Intérieur et des préfets, qui peuvent prendre diverses mesures impactant les libertés publiques. Avant la pandémie, l'état d'urgence avait été déclaré 6 fois. Faisant suite aux attentats ayant frappé la

---

<sup>10</sup> W. Dab, « La décision en santé publique : valeur décisionnelle de la surveillance épidémiologique dans les situations d'urgence et de crise de santé publique », Montpellier : *Université Montpellier 1*, 1992.

<sup>11</sup> J. Martínez-Torrón, « Covid-19 and religious freedom : some comparative perspectives », *Laws*, Vol 10 n°2, (en ligne : <https://www.mdpi.com/2075-471X/10/2/39>), 18 mai 2021, consulté le 16 mai 2023.

<sup>12</sup> Art.1.Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, JORF n°0085 du 7 avril 1955.

capitale en 2015, la loi du 20 novembre 2015 prorogeant l'état d'urgence sécuritaire<sup>13</sup> a entraîné une réécriture du cadre juridique mis en place par la loi du 3 avril 1955. Entre autres, elle modifie les règles de l'assignation à résidence, permet au ministre de l'Intérieur et aux préfets d'ordonner des perquisitions, tout en supprimant le contrôle de la presse qui était prévu par la loi du 3 avril 1955. L'état d'urgence est un « régime spécial de restrictions des libertés »<sup>14</sup>, selon l'expression du professeur Gaudemet. L'état d'urgence sanitaire est un régime juridique spécial créé par la loi du 23 mars 2020<sup>15</sup> et qui se distingue ainsi de l'état d'urgence classique issu de la loi du 3 avril 1955. Un nouveau chapitre a été inséré au sein du Code de la santé publique, prévoyant des mesures d'urgence en cas de catastrophe sanitaire. L'état d'urgence sanitaire a pour conséquence un renforcement des pouvoirs du Premier ministre. À ce titre, dix séries de mesures restrictives de liberté ont été intégrées dans le CSP, autorisant par exemple le gouvernement à déclarer le confinement de la population, à mettre en place un couvre-feu ou à restreindre les rassemblements. Prorogé à plusieurs reprises, ce régime temporaire a finalement pris fin le 1er août 2022 avec la loi du 30 juillet 2022<sup>16</sup>.

Néanmoins, la mise en place de ce nouveau régime d'exception a suscité de vives réactions auprès de la doctrine qui a tendu à remettre en cause sa nécessité<sup>17</sup>. Le vice-président du Conseil d'État Bruno Lasserre a considéré que « la nécessité d'instaurer un nouveau régime d'exception n'était pas évidente »<sup>18</sup>. Certains juristes ont estimé que la loi du 3 avril 1955 aurait pu être mobilisée dans la mesure où « il ne fait guère de doute que le Covid-19 peut être qualifié de "calamité publique" et que l'état d'urgence pourrait parfaitement être déclaré »<sup>19</sup>. Les autorités publiques auraient pu déclarer l'état d'urgence sur le fondement de cette loi, avec sans doute quelques modifications législatives à apporter. De plus, certains remarquent que le Code de la santé publique prévoyait déjà la possibilité de mesures d'urgence avec les articles L.3131-1 et suivants. Cette option était d'ailleurs envisagée dans l'étude d'impact du projet de loi « épidémie de Covid-19 » qui prévoyait la possibilité de « s'appuyer sur les dispositions

---

<sup>13</sup> Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, JORF n°0270 du 21 novembre 2015.

<sup>14</sup> Y. Gaudemet, *Droit administratif*, 19<sup>ème</sup> éd, Paris : LGDJ, 2010, p. 345.

<sup>15</sup> Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, JORF n°0072 du 24 mars 2020.

<sup>16</sup> Loi n° 2022-1089 du 30 juillet 2022 mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19, JORF n°0176 du 31 juillet 2022.

<sup>17</sup> A. Gelblat, L. Marguet, « État d'urgence sanitaire : la doctrine dans tous ses états ? », *La Revue des Droits de l'Homme* (en ligne : <https://journals.openedition.org/revdh/9066>), 20 avril 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>18</sup> B. Lasserre, Conférence inaugurale « Les états d'urgence : pour quoi faire ? », 14 octobre 2020.

<sup>19</sup> R. Letteron, « L'état d'urgence sanitaire, objet juridique non identifié », *Libertéscheries* (<http://libertescherries.blogspot.com/2020/03/letat-durgence-sanitaire-objet.html>), 21 mars 2020, consulté le 15 mai 2023.

*existantes des articles L.3131-1 du Code de la santé publique »*<sup>20</sup>. En outre, la plupart des juristes s'accordent à dire que la théorie des circonstances exceptionnelles aurait permis de légitimer les mesures prises par les autorités publiques<sup>21</sup>. Consacrée par les arrêts du Conseil d'État Heyriès et Dames Dol et Laurent, cette théorie vise à reconnaître l'existence d'un fonctionnement anormal des institutions et permet à l'administration de s'écarter temporairement de la légalité qui lui est ordinairement applicable.

En Belgique, l'article 187 de la Constitution dispose que celle-ci « *ne peut être suspendue en tout ni en partie* », ce qui exclut la possibilité d'instaurer un état d'exception. Cette situation est regrettée par une partie de la doctrine qui considère que cela entraîne « *le risque de voir l'État se réfugier, en dehors de toute balise, derrière des notions aussi vagues et insécurisantes que l'état de nécessité et la légitime défense* »<sup>22</sup>. Toutefois, le législateur peut habiliter le Roi à intervenir rapidement dans le domaine législatif par des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux. Cette habilitation s'effectue avec le vote de lois de pouvoirs spéciaux et se fonde sur l'article 105 de la Constitution belge qui prévoit que « *le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même* ». Suivant l'avis conforme de la section de législation du Conseil d'État<sup>23</sup>, le Parlement a adopté deux lois de pouvoirs spéciaux le 27 mars 2020<sup>24</sup>. La Région wallonne, la Région bruxelloise ainsi que la Communauté française ont également recouru aux pouvoirs spéciaux, dans la mesure où les compétences en termes de lutte contre la pandémie sont réparties entre les différents échelons. Cependant, ce qui nous intéresse particulièrement ici, ce sont les mesures sanitaires belges ayant directement trouvé leur fondement dans les pouvoirs de police. Celles-ci ont été prises sur le fondement de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile<sup>25</sup>, l'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police<sup>26</sup> ainsi que sur les articles 181 et 182 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile<sup>27</sup>. Les arrêtés relatifs aux mesures applicables aux cultes mentionnent également la « *nécessité urgente* », ensuite remplacée par la simple « *urgence* » et « *l'intérêt général qu'il*

---

<sup>20</sup> Étude d'impact du projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 du 18 mars 2020, p. 19.

<sup>21</sup> CE, 28 juin 1918, Heyriès, n°63412 ; CE, 28 février 1919, Dames Dol et Laurent, n°61593.

<sup>22</sup> M. Verdussen, « La Constitution belge face à la pandémie de Covid-19 », *Confluence des droits* (en ligne : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=1354>), 4 septembre 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>23</sup> Avis CE, section de législation, 25 mars 2020, n°67.142/AG.

<sup>24</sup> Lois du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I) et (II), MB du 30 mars 2020.

<sup>25</sup> Loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, MB du 16 janvier 1964.

<sup>26</sup> Loi du 5 août 1992 sur la fonction de la police, MB du 22 décembre 1992.

<sup>27</sup> Loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, MB du 31 juillet 2007.

*existe une cohérence dans la prise des mesures pour maintenir l'ordre public, afin de maximaliser leur efficacité* ». Les mesures de restrictions sanitaires ont été avant tout prises par le ministre de l'Intérieur, dans le cadre des pouvoirs qui lui sont dévolus par les lois précitées.

Comme le note Didier Tabuteau, « *dans les démocraties, la protection de la santé publique emprunte régulièrement le chemin de l'interdiction et de l'obligation* »<sup>28</sup>. Cela se vérifie une nouvelle fois avec le Covid-19. Il s'agit pour l'essentiel de contraindre la population, à travers la mise en place de mesures restrictives empiétant sur les libertés publiques, afin de limiter au maximum les contacts entre les individus. Face à la nécessité de protéger la santé de leur population, les pouvoirs publics se trouvent donc dans une position délicate car ils doivent éviter un double écueil, « *une approche impérialiste de la santé publique conduit à une remise en cause ou à une limitation inacceptable de libertés fondamentales mais une conception minimaliste peut provoquer des drames humains d'une gravité exceptionnelle* »<sup>29</sup>. Le juge acquiert alors une importance particulière dans la mesure où il lui revient d'apprécier la proportionnalité des atteintes aux libertés fondamentales. Concernant l'ingérence des autorités dans les libertés publiques, la Cour constitutionnelle belge a estimé nécessaire que « *cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit* »<sup>30</sup>. Le texte de la loi instituant l'état d'urgence sanitaire prévoyait lui-même que les mesures prises dans ce cadre devaient être « *strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu* »<sup>31</sup>. Le juge doit certes protéger les libertés publiques, mais agit dans un contexte de circonstances exceptionnelles, ce qui impacte profondément son office. Il ne peut adopter une posture de contre-pouvoir. Son rôle est d'autant plus complexe que l'action du Parlement se trouve fortement limitée. Selon Montesquieu, « *il y a des cas où il faut mettre, pour un moment, un voile sur la liberté, comme l'on cache la statue des dieux* ». Les mesures sanitaires de confinement et de restrictions des déplacements empiètent naturellement sur les libertés publiques, et en premier lieu sur la liberté d'aller et venir. D'autres droits et libertés se retrouvent également impactés, tels que la liberté de réunion, le droit à la vie privée et familiale,

---

<sup>28</sup> D. Tabuteau, « Santé et liberté », *Pouvoirs*, 2009, n°130, p. 99.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Cour.const, 20 février 2020, n°27/2020, B.7.7.

<sup>31</sup> Ancien art. L.3131-15 CSP.

la liberté de commerce et d'industrie, la liberté de manifestation, le droit à l'éducation ou la liberté de culte, qui constitue notre objet d'étude.

### **De la liberté de religion à la liberté de culte**

Liberté religieuse, liberté de religion, liberté de culte... Si les textes utilisent ces différentes expressions, c'est parce qu'elles renvoient à la pluralité intrinsèque de la notion de liberté religieuse. L'édit de Nantes, promulgué en 1598 par Henri IV, constitue l'un des premiers textes sur la liberté de religion. Cet édit est un texte de pacification, dans un contexte de guerres de Religion qui faisaient rage depuis 1562. Ce texte garantit entre autres la liberté de conscience des protestants et prône l'égalité entre les croyants. Cette liberté est ensuite réaffirmée avec force par la *Virginia Declaration of Rights* de 1776 dont l'article 16 proclame : « *all men are equally entitled to the free exercise of religion, according to the dictates of conscience* ». La consécration de la liberté religieuse est ensuite marquée par son intégration dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui prévoit en son article 10 que « *nul ne doit être inquiété pour ses opinions, mêmes religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* ». Aujourd'hui, la liberté religieuse est garantie au niveau international et européen. Au niveau international, l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que « *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* ». Au niveau européen, le texte de référence est la Convention européenne des droits de l'homme dont l'article 9 prévoit que « *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* ». Cette liberté est protégée en des termes identiques par l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Il ressort des textes que la liberté religieuse peut se décliner de deux manières. D'une part, il s'agit de la liberté d'avoir des convictions et croyances religieuses. D'autre part, elle renvoie à la liberté de manifester ces mêmes convictions et croyances. Nous pouvons ici voir que la liberté de religion a des liens manifestes avec les libertés d'opinion, d'expression, et de

réunion. La liberté de culte peut être définie comme une composante de la liberté de religion, elle est « *la liberté religieuse prise dans sa dimension collective* »<sup>32</sup>. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme établit une distinction entre la liberté d'avoir une conviction, droit absolu et inconditionnel dans lequel l'État ne peut en aucun cas s'immiscer<sup>33</sup>, et le droit de manifester sa croyance, en privé ou en public, qui n'est lui pas absolu<sup>34</sup>. Selon Geneviève Koubi, la liberté de religion permet d'envisager cinq dimensions principales<sup>35</sup> : les libertés personnelles concernant le for intérieur (vie privée, pensées, convictions intimes), les libertés individuelles relatives aux formes de manifestation de l'option religieuse (expression des croyances, choix vestimentaires, habitudes alimentaires), les libertés collectives relevant d'un exercice commun des libertés individuelles (participations aux rites, obéissance aux dogmes), les libertés sociabilitaires (association, réunion, cérémonies) et les libertés communautaires relatives à la liberté du culte (organisation institutionnelle, éducation religieuse, gestion des lieux de culte).

La spécialiste des religions Francesca Prescendi définit le culte comme « *l'ensemble des actes qu'un groupe religieux accomplit souvent sous la direction d'un personnel spécialisé, généralement dans un lieu réservé à de telles pratiques* »<sup>36</sup>. L'effort de définition pose toutefois quelques difficultés sur le plan juridique. Le texte de la Convention ainsi que la jurisprudence de la Cour ne définissent aucunement le terme de « religion » ou de « culte ». En effet, selon la Cour, la Convention entend protéger des droits concrets et effectifs. Donner la possibilité aux États de définir les cultes reviendrait à minimiser l'impact de cette liberté. La liberté religieuse ne peut exclure les formes non traditionnelles de la religion<sup>37</sup>, d'autant plus que « *le devoir de neutralité et d'impartialité de l'État est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de sa part quant à la légitimité des convictions religieuses ou à la manière dont elles sont exprimées* »<sup>38</sup>. Selon la Cour, pour qu'une conviction puisse relever du champ de l'article 9, il faut qu'elle atteigne « *un degré suffisant de force, de sérieux, de cohérence et d'importance* »<sup>39</sup>.

---

<sup>32</sup> X. Dupré de Boulois, *Droit des libertés fondamentales*, 2<sup>ème</sup> éd, Paris : PUF, 2020, p. 422.

<sup>33</sup> CEDH, 12 avril 2007, *Ivanova c/ Bulgarie*, n°52435/99, §79.

<sup>34</sup> CEDH, 15 janvier 2013, *Eweida et autres c/ Royaume-Uni*, n°48420/10 et al, §80.

<sup>35</sup> G. Koubi, « La liberté de religion entre liberté individuelle et revendication collective », *Les Cahiers de droit*, 1999, Vol 40, p. 734.

<sup>36</sup> F. Prescendi, « Culte », in R. Azria, D. Hervieu-Léger (dir), *Dictionnaire des faits religieux*, Paris : PUF, 2010, p. 213.

<sup>37</sup> CEDH, 26 avril 2016, *Izzettin Doğan et autres c/ Turquie*, n°62649/10, §114.

<sup>38</sup> CEDH, 15 janvier 2013, *Eweida et autres c/ Royaume-Uni*, n°48420/10, §81.

<sup>39</sup> *Guide sur l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme*, CEDH, p. 9.

La notion de culte ne pouvant rester juridiquement indéfinie, elle a donné lieu à des essais de définition par les juristes et les juridictions. Le commissaire du gouvernement Arrighi de Casanova avançait qu'il n'existe pas de « *définition incontestable de la notion de culte* »<sup>40</sup>. Il renvoyait alors à la définition de Léon Duguit : « *le culte est l'accomplissement de certains rites, de certaines pratiques qui, aux yeux des croyants, les mettent en communication avec une puissance surnaturelle* »<sup>41</sup>. Dans ses conclusions sur la décision du Conseil d'État *Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom*, Jacques Arrighi de Casanova avait admis que la reconnaissance d'un culte suppose la réunion d'un élément subjectif (la croyance ou une foi en une divinité) et d'un élément objectif (l'existence d'une communauté se réunissant pour pratiquer cette croyance lors de cérémonies)<sup>42</sup>. De son côté, la Cour de cassation belge a défini la liberté de culte comme le « *droit pour chacun de croire et de professer sa foi religieuse, sans pouvoir être interdit, ni persécuté de ce chef, d'exercer son culte, sans que l'autorité civile puisse, par des considérations tirées de sa nature, de sa plus ou moins vérité, de sa plus ou moins basse organisation, le prohiber, soit en tout, soit en partie, ou y intervenir pour régler dans le sens qu'elle jugerait le mieux en rapport avec son but, l'adoration de la divinité, la conversation, la propagande de ses doctrines et la pratique de sa morale* »<sup>43</sup>.

### **La liberté de culte inévitablement affectée par les restrictions sanitaires**

Il ressort de ces définitions que la liberté de culte induit nécessairement une dimension collective. Or, dans le contexte de la pandémie de Covid-19, les restrictions sanitaires mises en place pour protéger la population ont vocation à limiter les déplacements ainsi que les rassemblements. Selon le linguiste Émile Benveniste, le mot religion aurait deux étymologies. La première renvoie au latin *religere* signifiant « relire attentivement ». La deuxième renvoie à *religare* qui signifie « relier ». La religion est en ce sens ce qui permet de créer un lien, qu'il soit vertical (entre les hommes et le divin) ou horizontal (entre les membres d'une même communauté). Il y a donc a priori une opposition forte entre l'exercice du culte, des rites, des traditions, l'existence de liens entre les membres de la communauté religieuse, et les mesures de confinement limitant au maximum les rassemblements d'individus, croyants ou non.

---

<sup>40</sup> Conclusions J. Arrighi de Casanova sur CE, 13 janv. 1993, n° 115474, Ministre de l'Économie, des Finances c/ Assoc. Agape, et Ministre du Budget c/ Congrégation chrétienne des témoins de Jéhovah du Puy.

<sup>41</sup> L. Duguit, *Traité de droit Constitutionnel*, Paris, 1925, p. 459.

<sup>42</sup> Conclusions J. Arrighi de Casanova sur Avis CE, Ass, 24 octobre 1997, Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom n°187122.

<sup>43</sup> C.Cass, 27 novembre 1834, Pasirisie p. 332.



L'objectif est donc dans un premier temps d'étudier le processus de mise en place des mesures ayant restreint la liberté de culte, ainsi que le raisonnement derrière ce choix. L'action du gouvernement s'est révélée complexe concernant la fermeture des lieux de culte et a pu susciter de nombreuses incompréhensions. On en vient à se demander, entre le culte et la culture, entre la prière et le shopping, ce qui est le plus important. Le juge a été amené à répondre à cette question dans le cadre des recours dirigés contre les mesures gouvernementales. Deux reproches sont particulièrement récurrents à son égard : d'une part la dénonciation du caractère protecteur des juridictions envers les mesures sanitaires et d'autre part celle d'un pouvoir d'injonction accru des juges (particulièrement en France). Ce double reproche souligne l'ambivalence du rôle du Conseil d'État, entre ses fonctions consultatives et juridictionnelles. À cela s'ajoute la nécessité de garantir les libertés fondamentales, surtout une liberté aussi protégée que la liberté de culte. Le juge se retrouve alors à devoir effectuer un arbitrage entre l'objectif de protection de la santé publique et la liberté de culte, arbitrage d'autant plus complexe quand on y introduit la notion d'urgence.

La question de la définition de la liberté de culte devient alors primordiale car elle détermine le champ d'action des pouvoirs publics ainsi que son appréciation par le juge. La tension réside notamment dans l'opposition entre une liberté religieuse absolue de conscience (forum internum) et une liberté limitée de manifestation (forum externum). La liberté de culte ne saurait être réduite à de simples réunions ponctuelles, c'est ce qui rend son étude complexe. La temporalité est également au centre de la réflexion. Tout d'abord, il s'agit de la temporalité des mesures suivant (en théorie) l'évolution et l'intensité de la circulation du virus sur le territoire. À cette temporalité des restrictions s'ajoute celle des différents calendriers religieux (Pâques, Pessah, Ramadan, Noël...). Enfin, intervient la temporalité juridictionnelle avec l'introduction des recours et le temps accéléré des décisions en référé contre des recours au fond plus lents mais permettant un réel examen de la question de droit posée. L'enjeu est alors l'analyse de l'enchevêtrement de ces différentes temporalités. Au-delà de l'opposition entre différentes temporalités, se pose la question de la confrontation entre différents ordres normatifs, amenant une contrariété entre règles du droit positif et commandements religieux.

Il s'agira donc surtout d'étudier la liberté de culte au temps du Covid-19 d'un point de vue juridique, en se basant sur les normes de crise édictées par les pouvoirs publics français et belge pour faire face à la pandémie, ainsi que sur les décisions juridictionnelles rendues en la matière. Ces deux pays ont été choisis car ils témoignent de similitudes (Conseil d'État, des restrictions sanitaires qui ont impacté la liberté de culte) et de différences (état d'urgence sanitaire contre droit commun, régimes des cultes) qui rendent la comparaison réalisable et

particulièrement intéressante. En partant des différences entre les régimes de cultes français et belge, l'objectif est d'étudier la manière dont les pouvoirs publics et les juges se sont saisis de la question cultuelle pendant la crise sanitaire. Il convient d'emblée d'écarter la question des différentes adaptations des pratiques religieuses pendant la crise. L'étude se situe du point de vue du droit des libertés publiques et du droit des religions. Par ailleurs, le contrôle parlementaire ne fait à proprement parler pas partie de cette étude. En effet, ce dernier s'est révélé assez limité, aussi bien en France qu'en Belgique, alors que les Parlements ont respectivement adopté la loi d'état d'urgence sanitaire et voté les lois de pouvoirs spéciaux. En outre, l'analyse du rôle du Parlement ne concerne pas directement la liberté de culte et, par conséquent, se révèle peu pertinente dans notre cadre. Concernant le point de vue des juges, il s'agit surtout de celui des juges administratifs. En France, c'est le juge administratif qui est avant tout compétent en matière de libertés fondamentales et notamment de liberté de culte. En Belgique, si les juges civils ont été saisis de recours contre les mesures sanitaires, les recours concernant la liberté de culte ont été portés devant le Conseil d'État. Ainsi, en partant des exemples français et belge, et à travers l'analyse des normes de crise et de la jurisprudence en matière de liberté de culte pendant la crise sanitaire, nous pouvons nous demander :

**En quoi la pandémie de Covid-19 révèle-elle la difficulté de la protection, par les pouvoirs publics et les juges, de la liberté de culte face à l'urgence sanitaire ?**

D'une part, dans le contexte de la crise sanitaire du Covid-19, l'intervention des pouvoirs publics dans la sphère religieuse s'est trouvée guidée et contrainte par leurs obligations en matière de liberté de culte et de santé publique. Les régimes des cultes français et belge ont été perturbés par la crise, alors que les gouvernements ont fait le choix de réglementer les rassemblements dans les lieux de culte au nom de la protection de la santé de la population. Cela révèle ainsi la conception qu'ont les pouvoirs publics de la place de la liberté de culte dans des sociétés sécularisées. (Chapitre 1).

D'autre part, face aux nombreuses atteintes aux libertés publiques, les juges ont été massivement saisis par des requérants dénonçant des mesures liberticides. Le contentieux relatif à la liberté de culte, s'inscrivant dans un contentieux plus large relatif aux mesures sanitaires, a révélé la complexité de l'office du juge face à l'urgence sanitaire et aux circonstances exceptionnelles, ainsi que l'existence de difficultés propres à l'appréciation d'atteintes à la liberté de culte, alors que les juges se tiennent généralement à l'écart de la définition de cette dernière. (Chapitre 2).

## **Chapitre 1 - Les régimes de cultes français et belge mis à l'épreuve par la mise en place des restrictions sanitaires impactant la liberté de culte**

La pandémie du Covid-19 a pris de court les pouvoirs publics ainsi que les scientifiques. Si pendant la première vague les études n'ont pas permis de mettre en évidence de résultats concluants, la deuxième vague a vu l'émergence d'études scientifiques aux résultats très contrastés. Ainsi, en novembre 2020, une étude américaine met en avant l'idée selon laquelle une grande majorité des contaminations résulterait d'une petite minorité de points d'intérêt<sup>44</sup>. Il conviendrait alors de réduire ces points, au lieu de limiter les déplacements de manière uniforme. Dans cette étude, les rassemblements religieux figurent parmi les 6 principales sources de contamination. À l'inverse, une étude néerlandaise a estimé que le taux de contamination lors des rassemblements religieux n'était que de 0,6 %, ce qui est bien moins élevé que pour les restaurants, les écoles ou les centres sportifs<sup>45</sup>.

C'est donc dans un contexte de forte incertitude scientifique que les pouvoirs publics ont été amenés à fortement restreindre les rassemblements religieux, dans un objectif général de réduction des contacts au sein de la population. Les régimes de cultes français et belge ont été mis au défi par la crise sanitaire, les pouvoirs publics étant amenés à trouver rapidement des solutions face au risque de propagation du virus. Les relations entre autorités publiques et religions sont complexes et sources de tensions, ce qui rend difficile la définition d'un point d'équilibre entre indépendance et intervention. Face à la pandémie, les pouvoirs publics français et belges ont fait le choix de limiter les rassemblements religieux. La liberté de culte, s'est donc trouvée limitée au nom de la santé publique. Pour ce faire, les gouvernements ont été amenés à, plus ou moins facilement, collaborer avec les représentants religieux et les ministres du culte. Ce choix de limiter la liberté de culte révèle une conception particulière de la place de la religion dans des sociétés sécularisées et entraîne des difficultés sur le plan de la conciliation entre intérêts des croyants et protection de la santé publique.

---

<sup>44</sup> S. Chang et al, « Mobility network models of COVID-19 explain inequities and inform reopening », *Nature*, 2020, 589, p. 82-87.

<sup>45</sup> *Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu*, « Epidemiologische situatie COVID-19 in Nederland », 10 novembre 2020.

## **Section 1 – Une action publique enserrée entre des obligations en matière de culte et de santé publique**

En matière de culte et de santé publique, les États sont soumis à d'importantes obligations positives qui guident leur action. D'une part, les pouvoirs publics doivent rester neutres vis-à-vis des religions, tout en garantissant l'effectivité de la liberté de culte. L'intervention de l'État dans la sphère religieuse est alors guidée par la protection de l'ordre public auquel les cultes doivent se soumettre (§1). D'autre part, les États se trouvent contraints par leurs obligations d'agir en matière de protection de la santé de leur population, à laquelle le culte se trouve aujourd'hui subordonné (§2).

### **Paragraphe 1 - La complexité des rapports entre pouvoirs publics et religions à la lumière des principes de neutralité et de laïcité**

Alors que les régimes juridiques de cultes français et belge sont centrés autour de deux interprétations différentes de l'impératif de neutralité de l'État, les pouvoirs publics se doivent tout de même de garantir la liberté de culte des croyants (I). Cependant, la liberté religieuse ne peut toujours primer et peut être limitée en cas de trouble à l'ordre public, même si les pouvoirs publics doivent maintenir une certaine distance avec l'organisation des cultes (II).

#### **I) État laïc et État neutre : une « opposition en trompe l'œil »<sup>46</sup> ?**

Les régimes de cultes français et belge sont souvent opposés en ce qu'ils témoignent de conceptions différentes des relations entre pouvoirs publics et religions. S'il existe des différences concrètes entre ces régimes, ces conceptions révèlent en réalité une volonté commune de garantir l'indépendance entre les deux sphères ainsi que la neutralité des pouvoirs publics (A). Toutefois, au nom de la liberté religieuse, les États doivent s'assurer de l'effectivité de l'accès au culte, à travers des moyens juridiques divers en fonction de la nature du régime de cultes (B).

---

<sup>46</sup> V. de COOREBYTER, « Neutralité et laïcité : une opposition en trompe-l'œil », *Dossiers du CRISP*, 2010, n°65, p. 65.

*A° Au-delà de l'opposition classique entre les régimes de cultes français et belge, l'existence d'un socle commun de valeurs à l'influence libérale*

Signé le 26 messidor an IX à Paris par Napoléon Bonaparte et le pape Pie VII, le régime concordataire vise à pacifier les relations entre les autorités religieuses et l'État, établissant des cultes reconnus. En France, la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État<sup>47</sup> abolit ce régime et instaure un régime de séparation particulier, fondé sur le principe de laïcité. L'article 2 de la loi de 1905 dispose ainsi que « *la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* ». Cette loi a notamment pour conséquence la suppression du budget des cultes, le remplacement des établissements publics du culte par des associations culturelles ainsi que la mise en place de nouvelles règles concernant le régime de propriété des édifices culturels. La loi de 1905 consacre donc la fameuse « *laïcité à la française* », que l'on retrouve à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 proclamant que « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* ». Qualifiée de principe fondamental reconnu par les lois de la République par le Conseil d'État<sup>48</sup>, la laïcité implique, a priori, un système de séparation stricte entre la sphère religieuse et la sphère étatique. Il convient toutefois de noter que le régime concordataire reste en vigueur dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, ce qui ne méconnaît pas l'exigence constitutionnelle de laïcité selon le Conseil constitutionnel<sup>49</sup>. Certains territoires d'Outre-mer bénéficient également d'un régime différent.

En matière de rapports avec les religions, l'État belge n'est pas laïque mais neutre. Il s'agit ainsi d'un « *régime hybride, qui n'est ni celui d'un système concordataire ni celui d'une séparation des Églises et de l'État* »<sup>50</sup>. La jurisprudence belge a eu l'occasion à plusieurs reprises de rappeler la neutralité de l'État belge, qui ne saurait être confondue avec la laïcité. Dans une décision du 21 décembre 2000, le Conseil d'État rappelle que « *la Constitution belge n'a pas érigé l'État belge en un État laïque. Les notions de laïcité, conception philosophique parmi d'autres, et de neutralité sont distinctes* »<sup>51</sup>. La neutralité est un principe général de l'État entraînant des conséquences particulières concernant les rapports entre les autorités publiques et religieuses. La Belgique ne connaît pas de régime de séparation stricte. Les auteurs préfèrent

---

<sup>47</sup> Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, JORF du 11 décembre 1905.

<sup>48</sup> CE, 6 avril 2001, Syndicat national des enseignants du second degré, n°219379, cons. 5.

<sup>49</sup> Cons.const, 21 février 2013, Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité, n°2012-297 QPC.

<sup>50</sup> C. Sägerser, « Cultes et laïcité », *Dossiers du CRISP*, 2011, n°78, p. 9.

<sup>51</sup> CE, 21 décembre 2010, n°210000, 6.7.2.

qualifier ce régime d' « *indépendance réciproque* »<sup>52</sup>, de « *séparation mitigée* »<sup>53</sup> ou de « *neutralité bienveillante* »<sup>54</sup>. La Constitution belge de 1831 traduit une volonté de compromis entre catholiques et libéraux, consacrant à la fois l'indépendance mutuelle de l'Église et de l'État et le financement public des cultes. D'une part, l'article 21 de la Constitution pose le principe de l'autonomie des cultes, en disposant que « *l'État n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs, et de publier leurs actes...* ». La doctrine et la jurisprudence ont permis de considérer qu'il s'agissait ici d'un principe général d'autonomie organisationnelle des cultes<sup>55</sup>. D'autre part, l'article 181 de la Constitution pose le principe du financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles. Les traitements des ministres des cultes ainsi que des délégués des organisations philosophiques non confessionnelles sont ainsi pris en charge par l'État belge. Contrairement à la République française qui ne reconnaît aucun culte, la Belgique a mis en place un régime des cultes reconnus dont bénéficient les cultes catholique romain, israélite, anglican, protestant-évangélique, islamique et orthodoxe, ainsi que la conception philosophique non confessionnelle.

La laïcité et la neutralité traduisent donc des conceptions différentes des rapports entre l'État et les religions. Cette distinction permet de mettre en évidence une opposition entre un « *État faible, neutre, en position délibérément effacée en Belgique, car se voulant respectueux du pluralisme de la société civile, qu'il consacre dans la Constitution, par la loi et par de multiples mécanismes de financement ; État fort, impliqué dans la recherche de l'unité et garant de la cohésion nationale en France* »<sup>56</sup>. La laïcité voit dans les cultes un pouvoir susceptible de concurrencer l'État et de mettre à mal l'unité nationale républicaine, alors que l'État belge tend à valoriser le pluralisme confessionnel. Cependant, comme mis en avant par Vincent de Coorebyter, la neutralité et la laïcité reposent sur un socle commun de principes fondamentaux, s'inscrivant dans la tradition du libéralisme politique. L'objectif est de garantir une indépendance mutuelle entre les cultes et l'État, afin qu'aucune sphère assujettisse l'autre. Il s'agit de principes consubstantiels à la démocratie, garantissant le bon exercice des libertés individuelles, le pluralisme, et l'égalité des citoyens. Derrière ces régimes, c'est bien l'impératif

---

<sup>52</sup> H. Wagnon, « La condition juridique de l'Église catholique en Belgique », *Annales de droit et de science politique*, 1964, tome XXIV, n°1-2, p. 72.

<sup>53</sup> V. Vandermoere, J. Dujardin, *Fabriques d'église*, Bruges : La Chartre, 1991, p. 1.

<sup>54</sup> L.-L. Christians, « Le financement des cultes en droit belge. Bilan et perspectives », *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, p. 83.

<sup>55</sup> Avis CE, 13 janvier 2004, n°36134/3, §7.

<sup>56</sup> V. de COOREBYTER, « Neutralité et laïcité : une opposition en trompe-l'œil », *op.cit.*, p. 62.

de neutralité de l'État qui est à l'œuvre, d'autant plus qu'ils prévoient une grande protection de la liberté de culte.

### *B° La liberté de culte garantie par les pouvoirs publics*

Les constitutions nationales consacrent la liberté de culte des citoyens. L'article 19 de la Constitution belge dispose que « *la liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute manière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés* ». La Constitution consacre même le droit de n'adhérer à aucune religion, avec son article 20. Si cette liberté n'est pas consacrée de manière aussi explicite dans la Constitution française, celle-ci expose tout de même dans son article 1<sup>er</sup> que la République « *assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* » et qu'elle « *respecte toutes les croyances* ». En France et en Belgique, l'État se doit de permettre aux croyants de pratiquer leur culte dans de bonnes conditions. Cela est en accord avec la jurisprudence européenne qui protège le droit de pratiquer le culte et notamment d'établir une église ou un lieu de culte<sup>57</sup>. L'État doit s'assurer de l'effectivité de la liberté de culte, garantissant pour les croyants la possibilité de pratiquer leur culte ensemble et de se réunir dans des lieux dédiés.

En Belgique, le financement public des cultes et organisations philosophiques non confessionnelles constitue un moyen de garantir l'exercice de la liberté religieuse. Ce système de financement résulte à l'origine d'un compromis entre catholiques et libéraux lors des discussions du Congrès national en 1830 et 1831. Comme le souligne le juriste Hugues Dumont, « *l'Église reçoit les avantages de la séparation entre l'État et elle, c'est-à-dire la garantie de pouvoir poursuivre ses activités religieuses, enseignantes et caritatives pratiquement sans contrôle étatique, tout en n'en subissant aucun inconvénient, puisque l'État prend en charge le traitement des ministres du culte* »<sup>58</sup>. Le financement public des cultes se justifie alors d'une double manière en ce qu'il représente la compensation des confiscations et nationalisations des biens de l'Église et car il rémunère le service social rendu par les ministres du culte à l'égard des individus, notamment en ce qui concerne les baptêmes et mariages<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> CEDH, 26 septembre 1996 Manoussakis et autres c/ Grèce n°18748/91, §38.

<sup>58</sup> H. Dumont, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, Bruxelles : Publications des F.U.S.L, 1996, p.77.

<sup>59</sup> L-L. Christians, F. Delpérée, W. Moessen, F. Vanistendael, « Les aspects constitutionnels, budgétaires et fiscaux du financement des cultes », *Annales de Droit de Louvain*, 2001, Vol 61, p. 450.

Cependant, avec la reconnaissance des cultes, ce système ne bénéficie pas seulement aux catholiques et constitue un moyen de garantir la liberté de culte des fidèles. En effet, « *d'un point de vue de technique juridique, il est aisé d'identifier ici un couple "droit subjectif" assorti d'un "droit-créance" entre les principes de la liberté de conscience/liberté de religion et l'aspect plus matériel du financement public des cultes* »<sup>60</sup>. En assurant le financement des cultes, l'État belge permet aux croyants pratiquants de disposer de lieux dédiés au culte et donc se porte garant de l'effectivité de la liberté de culte.

S'il ne subventionne pas les cultes, l'État français doit tout de même fournir à chacun la possibilité de pratiquer sa religion et le culte. La loi de 1905 dispose d'abord que « *la République assure la liberté de conscience* ». Par ailleurs, l'article 31 de cette loi prévoit que les contraintes visant à ce qu'un individu pratique ou s'abstienne de pratiquer le culte sont interdites et l'article 32 sanctionne les perturbations à l'exercice du culte. Les obligations de l'État en matière de liberté de culte ont été précisées par la jurisprudence libérale du Conseil d'État qui a estimé que le domaine public pouvait être mis à disposition d'une Église dans le cadre de la célébration d'un culte<sup>61</sup>, droit par la suite reconnu pour les cérémonies non traditionnelles<sup>62</sup>. Le Conseil d'État, saisi en référé, a jugé illégal le refus opposé à une association cultuelle de lui accorder la location d'une salle municipale, refus essentiellement motivé par le caractère sectaire de l'association, estimant qu'il portait atteinte à la liberté de réunion<sup>63</sup>. Le caractère laïc de la République n'empêche donc pas les pouvoirs publics de garantir la liberté de culte, du moment que l'État reste neutre et ne discrimine pas en fonction de la nature du culte en cause. Néanmoins, alors que la liberté de culte suppose la mise à disposition de lieux dédiés à cet effet, les cultes qui n'étaient pas visés par la loi de 1905 se trouvent désavantagés. Les autorités municipales peuvent alors agir de deux manières principales, par la mise à disposition de locaux et par l'utilisation du bail emphytéotique administratif culturel. En 2010, de nombreux musulmans s'étaient retrouvés contraints de prier collectivement dans la rue, en raison du manque de mosquées. Le président du Conseil français du culte musulman Mohammad Moussaoui pointait du doigt l'inégale répartition territoriale des lieux de culte musulmans<sup>64</sup>. Il encourageait alors les villes à louer des salles aux pratiquants.

---

<sup>60</sup> F. Bin, « Le problème d'un principe fondamental indéfini », *Société, Droit et religion*, 2013, n°3, p. 83.

<sup>61</sup> CE, 1er mai 1914, Abbé Didier, n°49842.

<sup>62</sup> CE, 14 mai 1982, Association internationale pour la conscience de Krisna, n°31102.

<sup>63</sup> CE, ord.réf, 30 mars 2007, Ville de Lyon, n°304053.

<sup>64</sup> « Prières de rue : les fidèles dans l'impasse », *Libération*, ([https://www.liberation.fr/societe/2010/12/22/prieres-de-rue-les-fideles-dans-l-impasse\\_702363/](https://www.liberation.fr/societe/2010/12/22/prieres-de-rue-les-fideles-dans-l-impasse_702363/)), 22 décembre 2010, consulté le 15 mai 2023.



Consciente du problème, la préfecture de police de Paris avait accordé un « *régime de tolérance provisoire* », permettant aux musulmans de prier sur la voie publique et décidant de fermer les rues concernées à la circulation pendant une heure le vendredi jusqu'à l'achèvement des travaux de la future mosquée. Récemment, le Conseil d'État a rendu cinq décisions importantes concernant l'interprétation et l'application de la loi du 9 décembre 1905. Il a ainsi jugé que la loi de séparation des Églises et de l'État ne s'opposait pas à ce que la collectivité publique finance des travaux en rapport avec l'édifice culturel, à condition que l'aménagement présente un intérêt public local « *lié notamment à l'importance de l'édifice pour le rayonnement culturel ou le développement touristique et économique de son territoire et qu'il ne soit pas destiné à l'exercice du culte* »<sup>65</sup>. Le Conseil d'État a également estimé qu'une commune pouvait autoriser l'utilisation d'un local lui appartenant pour l'exercice d'un culte par une association « *dès lors que les conditions financières de cette autorisation excluent toute libéralité et, par suite, toute aide à un culte* »<sup>66</sup>. Dans son arrêt Commune de Montreuil-sous-Bois<sup>67</sup>, le Conseil d'État a permis d'articuler la loi de 1905 avec l'article L.1311-2 du CGCT, ouvrant la possibilité pour les collectivités territoriales d'autoriser un organisme souhaitant construire un édifice du culte à occuper une dépendance de leur domaine privé ou public dans le cadre du bail emphytéotique administratif, permettant la location de biens immobiliers sur une période de 18 à 99 ans. Dans ces arrêts, la Haute-juridiction met en avant l'intérêt public local afin de justifier ces aménagements à la séparation stricte, tout en s'attachant à rappeler que les aides des collectivités publiques ne visent pas l'exercice du culte en lui-même. La laïcité n'implique donc pas une séparation absolue entre la sphère publique et la sphère culturelle.

\*

Alors que la liberté de culte est consacrée par les normes suprêmes des deux pays, les pouvoirs publics doivent dans une certaine mesure garantir l'effectivité de cette liberté. En Belgique, cette exigence est plus évidente en ce qu'elle se traduit juridiquement par le financement public des cultes. En France, si la loi de 1905 proclame la séparation des Églises et de l'État, les autorités publiques doivent tout de même pouvoir fournir à chacun la possibilité de pratiquer son culte, ce qui passe notamment par la mise à disposition du domaine public à cet effet. Cependant, cette protection de la liberté de culte par les pouvoirs publics suppose une condition essentielle, celle du respect de l'ordre public.

---

<sup>65</sup> CE, Ass, 19 juillet 2011, Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et M.P, n°308817, cons. 5.

<sup>66</sup> CE, Ass, 19 juillet 2011, Commune de Montpellier n°313518, cons. 4.

<sup>67</sup> CE, Ass, 19 juillet 2011, Mme V, n°320796.

## II) La subordination de la liberté de culte à la protection de l'ordre public

Si elle est protégée voire garantie par les pouvoirs publics, la liberté de culte n'est pas absolue, elle peut être limitée, comme de nombreuses libertés, au profit de la protection de l'ordre public, but ultime de la police administrative (A). Dans ses activités de régulation, l'État doit toutefois veiller à ne pas apporter de réponse disproportionnée et à ne pas interférer dans l'organisation interne des cultes (B).

### *A° L'ordre public, limite aux manifestations extérieures et collectives de la liberté de culte*

Le droit de manifester ses convictions et croyances n'est pas indérogeable. L'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit en son deuxième paragraphe la possibilité d'apporter des restrictions à la liberté de manifester sa religion. L'ingérence étatique doit cependant remplir trois conditions. Elle doit être prévue par la loi (entendue au sens large), poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique. La Cour européenne des droits de l'homme reconnaît qu'en matière de relations entre État et religions, et au vu de l'absence de consensus entre les États membres, il convient d'accorder aux États une marge d'appréciation nationale importante. Cela s'explique par la diversité des approches nationales concernant la politique religieuse, ainsi que par le fait qu'est en jeu le caractère « intime » des convictions religieuses<sup>68</sup>. Cette conception de la politique religieuse nationale a été confirmée à plusieurs reprises par la jurisprudence, affirmant que « *lorsque se trouvent en jeu des questions sur les rapports entre l'Etat et les religions, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans une société démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national* »<sup>69</sup>. Qu'il soit pris isolément ou avec l'article 11 de la Convention (liberté de réunion et d'association), l'article 9 ne garantit pas le droit de se réunir et de manifester sa religion dans n'importe quel lieu<sup>70</sup>.

En France, la loi du 9 décembre 1905 implique que dans la sphère publique, les religions doivent respecter l'ordre public. Si son article 1<sup>er</sup> prévoit que la République garantit le libre exercice des cultes, il dispose tout de même que cela s'effectue « *sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public* ». La loi reprend ainsi l'article 10 de la

---

<sup>68</sup> CEDH, 25 novembre 1996, *Wingrove c/ Royaume-Uni*, 17419/90, §58.

<sup>69</sup> CEDH, 10 novembre 2005, *Leyla Sahin c/ Turquie*, n°44774/98, §109.

<sup>70</sup> CEDH, 2 juillet 2013, *Pavlidis et Georgakis c/ Turquie*, n°9130/09 et n°9143/09, §29.

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui disposait déjà que « *nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi* ». L'État doit veiller à ce que les pratiques religieuses ne troublent pas l'ordre public. La loi de 1905 consacre ainsi un titre entier à la « *police des cultes* ». La loi part du principe que la religion n'est pas seulement une affaire privée mais doit être réglementée car elle est susceptible de troubler l'ordre public.

En Belgique, la soumission des religions à l'ordre public s'est effectuée de manière progressive. Comme le montre Jean-François Husson, la mise en place du régime des cultes reconnus présentait à l'origine un apparent paradoxe dans la mesure où il organisait le financement des cultes sans l'accompagner de mesures de police des cultes. Ce système s'inscrivait « *dans l'optique d'une "utilité sociale" visant non un rôle caritatif des cultes, mais leur contribution à garantir l'ordre social, à renforcer la moralité publique, et à faire respecter les lois, la propriété, les biens et les personnes* »<sup>71</sup>. Les cultes étaient alors perçus comme un instrument de l'ordre public. Cette dimension d'ordre public des religions a ensuite perdu de l'importance au profit de la conception d'une assistance morale et religieuse apportée à la population. Aujourd'hui, l'exigence d'ordre public se retrouve dans les critères permettant à un culte de jouir d'une reconnaissance légale. Afin d'être reconnu, un culte doit être présent sur le territoire belge depuis plusieurs décennies, présenter un intérêt social pour la population, comporter un nombre d'adhérents élevé, être en mesure de se structurer de manière à avoir un organe représentatif et enfin ne doit pas développer d'activités contraires à l'ordre public<sup>72</sup>. Cela amène le Conseil d'État à considérer que « *la liberté de manifester sa religion collectivement peut faire l'objet de restrictions, prévues par la loi, qui 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* »<sup>73</sup>.

Le culte fait partie des activités pouvant être restreintes au nom de la protection de l'ordre public. Celui-ci est défini en droit français par l'article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales, qui dispose que « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique* ». En Belgique, l'article 135 §2 de la Nouvelle loi

---

<sup>71</sup> J-F. Husson, « Financer les cultes pour promouvoir le “vivre-ensemble” et l'ordre public ? La Belgique entre discours et réalités », *Eurostudia*, 2018, n°13, p. 73.

<sup>72</sup> *Ibid*, p. 77.

<sup>73</sup> CE, réf, 22 juin 2017, Dibi, n°238609, VI.2.

communale dispose que « *les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics* ». En France et en Belgique, le maintien de l'ordre public est la finalité de la police administrative, qui se doit traditionnellement de préserver la tranquillité publique, la sécurité publique, et la salubrité publique, même si d'autres composantes ont pu être dégagées par la jurisprudence<sup>74</sup>. Cette nouvelle conception de l'ordre public s'est exprimée avec force à travers les décisions des juridictions constitutionnelles française et belge relatives à l'interdiction dans les deux pays du port du voile intégral. Le Conseil constitutionnel français a repris les motifs du législateur avançant que le port du voile intégral méconnaissait les « *exigences minimales de la vie en société* »<sup>75</sup>. La Cour constitutionnelle belge a quant à elle estimé que « *la dissimulation du visage a pour conséquence de priver le sujet de droit, membre de la société, de toute possibilité d'individualisation par le visage* »<sup>76</sup>. Les juges constitutionnels ont ici consacré une vision de l'ordre public basée sur la notion de vivre-ensemble. Toutefois, c'est la salubrité publique, composante traditionnelle de l'ordre public, qui nous intéresse ici en ce qu'elle a permis de motiver la mise en place des restrictions sanitaires contre la pandémie de Covid-19.

Dans les deux pays, les considérations d'ordre public sont revenues avec force dans le débat public suite aux attentats terroristes de 2015-2016. En Belgique, cela s'est traduit par l'adoption de la loi du 13 mai 2017<sup>77</sup>, dont le but est de permettre au bourgmestre, autorité de police administrative, de fermer des établissements, notamment de culte mais pas seulement, susceptibles d'abriter des activités terroristes. En France, la loi du 21 juillet 2016<sup>78</sup> prorogeant l'état d'urgence a explicitement mentionné la possibilité de fermer des « *lieux de réunion de toute nature, en particulier des lieux de culte* ». Cette possibilité de fermeture des lieux de culte a été pérennisée avec son insertion dans le Code de la sécurité intérieure par la loi du 30 octobre 2017<sup>79</sup>. Plus récemment, la loi séparatisme du 24 août 2021<sup>80</sup> a réformé la loi de 1905 en

---

<sup>74</sup> Y. Gaudemet, *Droit administratif*, 23<sup>ème</sup> éd, Paris : LGDJ, 2020, p. 388.

<sup>75</sup> Cons.const, 7 octobre 2010, Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, n°2010-613 DC, cons. 4.

<sup>76</sup> Cour.const, 6 décembre 2012, Loi du 1<sup>er</sup> juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, n°145/2012, B.21.

<sup>77</sup> Loi du 13 mai 2017 insérant un article 134 septies dans la Nouvelle Loi communale en vue de permettre au Bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes, MB du 21 juin 2017.

<sup>78</sup> Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, JORF n°0169 du 22 juillet 2016.

<sup>79</sup> Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, JORF n°0255 du 31 octobre 2017.

<sup>80</sup> Loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, JORF n°0197 du 25 août 2021.

renforçant les sanctions en cas de violation à la police des cultes. L'objectif est alors de lutter de manière plus répressive contre le communautarisme et les atteintes à l'ordre public.

*B° Une intervention publique qui doit être proportionnée et qui ne doit pas empiéter sur l'organisation interne des cultes*

En France et en Belgique, les mesures de police administrative doivent être proportionnées à leur objectif, le maintien de l'ordre public. En France, l'arrêt Benjamin<sup>81</sup> a mis en évidence cet impératif de proportionnalité, fixant les conditions d'utilisation des pouvoirs de police du maire et estimant que les mesures de police générale devaient anticiper le risque de trouble, ce qui pose la question de la prévisibilité de ce dernier. En Belgique, le principe de proportionnalité est un principe général du droit à valeur législative selon lequel l'autorité doit rester raisonnable dans ses missions de préservation de l'ordre public. Il doit exister un rapport d'adéquation entre la décision prise et l'objectif poursuivi. Selon la fameuse formule, « *la liberté est la règle et les restrictions de police, l'exception* »<sup>82</sup>. Le principe de proportionnalité trouve naturellement à s'appliquer en matière de culte, et fait l'objet d'un strict examen par la Cour européenne des droits de l'homme. En 2016, dans l'affaire *Association de solidarité avec les Témoins de Jéhovah et autres contre Turquie*, relative au refus des autorités turques d'octroyer un lieu de culte aux requérants, la Cour avait constaté une violation de l'article 9 de la Convention, estimant que « *les refus litigieux affectent si directement la liberté religieuse des requérants qu'ils ne peuvent passer pour proportionnés au but légitime poursuivi ni, partant, passer pour être nécessaires dans une société démocratique* »<sup>83</sup>. Au-delà de la proportionnalité, c'est la neutralité qui est à l'œuvre. Dans son action de régulation du culte, l'État doit être un « *organisateur neutre et impartial de l'exercice des religions, cultes et croyances divers* », dans le but d'« *assurer l'ordre public, la paix religieuse et la tolérance dans une société démocratique* »<sup>84</sup>. L'ingérence de l'État dans la sphère religieuse ne saurait être absolue, le principe de neutralité implique la reconnaissance d'une certaine autonomie des cultes. Si les pouvoirs publics agissent afin de préserver l'ordre public, ils ne peuvent en principe agir sur l'organisation interne des cultes, le dogme et les croyances. Ce principe a été reconnu au niveau européen, notamment dans la décision Hassan et Tchaouch de la Cour

---

<sup>81</sup> CE, 19 mai 1933, Benjamin, n°17413.

<sup>82</sup> Conclusions Corneille sur CE 10 août 1917, Baldy, n°59877.

<sup>83</sup> CEDH, 24 mai 2016, Affaire association de solidarité avec les témoins de Jéhovah et autres c/ Turquie, n°36915/10 et n°8606/13, §108.

<sup>84</sup> CEDH, 26 avril 2016, Izzettin Doğan et autres c/ Turquie, n°62649/10, §107.

européenne des droits de l'homme dans laquelle elle pose le principe selon lequel les pouvoirs publics ne peuvent intervenir dans l'organisation interne des cultes<sup>85</sup>. Les pouvoirs publics ne doivent donc pas imposer de cadre juridique prédéfini au culte. Cette exigence renvoie au caractère laïc ou neutre de l'État, qui se doit de garder une certaine distance vis-à-vis des cultes.

En France, la laïcité implique une séparation stricte entre l'État et les cultes, ce qui implique naturellement que les pouvoirs publics ne sauraient s'immiscer dans les affaires internes des institutions religieuses. Dès lors qu'ils ne portent pas atteinte à l'ordre public, il ne peut interférer dans le fonctionnement et l'organisation interne des cultes<sup>86</sup>. S'il reconnaît les cultes, le système belge n'implique pas pour autant que l'État puisse agir sur leur organisation interne. Cette distance se justifie par le principe de l'autonomie organisationnelle des cultes, consacré à l'article 21 de la Constitution selon lequel « *il n'appartient pas aux pouvoirs publics d'interférer dans l'organisation d'un culte ni dans le contenu de sa doctrine* »<sup>87</sup>. Ainsi, la Cour constitutionnelle admet une « *autonomie doctrinale et organisationnelle* », reconnue en principe à chacun des cultes<sup>88</sup>. Cela n'empêche cependant pas les ingérences de l'État dans la gestion des intérêts matériels du culte, tels que la propriété des établissements religieux, la gestion des biens des paroisses ou le traitement des ministres du culte. L'interdiction d'ingérence « *ne concerne que l'Église comme organisation ecclésiastique* »<sup>89</sup>, et vise notamment les questions liées au dogme et à la discipline du culte.

\*

Les régimes de cultes français et belge traduisent des conceptions différentes des rapports entre pouvoirs publics et religions. Si la laïcité à la française met l'accent sur l'unité nationale républicaine, le régime des cultes reconnus accompagne le pluralisme confessionnel. Cependant, ces régimes témoignent dans les deux cas de volontés de trouver un équilibre entre indépendance entre sphère publique et religieuse, garantie de la liberté de culte et nécessaire protection de l'ordre public, tout en veillant à respecter le principe de neutralité. À ce titre, alors que la salubrité publique est une composante traditionnelle de l'ordre public matériel, les considérations de santé publique ont acquis une importance particulière dans nos sociétés contemporaines, ce qui pose la question de l'articulation entre santé publique, action des pouvoirs publics et religions.

---

<sup>85</sup> CEDH, 26 octobre 2000, Hassan et Tchaouch c/ Bulgarie, n°30985/96, §28.

<sup>86</sup> CE, 27 mai 1994, Bourges, n°119947.

<sup>87</sup> CE, 17 septembre 2013, Guermit, n°224676, cons. 6.

<sup>88</sup> Cour.const, 4 mars 1993, n°18/1993, B. 3.5.

<sup>89</sup> CE, 16 mai 2007, Fabrique d'Église des Saints-Jean- et-Étienne-aux-Minimes n°171268, cons. 8.

## **Paragraphe 2 - Des exigences accrues de santé publique s'imposant aux pouvoirs publics et aux religions**

Sous l'influence du droit européen et international, mais également suite aux évolutions en droit interne, les États français et belge sont soumis à des obligations d'agir en matière de protection de la santé de plus en plus poussées, ce qui justifie leur devoir d'agir face à la propagation d'un virus comme celui du Covid-19 (I). Cette importance accrue des considérations de santé publique concerne également les religions qui voient leur influence diminuer au profit de la science et de la médecine. Les cultes sont alors contraints de se soumettre aux recommandations et restrictions de santé publique (II).

### I) La santé publique source d'obligations positives à la charge des États

Les pouvoirs publics français et belge sont soumis à des obligations positives en matière de protection de la santé publique. Face à un risque menaçant la vie de la population, les États doivent prendre les mesures nécessaires afin de la protéger, prenant en compte les différents risques sanitaires et environnementaux en vertu du principe de précaution (A). Ces exigences se sont trouvées renforcées par l'apparition de nouveaux risques sanitaires, notamment épidémiques, qui ont amené les États à renforcer les pouvoirs de leurs autorités sanitaires (B).

#### *A° L'obligation pour les États d'agir face à un risque pour la vie de leur population*

L'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose dans son paragraphe 1<sup>er</sup> que « *le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi* ». Cet article implique à première vue le droit de ne pas être tué, notamment de manière arbitraire, mais le champ et les implications de l'article 2 ont été étendus par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ainsi, l'État ne doit pas seulement s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière, il doit prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction<sup>90</sup>. La Cour a ainsi jugé que les obligations positives de l'article 2 s'imposaient dans le domaine de la santé publique<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> CEDH, 17 juillet 2014, Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c/ Roumanie, n°47848/08, §130.

<sup>91</sup> CEDH, 17 janvier 2002, Calvelli et Ciglio c/ Italie, n°32967/96, §49.

Cependant, ces obligations positives dépendent du contexte dans lequel elles s'inscrivent et justifient l'existence d'une marge d'appréciation nationale conséquente<sup>92</sup>. Le droit à la vie découle également du PICDP dont l'article 6 dispose que « *le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie* ».

En Belgique, l'article 23 de la Constitution belge consacre le droit à la vie et à la santé, disposant que « *chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine* », ce qui inclut le « *droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique* ». En vertu de cet article, « *les pouvoirs publics favorisent au mieux la santé publique en prenant des mesures collectives visant à améliorer la qualité de la santé publique ou à prévenir sa dégradation* »<sup>93</sup>. Le droit à la santé implique donc une intervention de l'État afin de garantir la santé de sa population. L'existence d'obligations positives a été reconnue dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Dans sa décision du 30 octobre 2020, le Conseil d'État a estimé que le droit à la protection de la santé impliquait une obligation positive à charge des autorités publiques, sur la base de l'article 23 de la Constitution. Il a même consacré, pour les citoyens, le « *droit d'exiger des autorités une intervention immédiate lorsque le droit à la santé de chacun est menacé par une crise imminente, difficile à maîtriser et qui menace de provoquer l'implosion du système de santé existant* »<sup>94</sup>.

Le droit français consacre également la protection de la santé publique. Avant l'adoption de la loi du 23 mars 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire, l'article L.3131-1 du Code de la santé publique permettait au ministre de la Santé de prendre des mesures d'urgence « *en cas de menace sanitaire grave* », « *notamment en cas de menace d'épidémie* ». Aux termes du onzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ». Par ailleurs, l'article 1er de la Charte de l'environnement, adoptée par la loi constitutionnelle du 1er mars 2005<sup>95</sup>, dispose que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Si le droit à la santé, principe de

---

<sup>92</sup> CEDH, 20 mars 2008, Boudaïeva et autres c/ Russie, n°11673/02, 15339/02, 15343/02 et al, §135.

<sup>93</sup> Doc Parl, Sénat, S.E. 1991-1992, n°100-2/3°, p. 19.

<sup>94</sup> CE, 30 octobre 2020, n°248819, §18.

<sup>95</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF n°51 du 2 mars 2005.



valeur constitutionnelle, n'existe pas en tant que liberté fondamentale<sup>96</sup>, il en va autrement du droit à la vie, invoqué notamment dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire afin de dénoncer une carence des autorités publiques<sup>97</sup>. Les critiques relatives à la « *carence fautive* » de l'État ont pris de l'ampleur suite aux affaires du sang contaminé et de l'amiante. Ces réflexions ont amené le Conseil constitutionnel à donner à la protection de la santé publique une valeur constitutionnelle<sup>98</sup>, puis à en faire un objectif à valeur constitutionnelle<sup>99</sup>.

Ainsi, les pouvoirs publics sont soumis à l'obligation d'agir afin de garantir la santé de leur population. De plus, la salubrité publique est une composante traditionnelle de l'ordre public et permet de justifier des mesures de police administrative dans ce domaine. La police sanitaire est ainsi la branche de la police administrative visant la protection de la santé publique. La question de la sauvegarde de la santé publique amène alors celle de la prise en compte des risques et du principe de précaution<sup>100</sup>. Le Conseil d'État belge a estimé qu'en vertu de ce principe, « *une autorité de police, chargée de prévenir les atteintes à l'ordre public, doit prendre en considération non seulement les risques dont la réalité n'est pas encore établie avec certitude tout en faisant l'objet de controverses suffisamment sérieuses pour qu'ils ne puissent pas être ignorés* »<sup>101</sup>. Ce principe est particulièrement invoqué dans les contextes d'incertitude scientifique. En France, le principe de précaution a été introduit dans l'ordonnancement juridique par la loi Barnier du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement. Il implique que « *l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économique acceptable* »<sup>102</sup>. Ce principe, également consacré par l'article 5 de la Charte de l'environnement, trouve à s'appliquer en matière de santé publique dans la mesure où les pouvoirs publics doivent évaluer les risques et faire face à l'incertitude scientifique afin de garantir un environnement sain pour la population.

---

<sup>96</sup> CE, ord.réf, 8 septembre 2005, n°284803.

<sup>97</sup> CE, ord.réf, 22 mars 2020, Syndicat jeunes médecins, n°439674

<sup>98</sup> Cons.const, 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, n°93-325 DC.

<sup>99</sup> Cons.const, 16 mai 2012, n°2012-248 QPC § 6 ; Cons.const, 31 janvier 2020, Union des industries de la protection des plantes, n° 2019-823 QPC, §12.

<sup>100</sup> Art.191 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>101</sup> CE, 25 octobre 2011, n°215982, cons. 21.

<sup>102</sup> Art.1<sup>er</sup>. Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995.

## *B° Des épidémies qui ont contribué au renforcement des pouvoirs des autorités sanitaires*

Les crises sanitaires et menaces épidémiques ont entraîné un renforcement progressif des politiques publiques de santé en Europe. La loi française de 1822<sup>103</sup> a amené une profonde refonte du système sanitaire. Le régime de police sanitaire a été repensé afin d'être appliqué de manière uniforme sur le territoire et de traiter plus efficacement les risques épidémiques<sup>104</sup>. Cette législation s'inscrit dans le contexte de la fièvre jaune, l'objectif étant qu'une crise similaire n'entraîne plus de bouleversements dans l'ordre juridique en matière sanitaire. La crise de 1821 a mis en lumière la nécessité de fonder le système sanitaire sur l'état le plus avancé du savoir. Il semble que cette loi ait fortement inspiré le décret sanitaire belge du 18 juillet 1831, qui en serait le « *décalque* », alors que la France menaçait de fermer sa frontière si la Belgique ne se dotait pas d'une législation permettant de lutter contre l'épidémie de choléra<sup>105</sup>. Ce décret confère en effet d'importantes prérogatives au pouvoir exécutif. Son article 1er dispose que le chef de l'État détermine par des arrêtés « *les mesures extraordinaires que l'invasion ou la crainte d'une maladie pestilentielle rendrait nécessaire sur les frontières de terre ou dans l'intérieur. Il règle les attributions, la composition et le ressort des autorités et administrations chargées de l'exécution de ces mesures, et leur délègue le pouvoir d'appliquer provisoirement dans des cas d'urgence, le régime sanitaire aux portions du territoire qui seraient inopinément menacées* ».

Plus récemment, les années 1990 ont vu apparaître de nouveaux drames sanitaires, qui ont donné naissance à la notion de sécurité sanitaire et ont entraîné en France la multiplication des réglementations et l'augmentation du volume du Code de la santé publique. La loi du 9 août 2004<sup>106</sup> a permis le renforcement des pouvoirs des autorités sanitaires, notamment du ministre de la Santé, et a mis en place le principe du plan de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement, codifié à l'article L.1311-6 du CSP.

En Belgique, l'arrêté royal du 31 janvier 2003<sup>107</sup> a fixé les modalités du plan d'urgence à l'échelon national, plan déclenché par le ministre de l'Intérieur. La phase fédérale est

---

<sup>103</sup> Loi du 3 mars 1822 relative à la police sanitaire, JORF du 20 août 1944.

<sup>104</sup> K. Foucher, F. Rousseau (dir), *Les réponses du droit aux crises sanitaires*, Paris : L'Harmattan, 2016, p. 80.

<sup>105</sup> D. Yernault, « Pouvoirs et devoirs de la "police sanitaire" pour endiguer la pandémie de Covid-19 », *Carnet de crise n°23 du Centre de droit public de l'ULB*, 2020, p. 54.

<sup>106</sup> Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, JORF n°185 du 11 août 2004.

<sup>107</sup> Arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national, MB du 21 février 2003.

déclenchée si les conditions suivantes sont réunies : « *deux ou plusieurs provinces touchées ; des moyens à mettre en œuvre dépassant ceux dont dispose un gouverneur de province ; la menace ou la présence de nombreuses victimes ; la survenance ou la menace d'effets majeurs sur l'environnement et/ou la chaîne alimentaire ; des atteintes ou des menaces d'atteintes aux intérêts vitaux de la nation ; une nécessité de mise en œuvre et de coordination de différents départements ministériels ; une nécessité d'information générale à l'ensemble de la population* ». Les crises des années 2000 ont entraîné le développement de la planification d'urgence en Belgique. L'arrêté royal du 16 février 2006<sup>108</sup> a mis en place une véritable infrastructure de crise, actualisée par l'arrêté royal du 22 mai 2019<sup>109</sup> mettant en œuvre une structure de coordination entre les autorités et services d'intervention du territoire.

Le développement et renforcement de la police sanitaire a été accompagné et encouragé au niveau international. L'apparition de nouvelles menaces sanitaires a conduit l'Organisation mondiale de la santé à réviser le Règlement sanitaire international en 2005. Cette révision lancée en 1995 a été accélérée par la survenance de l'épidémie de SRAS au début des années 2000. Les législateurs nationaux ont alors été incités à renforcer les pouvoirs de leurs autorités sanitaires de manière importante.

\*

Les pouvoirs publics français et belge sont donc soumis à d'importantes obligations positives en matière de santé publique, d'autant plus conséquentes que les pouvoirs des autorités sanitaires ont été renforcés ces dernières années, face à l'avènement de la notion de sécurité sanitaire. Ces obligations ont donc largement pesé sur les États dans leur action d'endiguement de la pandémie de Covid-19, qui constitue un risque important pour la vie des populations. Cette action publique est également commandée par le principe de précaution, au vu de la forte incertitude scientifique entourant le virus. Cette importance des exigences de santé publique se répercute également sur les religions dont le rôle face aux crises sanitaires a fortement évolué au fil du temps face aux progrès et à la légitimité croissante de la médecine.

---

<sup>108</sup> Arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention, MB du 15 mars 2006.

<sup>109</sup> Arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national, MB du 27 juin 2019.

## II) La subordination des cultes aux exigences de santé publique

En Europe, les religions ont longtemps eu le monopole concernant le sens à donner aux épidémies et les remèdes à apporter (A). Les découvertes scientifiques et le développement de la médecine ont conduit à remettre en question ce monopole. Les religions se soumettent alors, plus ou moins volontairement, aux discours rationnels qu'elles reprennent parfois à leur compte, ce qui illustre également la sécularisation des sociétés européennes (B).

### *A° À l'origine, un rôle de premier plan pour le culte face aux épidémies*

Les religions ont longtemps eu un rôle de premier plan face aux épidémies sources de troubles et d'inquiétudes. Comme le décrit l'historien Philippe Martin, « *toute épidémie interpelle les sociétés obligées de s'organiser pour enrayer le fléau, essayer de le faire disparaître, au moins stopper sa progression. Le recours aux religions est un réflexe. Elles peuvent donner un sens aux événements, calmer les populations, faire circuler des informations, assister les malades, accompagner les mourants. Leur intervention est spirituelle, sanitaire, hygiénique* »<sup>110</sup>. Face à des fléaux perçus comme ravageurs et la plupart du temps à l'origine incertaine, le culte permet de donner un sens à la maladie, et de donner espoir aux populations. Les religions permettent dans un premier temps d'expliquer les crises épidémiques, considérées comme un châtement divin. Les autorités religieuses bénéficient d'un monopole concernant le sens à donner aux épidémies. Comme le décrit Françoise Hildesheimer, « *en fournissant la seule explication alors possible et efficace, la pédagogie de l'Église substitue une peur théologique à la peur irraisonnée et collective* »<sup>111</sup>. Il s'agit ensuite de combattre l'épidémie par le culte. Nicolas Balzamo rapporte l'existence d'une « *recrudescence du culte* »<sup>112</sup> au moment de la peste noire qui frappe l'Europe au milieu du XIV<sup>ème</sup> siècle. Les prières collectives et diverses manifestations religieuses sont alors utilisées pour repousser l'épidémie. Par ailleurs, les religions accompagnent les défunts vers l'au-delà et apportent un soutien aux familles endeuillées. Les autorités religieuses ont également représenté de précieux relais pour les autorités. Elles permettent notamment de canaliser

---

<sup>110</sup> P. Martin, *Les religions face aux épidémies*, Paris : Les éditions du cerf, 2020, p. 99.

<sup>111</sup> F. Hildesheimer, *Fléaux et Société, de la Grande Peste au choléra, XIV<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris : Hachette, 1993, p. 111-112.

<sup>112</sup> N. Balzamo, « De la peste noire au coronavirus : l'Église face aux fléaux », *L'Obs*, (<https://www.nouvelobs.com/societe/20200409.AFP5366/de-la- peste-noire-au-coronavirus-l-eglise-face-aux-fleaux.html>), 9 avril 2020, consulté le 15 mai 2023.

certains débordements. Pendant la pandémie de la peste noire, l'épisode des flagellants représente une des manifestations les plus violentes. Les flagellants souhaitent expier les fautes de l'humanité, persuadés que la maladie est un signe divin. Les pouvoirs publics se reposent parfois sur les autorités religieuses afin de limiter les troubles à l'ordre public. Les autorités religieuses permettent ainsi de relayer les mesures sanitaires auprès des fidèles. Un des exemples les plus marquants est celui de l'archevêque Charles Borromée qui, comme le rappelle Philippe Martin, agit au côté des autorités qu'il aide et conseille. Dans cette optique, le culte permet d'expliquer le mal ainsi que d'y remédier. Ce rôle de premier plan n'empêche pas les rassemblements religieux d'être limités par les autorités publiques. C'est ce qui se passe pendant l'épidémie de grippe espagnole en 1918-1919 pendant laquelle plusieurs municipalités décident de fortement restreindre les services religieux, certains étant même annulés<sup>113</sup>, nourrissant des critiques du côté des autorités religieuses.

Aujourd'hui, les religions tentent de se faire une place sur le terrain de l'éthique scientifique. Sur des sujets tels que l'avortement, le changement de sexe, la procréation médicalement assistée, ou encore la fin de vie, les religions tentent de promouvoir leurs valeurs face à un ordre moral qui serait dévoyé par l'éthique moderne. En outre, il existe un contentieux très médiatisé relatif aux interventions médicales (vaccinations, transfusions, autopsies, refus de soins...). Cependant, ces prises de position n'empêchent pas les sociétés de se ranger collectivement du côté de la science et de la médecine perçues comme rationnelles.

*B° La remise en cause du monopole religieux en matière de santé avec la sécularisation des sociétés et l'influence accrue de la médecine*

À certains moments, religions et médecine ont pu coexister mais la réponse médicale est longtemps demeurée secondaire. Il apparaît que dans les sociétés modernes, la santé est un impératif fondamental haut placé dans la hiérarchie des valeurs, en témoigne l'attention croissante portée aux questions de santé publique. Le philosophe Giorgio Agamben met en avant la substitution de la religion par la médecine<sup>114</sup>. Les successeurs des théologiens seraient les virologues, cherchant une stratégie d'action basée sur la science. La médecine représente une idéologie requérant des sacrifices afin d'atteindre un état de bonne santé. Selon le

---

<sup>113</sup> F. Vinet, « La gestion de l'épidémie de grippe espagnole (1918-1919) : préfets et municipalités en première ligne », *Revue française d'administration publique*, 2020, n°176, p. 868-870.

<sup>114</sup> G. Agamben, *A che Punto Siamo ? L'epidemia come Politica*, Macerate : Quodlibet, 2020, p. 70.

philosophe italien nous assisterions à une « *nouvelle forme de guerre civile, d'ordre religieux, où, sur les ruines du christianisme, le capitalisme laisserait la science régner, sans pour autant disparaître* ». Alors qu'il s'interroge sur la capacité des épidémies à révéler la nature des sociétés, Alexis Wilkin avance que chaque crise majeure représente un « *révélateur des fondements intellectuels et moraux sur lesquels repose une société* » et que « *force est de constater qu'ils sont avant tout scientifiques en Europe, où les épidémiologistes ont remplacé les prêtres dans la confiance collective* »<sup>115</sup>. Cela entraîne l'existence de conflits entre santé publique et religion. Récemment, l'épidémie de VIH a accru les tensions. La crise a pris une dimension politique, mettant en évidence une certaine fracture. Toutefois, l'épidémie de Covid-19 atteste du remplacement des théologiens par les virologues observé par Agamben. La pandémie témoigne avec force des évolutions de la sécularisation des sociétés contemporaines, ce qui est d'autant plus frappant que « *l'ensemble de la population se sent concernée alors que face au sida longtemps nombre de citoyens ont refusé de comprendre que le mal n'affectait pas uniquement des groupes bien déterminés* »<sup>116</sup>.

Malgré quelques exceptions remarquées, les autorités religieuses ont globalement intégré et diffusé les discours scientifiques. Certains représentants religieux ont tout de même tenté de réaffirmer la légitimité des discours religieux pendant la crise sanitaire. Par exemple, en Belgique, la directrice du Centre d'Information et d'Avis sur les Organisations sectaires nuisibles, Kerstin Vanderput a constaté de nombreux signalements faits au Centre concernant le fait que certains organismes religieux offraient aux fidèles une pharmacopée parallèle contre le virus : « *on a observé avec inquiétude que certaines organisations spirituelles ou religieuses, de par leur interprétation de l'épidémie, relayaient des messages dont la nature pouvait conduire ceux qui y adhèrent à ne pas respecter les consignes de sécurité et mettre potentiellement en danger la santé publique* »<sup>117</sup>. Néanmoins, ces discours restent exceptionnels. Ils concernent pour beaucoup des mouvements minoritaires voire sectaires ou relèvent de prises de position personnelles de certains représentants religieux qui ne constituent pas des orientations générales. En France et en Belgique, les principales autorités religieuses n'ont pas contesté la dangerosité du virus ni la nécessité de mettre en place des mesures

---

<sup>115</sup> « Ce que les crises d'Ancien Régime révèlent sur nous », *La Libre*, (<https://www.lalibre.be/debats/opinions/2020/04/10/ce-que-les-crisis-dancien-regime-revelent-sur-nous-KH4BEG5UHJFCZNLCEHW74SNHHI/>), 24 mars 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>116</sup> P. Martin, *op. cit.*, p. 110.

<sup>117</sup> CIAOSN, « Comment les sectes ont encouragé les comportements dangereux en pleine crise sanitaire », 24 juin 2020.

sanitaires. Ils ont pour la plupart adopté un discours rationnel et scientifique. La religion n'a plus le monopole du sens. Les populations se tournent plus volontiers vers les virologues et épidémiologistes. Par ailleurs, nous pouvons avancer qu'il est nécessaire de garantir un minimum de sécurité et de salubrité publique afin de permettre le bon exercice collectif de la religion. Ainsi, les relations entre santé publique et cultes ne doivent plus se concevoir en opposition. Si en temps d'épidémie les recommandations sanitaires sont guidées par les connaissances scientifiques, cela n'empêche pas les religions d'intervenir en complément et d'apporter un soutien spirituel aux croyants. La médecine n'implique pas une disparition du rôle des religions qui peuvent agir en tant que relais des autorités sanitaires.

\*

En matière de liberté de culte et de santé publique, l'action des États se retrouve donc contrainte par des obligations positives importantes. D'une part, les pouvoirs publics doivent agir afin de garantir l'effectivité de la liberté de culte, tout en veillant à ce que celle-ci ne trouble pas l'ordre public, dont la salubrité publique est une composante traditionnelle. D'autre part, le concept de sécurité sanitaire revêt aujourd'hui une importance accrue, en lien avec les différentes crises survenues ces dernières décennies. Dans les sociétés modernes, les religions ne peuvent échapper à cette domination du scientifique et de la médecine et acceptent généralement de se soumettre aux exigences de santé publique. La crise du Covid-19 a bouleversé nos démocraties, amenant une confrontation entre les obligations en matière de culte et de santé publique. Au vu de la forte contagiosité du virus et de l'importance du risque sanitaire, les pouvoirs publics ont mis en place des normes de crise perturbant les équilibres établis, entraînant une opposition relative entre liberté de culte et objectif de santé publique.

## **Section 2 – De la relative perte de repères des pouvoirs publics en matière cultuelle face à la crise sanitaire à l’émergence de nouveaux équilibres**

Les rassemblements religieux ont rapidement été identifiés comme des *clusters* potentiels. C’est au titre de la protection de la santé publique que l’État prend des mesures restrictives et que sont interdits de nombreux rassemblements publics, dont les activités des cultes font partie. L’action des pouvoirs publics dans le domaine religieux en période de crise sanitaire est toutefois complexe. D’une part, ils doivent trouver un équilibre en matière de répartition des compétences avec les autorités religieuses, dans le cadre d’un dialogue qui n’est pas toujours aisé à mettre en place ou à maintenir (§1). D’autre part, dans leur activité de production normative, les pouvoirs publics doivent effectuer un travail d’objectivation du culte ainsi que déterminer sa valeur face à l’objectif de santé publique (§2).

### **Paragraphe 1 – Une redéfinition temporaire des rapports entre pouvoirs publics et autorités religieuses face à l’urgence sanitaire**

Les pouvoirs publics sont intervenus sur le fondement de leurs pouvoirs de police administrative, ce qui a impacté l’autonomie des ministres du culte ainsi que leur compétence en matière de lieux de culte. L’équilibre des compétences entre autorités administratives et religieuses s’est donc trouvé perturbé par la crise sanitaire (I). Ces dernières ont tout de même pleinement adopté leur rôle de relais des mesures sanitaires, mais ce rôle s’est trouvé accru en ce qu’elles ont été, plus ou moins difficilement, associées à la prise de décision. (II).

#### **I) Les équilibres institutionnels entre police administrative et autonomie des cultes à l’épreuve de la crise sanitaire**

En France, l’équilibre institutionnel entre police administrative et police des lieux de culte a été déséquilibré au profit d’une relative subordination des ministres du culte à l’administration locale étatique (A). En Belgique, c’est le principe constitutionnel d’autonomie des cultes qui s’est trouvé perturbé par la répartition des compétences entre pouvoirs publics et cultes reconnus (B).



## A° L'évolution de l'équilibre institutionnel relatif à la police des lieux de culte en France

En France, la répartition des compétences entre les pouvoirs publics et les autorités religieuses est à première vue maintenu malgré l'application de l'état d'urgence sanitaire. Il s'agit d'une répartition classique consacrant l'existence d'une police intérieure limitée aux édifices culturels pour les ministres du culte, que ces édifices appartiennent ou non au domaine public. La Cour de cassation a eu l'occasion de résumer cette tendance : « *les ministres du culte possèdent tous les droits qui leur sont nécessaires pour assurer le libre exercice du culte dans les lieux où il est pratiqué* »<sup>118</sup>. Le Conseil d'État a jugé qu'aucune décision ne pouvait « *avoir indirectement pour effet d'enlever au ministre du culte occupant l'église le droit d'en régler l'usage* »<sup>119</sup>. Le maire est donc tenu de respecter l'affectation culturelle et sa compétence relative à l'édifice du culte se limite « *à la prescription ou à l'exécution des mesures absolument nécessaires pour assurer la sécurité publique* »<sup>120</sup>.

Dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19, une compétence est reconnue aux ministres du culte chargés de l'organisation interne des édifices culturels. Ainsi, « *en autorisant l'ouverture au public des édifices culturels, le gouvernement respecte un ordre établi concernant l'organisation de la police intérieure des lieux de culte* »<sup>121</sup>. Les ministres du culte sont amenés à faire respecter les normes de distanciation sociale, dans la mesure où les autorités publiques ont fait le choix de ne pas ordonner la fermeture des lieux de culte. Il est intéressant de noter que cette répartition classique consacrant la police intérieure des lieux de culte persiste alors qu'un régime d'exception est effectif sur le territoire. Toutefois, l'état d'urgence sanitaire implique la mise en place d'une police administrative spéciale s'exerçant dans l'ensemble des établissements recevant du public, dont les lieux de culte font partie. La police sanitaire s'exerce à tous les lieux recevant du public, les édifices culturels ne peuvent s'y soustraire. Certains auteurs se demandent si cela ne conduit pas à admettre que le ministre du culte agisse « *en auxiliaire des autorités de l'État* »<sup>122</sup>. Ce cadre juridique s'explique cependant par l'existence de circonstances exceptionnelles qui entourent l'action des pouvoirs publics et la nécessité d'agir rapidement. Cette relative soumission de la police intérieure des lieux de culte

---

<sup>118</sup> C.cass. crim, 1er décembre 1910, D.P., 1911, I, p. 345.

<sup>119</sup> CE, 20 juin 1913, Abbé Arnaud, Lebon p. 717.

<sup>120</sup> CE, 26 décembre 1913, Sieur Lhuillier, n°52759.

<sup>121</sup> J. Fialaire, « Liberté de culte et urgence sanitaire : les leçons de la jurisprudence », *La Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 2020, n°21-22, étude 2155, p. 42.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 43.

à la police administrative est par ailleurs rappelée par le Conseil d'État qui estime qu'il « *incombe à chaque gestionnaire de lieu de culte de veiller au respect de la réglementation sanitaire, y compris lors de l'entrée et de la sortie de l'édifice, et d'autre part, que le préfet du département peut, après mise en demeure restée sans suite, interdire l'accueil du public dans cet établissement [...], si les conditions de leur organisation ainsi que les contrôles mis en place ne sont pas de nature à garantir le respect de cette réglementation* »<sup>123</sup>. L'action des ministres du culte est ici soumise au contrôle du préfet, qui peut décider de l'interdiction de l'accueil du public en cas de défaillance du gestionnaire de lieu de culte. Il s'agit donc d'une évolution de l'équilibre institutionnel de la police des lieux de culte, « *à la séparation habituelle des fonctions entre l'affectataire cultuel et le maire de la commune d'implantation du lieu de culte s'ajoute en effet une relation, voire une collaboration, entre l'affectataire cultuel et l'administration locale de l'État* »<sup>124</sup>.

#### *B° En Belgique, le régime des cultes reconnus affecté par la répartition des compétences*

En Belgique, les lieux de culte ont aussi été autorisés à rester ouverts et les autorités publiques belges ont préservé une certaine compétence pour les représentants des cultes reconnus. Cela s'inscrit dans le respect du principe de l'autonomie organisationnelle des cultes consacré par l'article 21 de la Constitution. La compétence des représentants religieux est particulièrement reconnue dans le cadre du déconfinement. L'arrêté ministériel du 5 juin 2020 prévoit que les organes représentatifs des services de culte et des organisations philosophiques non confessionnelles sont chargés d'« *adopter les mesures nécessaires* » et de prévoir des « *lignes directrices* ». Il paraît cependant difficile de caractériser une véritable autonomie des cultes à ce titre, d'autant plus que la marge d'intervention des ministres du culte est conditionnée au respect de conditions assez strictes listées par l'arrêté ministériel. L'article 6 de l'arrêté ministériel du 5 juin 2020 prévoit que l'adoption de mesures et lignes directrices par les organes représentatifs des cultes et organisations philosophiques s'effectue dans le respect des conditions suivantes : « *le respect des règles de distanciation sociale, en particulier le maintien d'une distance d'1,5 mètre entre chaque personne, sauf pour les personnes qui vivent sous le même toit; - le respect du nombre maximum, fixé au préalable, de personnes par bâtiment, limité à 1 personne par 10 m<sup>2</sup>, avec un maximum de 100 personnes par bâtiment*

---

<sup>123</sup> CE, ord.réf, 29 novembre 2020, n°446930, cons. 17.

<sup>124</sup> F. Dieu, « Le culte aux temps du Corona : la liberté de culte en période d'urgence sanitaire », *Revue du droit des religions*, 2021, n° 11, p. 185.

*jusqu'au 30 juin 2020 inclus, et de 200 personnes à partir du 1er juillet 2020; - l'interdiction de contacts physiques entre personnes et d'objets par plusieurs participants; - la mise à disposition, à l'entrée et à la sortie, des produits nécessaires à l'hygiène des mains* »<sup>125</sup>. Les arrêtés suivants ont pu ajouter des conditions supplémentaires, comme celle du port du masque<sup>126</sup>. Leur action est donc fortement encadrée, il est difficile de caractériser une autonomie absolue dans la mesure où aucune abstention n'est possible<sup>127</sup>. La réouverture des lieux de culte se trouve alors conditionnée à la mise en place de protocoles, eux-mêmes fortement influencés par les consignes gouvernementales.

Par ailleurs, certains auteurs ont mis en avant le fait que le gouvernement n'a pas pris en compte la diversité des cultes reconnus. Ayant avant tout à l'esprit le culte catholique, les pouvoirs publics ont méconnu la variété des types de représentation<sup>128</sup>. Les autorités publiques n'ont pas intégré le fait que le principe d'autonomie des cultes s'applique aux différentes communautés autonomes et que les représentants visés par les ministres (tel que l'Exécutif des Musulmans de Belgique par exemple) n'ont en réalité qu'une responsabilité limitée concernant certains domaines spécifiques comme le temporel du culte ou l'enseignement religieux. En effet, le système des cultes reconnus « *a été pensé en fonction du culte catholique, dominant et hiérarchisé de telle manière que la législation fait référence à des notions telles le "chef de culte", et plus récemment "organe représentatif du culte"* »<sup>129</sup>. Or, certains cultes ne se basent pas sur une structure verticale. Cela pose également la question des cultes non reconnus. Il est difficile de déterminer si leurs représentants sont investis de cette responsabilité.

\*

La crise sanitaire a donc impacté les équilibres institutionnels relatifs à la répartition entre police administrative et police des lieux de culte, consacrant la compétence des autorités de police administrative. Elle témoigne tout de même d'une nécessaire complémentarité entre autorités publiques et religieuses, même si cette dernière n'est pas toujours facile à appliquer. Au-delà de ces questions de compétences, la mise en œuvre des mesures sanitaires témoigne d'une implication volontariste des autorités religieuses, travaillant plus ou moins facilement avec les pouvoirs publics dans le processus de production normative.

---

<sup>125</sup> Art. 6. AM 5 juin 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 5 juin 2020.

<sup>126</sup> Art.11. AM 24 juillet 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 24 juillet 2020.

<sup>127</sup> L-L. Christians, « Religion et crise sanitaire : les nouvelles certitudes du droit », *Revue théologique de Louvain*, 2020, Vol 51, n°4, p. 591.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> M. Uyttendaele, « Le modèle belge de neutralité de l'État », *RDLF* (en ligne : <https://revuedlf.com/droit-Constitutionnel/le-modele-belge-de-neutralite-de-letat/>), 2019, chronique n°52, consulté le 15 mai 2023.

## II) De la difficulté de trouver un équilibre en matière de collaboration entre autorités publiques et religieuses

Alors que de nombreux conflits existent entre pouvoirs publics et religions, concernant des questions telles que l'avortement, le mariage homosexuel, la PMA, l'abattage rituel ou la fin de vie, les cultes apparaissent parfois en décalage avec les évolutions de la société. La crise sanitaire est un test d'intégration, il s'agit pour les religions d'affirmer leur compatibilité avec l'État moderne. En France et en Belgique, les autorités religieuses ont fait preuve de volontarisme, ce qui s'illustre par la rapide prise de responsabilité de ces autorités et par leur loyauté envers les mesures gouvernementales (A). Ce rôle s'est trouvé accru en ce qu'elles ont été associées à la prise de décision, dans un souci de légitimité des mesures, même si ce dialogue, plus ou moins accepté, a été impacté par les tensions liées aux déconfinements et aux fêtes religieuses (B).

*A° Des représentants religieux faisant preuve d'un certain volontarisme au nom de la protection de la santé publique*

Du côté de la France, le 12 mars 2020, le Conseil français du culte musulman a appelé les mosquées à suspendre l'organisation des prières du vendredi et a ordonné la fermeture de tous les établissements d'enseignement dès le 16 mars<sup>130</sup>. Le 13 mars, Monseigneur Éric de Moulins-Beaufort, président de la Conférence des Évêques de France, adresse une lettre de recommandations dans laquelle il « invite les responsables à reporter ou annuler celles [activités menées dans le cadre ecclésial] qui induisent des rassemblements de plus de 100 personnes » et « recommande par ailleurs que les personnes à risques et les personnes âgées de plus de 70 ans ne soient présentes dans aucun rassemblement »<sup>131</sup>. Ces recommandations ont été décidées « de manière que toute l'Église contribue à la solidarité nationale ». Concernant le culte israélite, le Consistoire central a diffusé des « recommandations importantes » comprenant notamment par exemple le fait de ne pas se serrer la main, limiter les venues à la synagogue, l'utilisation de gel hydroalcoolique<sup>132</sup>, avant que le Grand Rabbin

---

<sup>130</sup> « Communiqué message urgent notamment aux imams et responsables de mosquées », *Conseil français du culte musulman*, 12 mars 2020.

<sup>131</sup> « Lettre de recommandations de Mgr Éric de Moulins-Beaufort aux évêques de France et aux responsables de mouvements et associations catholiques », *Conférence des Évêques de France*, (<https://eglise.catholique.fr/espace-presse/communiqués-de-presse/495095-epidemie-covid-19-recommandations-de-cef-adressees-aux-veques-aux-responsables-de-mouvements-associations/>) 13 mars 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>132</sup> « Coronavirus : communiqué important », *Consistoire central*, (<https://www.consistoire.org/coronavirus-communique-important/>), consulté le 15 mai 2023.

Haïm Korsia annonce la fermeture des synagogues à partir du 18 mars. La Fédération protestante de France a également appelé à la fermeture des temples. Dès le 4 mars 2020, l'Exécutif des Musulmans de Belgique émet un premier communiqué rappelant les mesures de prudence, invitant « *les citoyens de confession musulmane à respecter les mesures de précautions transmises par les autorités* » et « *les responsables des mosquées et les imams à diffuser ces informations auprès des fidèles et à les afficher dans les lieux de culte* »<sup>133</sup>. Le 9 mars, à travers une lettre de l'évêque du diocèse de l'Europe, l'Église anglicane rappelle les mesures d'hygiène à suivre pendant les célébrations religieuses<sup>134</sup>. Le 12 mars, l'Église orthodoxe a publié un communiqué relayant l'obligation de fermeture décidée par le Conseil de sécurité<sup>135</sup>. Le même jour, la Conférence épiscopale de Belgique publie un communiqué indiquant « *suspendre toutes les célébrations liturgiques publiques* »<sup>136</sup>, anticipant les mesures gouvernementales. Le 6 avril 2020, les représentants des cultes belges ont publié une déclaration commune appelant à l'unité des citoyens face à la crise affirmant qu' « *au travers de nos diversités culturelles et religieuses, c'est notre humanité qui nous lie profondément les uns aux autres* »<sup>137</sup>. Il convient de noter que ce volontarisme concerne également les religions minoritaires non traditionnelles. Par exemple, dès le 3 mars 2020 le siège mondial des Témoins de Jéhovah a enjoint à ses fidèles de « *suivre les instructions et les recommandations des autorités* » et de « *respecter les changements temporaires apportés au programme des réunions et des prédications* »<sup>138</sup>.

Les autorités religieuses ont donc fait preuve de volontarisme au nom de la solidarité nationale, en prenant leurs propres mesures et appuyant celles décidées par les pouvoirs publics. Il n'est toutefois pas évident de déterminer s'il s'agit d'une loyauté envers le gouvernement ou

---

<sup>133</sup> « Communiqué de presse de l'EMB au sujet du coronavirus », *Exécutif des Musulmans de Belgique*, (<https://www.embnet.be/fr/communique-de-presse-de-lemb-au-sujet-du-coronavirus>), 4 mars 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>134</sup> « Coronavirus: Bishops' letter », *Anglican Church*, (<https://www.centralanglican.be/news-1/coronavirus-bishops-letter>) 9 mars 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>135</sup> « Communiqué de l'Archevêché Orthodoxe de Belgique au sujet du coronavirus », *Archevêché Orthodoxe de Belgique*, (<https://orthodoxia.be/fr/2020/03/13/communique-de-leglise-orthodoxe-en-belgique-au-sujet-du-coronavirus/>), 12 mars 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>136</sup> « Coronavirus : l'Église catholique suspend toutes les célébrations publiques », *Conférence épiscopale de Belgique*, (<https://www.cathobel.be/2020/03/corona-leglise-catholique-de-belgique-suspend-toutes-les-celebrations-publiques/>), 12 mars 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>137</sup> « Les chefs de culte de Belgique encourageant à "rester unis plus que jamais" pendant la crise du coronavirus », *La Libre*, (<https://www.lalibre.be/belgique/societe/2020/04/06/les-chefs-de-cultes-de-belgique-encouragent-a-rester-unis-plus-que-jamais-pendant-la-crise-du-coronavirus-HNZCANBVB5BGNC2IUNK7SGEBHE/>), 6 avril 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>138</sup> « Coronavirus : Dernières nouvelles et mesures de précaution », *JW.org*, (<https://www.jw.org/fr/actualites/jw/region/international/jw-coronavirus-dernieres-nouvelles-mesures-de-precaution/>), 3 mars 2020, consulté le 15 mai 2023.

d'une soumission volontaire aux recommandations scientifiques. Dans la mesure où les différents communiqués relaient avant tout les mesures d'hygiène et de distanciation sociale dans le but de protéger les fidèles, nous pouvons estimer qu'il s'agit d'un attachement aux discours scientifiques. Cela est d'autant plus appuyé que les autorités religieuses affichent majoritairement leur soutien aux personnels soignants, reconnaissant leur rôle de premier plan dans la gestion de la pandémie. Parce qu'elles ne souhaitent pas totalement s'effacer derrière la médecine, les religions invitent par ailleurs les fidèles à renforcer leurs prières face à la maladie. Cette attitude volontaire des autorités religieuses françaises et belges reconnaissant la nécessité de limiter les rassemblements et relayant les recommandations sanitaires semble être une conséquence de la sécularisation des sociétés européennes.

*B° Le dialogue entre pouvoirs publics et représentants des cultes : de la difficulté de mettre en œuvre et légitimer un tel procédé à l'émergence de tensions*

En Belgique, alors que les pouvoirs publics tendent à valoriser le dialogue interconvictionnel, les premiers arrêtés ont été pris sans consultation des représentants des cultes. Le 17 mai 2017, suite aux attentats ayant frappé Bruxelles le 22 mars 2016, le Premier ministre Charles Michel et le ministre de la Justice Koen Geens ont cosigné avec les représentants des cultes reconnus et de la laïcité organisée un protocole d'accord visant à la mise en place d'un dialogue entre l'autorité fédérale et les organes des cultes, entraînant la création d'un Conseil ayant vocation à se réunir au moins deux fois par an et en cas d'urgence. De cette manière, il s'agit pour le gouvernement « *d'encourager le dialogue entre les différents mouvements convictionnels afin de prévenir autant que faire se peut la multiplication des malentendus et l'approfondissement des fossés entre communautés* »<sup>139</sup>. Il aurait pu être envisagé de convoquer ce dialogue interconvictionnel au début de la crise, en accord avec la tradition du droit négocié belge, dans la mesure où les pratiques de consultation et négociation multilatérales se trouvent au cœur des régimes de reconnaissance<sup>140</sup>. Les concertations sont finalement intervenues au moment du déconfinement. Le gouvernement s'est entretenu avec les représentants des cultes reconnus et de la conception philosophique non-confessionnelle en mai 2020 au sujet du redémarrage progressif des cérémonies collectives, dans le cadre du calendrier de déconfinement issu du Conseil national de Sécurité du 24 avril 2020. Cette

---

<sup>139</sup> J-F. Husson, « L'État favorise-t-il le dialogue interconvictionnel ? », *Espace de Libertés*, 2017, Vol 460, p. 48.

<sup>140</sup> L-L. Christians, « Religion et crise sanitaire : les nouvelles certitudes du droit », *op.cit.*, p. 586.

consultation tardive des cultes questionne, au vu du régime des cultes reconnus qui tend à encourager le dialogue interconvictionnel, symbole du pluralisme cultuel du pays.

En France, la situation est différente car les pouvoirs publics ont très tôt exprimé leur volonté de négocier avec les autorités religieuses, afin d’asseoir la légitimité des mesures sanitaires. Le 23 mars 2020, le Président de la République Emmanuel Macron avait réuni par audioconférence les représentants des principaux cultes et des associations laïques et de francs-maçons. Cette réunion a permis d’annoncer le fait que les fêtes religieuses d’avril devraient se faire sans rassemblements. Cette annonce s’inscrit dans la continuité des mesures déjà prises par les autorités religieuses concernant la tenue des cérémonies. D’autres consultations ont eu lieu au cours de la crise, particulièrement à des moments cruciaux tels que les déconfinements d’avril/mai et de fin d’année.

Certains observateurs ont dénoncé une incompatibilité de ces réunions avec le caractère laïc de la République. L’historien Guylain Chevrier a notamment critiqué cette pratique qui aurait pour conséquence de reléguer la laïcité au second plan, dénonçant une initiative concordataire visant à donner aux cultes un droit de regard sur les choix politiques des citoyens<sup>141</sup>. Il convient ici de rappeler que la consultation des autorités religieuses n’est pas nouvelle et constitue une pratique informelle relativement courante. Comme le rappelle Elsa Forey, l’avis des représentants religieux est régulièrement sollicité sur la réglementation des cultes, tout comme l’État a l’habitude de consulter des groupements privés sur des sujets qui les concernent<sup>142</sup>. Le problème réside cependant dans la concertation plus que dans la simple consultation. Il arrive que les autorités religieuses et publiques dialoguent afin d’élaborer une décision commune. Toutefois, cela interroge au vu du principe de laïcité. A priori, ce procédé n’est pas incompatible avec le caractère laïc de l’État, dans la mesure où ce dernier ne se trouve pas lié par ces engagements et qu’il ne s’agit pas d’un processus conventionnel. Cependant, selon Geneviève Koubi, « *la participation des institutions religieuses aux processus de décision publique a pour conséquence de les intégrer dans l’organigramme des fonctions de pouvoir ; or ce qui est avéré dans les sociétés de fondement théocratique qui ne connaissent pas de distinction entre le civil et le religieux, ne détient pas de sens dans un État*

---

<sup>141</sup> « Laïcité : pourquoi Emmanuel Macron a commis une erreur en consultant les représentants des cultes », *Marianne*, (<https://www.marianne.net/agora/humeurs/laicite-pourquoi-emmanuel-macron-commis-une-erreur-en-consultant-les-representants>), 8 mai 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>142</sup> E. Forey, *État et institutions religieuses*, Strasbourg : PUS, 2007, p. 329-367.

démocratique »<sup>143</sup>. Il ne faut cependant pas y voir une volonté d'ingérence des cultes dans la décision publique. Il s'agit surtout pour le gouvernement d'asseoir la légitimité des mesures sanitaires, et de trouver rapidement un compromis dans un contexte d'incertitude scientifique. Il aurait tout de même été souhaitable que ce procédé consultatif ait été étendu à d'autres secteurs touchés par les restrictions sanitaires. La rapidité avec laquelle le gouvernement a consulté les cultes questionne naturellement sur l'importance qu'il semble accorder à la liberté de culte, par rapport à d'autres secteurs.

Si les réunions se sont dans un premier temps bien déroulées, permettant des échanges constructifs entre les différents cultes et les pouvoirs publics, des tensions sont apparues lors des déconfinements. Nous pouvons en identifier deux causes principales. D'une part, les périodes allant d'avril à mai ainsi que la fin d'année concentrent d'importantes échéances religieuses. Cela explique ainsi que lors des consultations, des tensions aient pu apparaître en raison des enjeux religieux liés à cette période. D'autre part, les périodes de déconfinement ont entraîné des tensions comparatives entre les différents secteurs impactés par les restrictions sanitaires. En outre, ces consultations s'inscrivent dans un contexte marqué par la défiance envers la politique gouvernementale.

En France, l'opposition a été particulièrement forte du côté des catholiques, alors que le gouvernement a dû composer avec une forme de lobbying de leur part, ce qui révèle des rapports de force entre l'État et les religions, entre les cultes eux-mêmes ainsi qu'entre les composantes de la communauté catholique<sup>144</sup>. Cela s'expliquerait par l'importance accordée par les catholiques aux rites et aux réunions physiques, notamment au travers de l'eucharistie. Nous pouvons également y voir une cause institutionnelle. Une partie non négligeable des autorités catholiques revendiquent la place particulière de l'Église. Pour ces représentants, il est inacceptable de voir que l'Église catholique ne bénéficie plus d'un rôle privilégié. Le sociologue et historien Philippe Portier note l'existence d'une situation intermédiaire caractéristique d'un « choc entre le passé où la catholicité marquait l'histoire de la France et le présent qui est un temps de minoration pour le catholicisme »<sup>145</sup>. Du côté des autres religions,

---

<sup>143</sup> G. Koubi, « La liberté religieuse contre la liberté de religion », *Droit et cultures*, 2001, n°42, p. 24.

<sup>144</sup> « Coronavirus : comment l'Église a remué ciel et terre pour obtenir la reprise des rassemblements religieux », *France info*, ([https://www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/recit-coronavirus-comment-l-eglise-a-remue-ciel-et-terre-pour-obtenir-la-reprise-des-rassemblements-religieux\\_3981627.html](https://www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/recit-coronavirus-comment-l-eglise-a-remue-ciel-et-terre-pour-obtenir-la-reprise-des-rassemblements-religieux_3981627.html)), 12 mai 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>145</sup> « Malgré la crise sanitaire, l'Église catholique revendique son autonomie », *Libération*,



les positions sont plus nuancées. Les autorités protestantes et juives ont globalement appuyé les mesures gouvernementales, en lien avec l'idée selon laquelle ces religions, minoritaires en France, ne sauraient s'opposer à la République. Les autorités musulmanes n'ont pas adopté de position commune, ce qui illustre les « *dissensions endiguées dans l'Islam français* »<sup>146</sup>. En Belgique, si le 25 mai 2020 l'évêque de Tournai Mgr Guy Harpigny dénonçait une immixtion illégale de l'État dans les affaires du culte<sup>147</sup>, les autorités religieuses, notamment catholiques, se sont montrées moins critiques envers le gouvernement, ce qui témoigne d'un rapport plus apaisé avec les autorités publiques, s'inscrivant dans la tradition du droit négocié, ainsi que du caractère moins divisé et vindicatif du monde catholique<sup>148</sup>.

\*

La crise sanitaire témoigne d'une adaptation des rapports institutionnels et informels entre les autorités publiques et religieuses. Les cultes ont vu leur indépendance s'effacer au profit de la compétence des autorités sanitaires. La crise témoigne de la difficulté de trouver un équilibre en termes de coopération entre autorités publiques et religieuses en temps de crise. En France, c'est la légitimité d'un tel processus qui est remise en cause au regard du principe de laïcité. En Belgique, c'est à l'inverse le manque de concertation qui a fait réagir. C'est au moment du déconfinement que ces consultations ont été cruciales. Elles ont révélé les fractures traversant certains groupes, comme les catholiques, partagés entre leur volonté d'apparaître loyaux et rationnels et leur souhait de retrouver une place privilégiée auprès des pouvoirs publics, surtout en France où les critiques des prêtres et évêques ont été particulièrement virulentes, alors que les autorités catholiques belges ont souhaité se tourner avant tout vers le dialogue avec les pouvoirs publics, dans la tradition du droit négocié. La crise sanitaire révèle les fractures qui traversent certaines communautés et l'ambivalence de leurs relations avec les pouvoirs publics. La crise a également mis en lumière une certaine conception de la liberté religieuse et de sa valeur, alors que les pouvoirs publics ont été amenés à arbitrer entre différents intérêts afin de sauvegarder la santé publique sans pour autant impacter de manière trop importante les libertés publiques ainsi que l'activité économique et sociale du pays.

---

([https://www.liberation.fr/france/2020/06/12/malgre-la-crise-sanitaire-l-eglise-catholique-revendique-son-autonomie\\_1790948/](https://www.liberation.fr/france/2020/06/12/malgre-la-crise-sanitaire-l-eglise-catholique-revendique-son-autonomie_1790948/)), 12 juin 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>146</sup> « Déconfinement : le jeu délicat de la France avec les libertés de culte », *The Conversation*, (<https://theconversation.com/deconfinement-le-jeu-delicat-de-la-france-avec-les-libertes-de-culte-138174>), 14 mai 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>147</sup> « Covid-19 : entre le chameau et Joseph II », *Le Soir*, (<https://www.lesoir.be/302915/article/2020-05-25/covid-19-entre-le-chameau-et-joseph-ii>), 25 mai 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>148</sup> « La religion à l'épreuve de la pandémie », *ORELA*, 2020, p. 32.

## **Paragraphe 2 – Le culte au cœur d’arbitrages entre des intérêts contradictoires**

Alors que les rassemblements religieux sont mis en cause pour leur rôle dans la propagation du virus, les pouvoirs publics ont fait le choix d’imposer des limitations aux activités cultuelles, sans que ces dernières soient absolues. Cet exercice se révèle complexe dans la mesure où il amène les autorités publiques à objectiver le culte, tout en prenant en compte la diversité des pratiques religieuses ainsi que leur importance aux yeux des fidèles (I). Au-delà des nombreuses évolutions de la situation sanitaire, les pouvoirs publics ont dû effectuer des arbitrages avec des intérêts économiques et politiques, impactant la place accordée au culte dans la gestion de la crise du Covid-19 (II).

### I) La difficile objectivation des activités religieuses soumises aux restrictions de santé publique

La France et la Belgique ont adopté une démarche similaire, considérant que les activités religieuses devaient être limitées au nom de la protection de la santé publique, ce qui a toutefois entraîné des difficultés d’application concrètes (A). Les autorités françaises et belges ont néanmoins essayé de trouver un compromis entre la nécessité de réglementer ces activités et la volonté de ne pas léser les intérêts des croyants de manière disproportionnée, mettant en place des exceptions révélant une volonté de sauvegarder les étapes importantes de la vie religieuse mais également civile (B).

*A° La décision de restreindre les rassemblements à caractère cultuel : une conception particulière de la liberté religieuse qui amène des difficultés d’objectivation*

Analysant les restrictions sanitaires impactant la sphère religieuse, Alexis Artaud de la Ferrière établit une typologie des pays européens en fonction de l’intensité des mesures<sup>149</sup>. Nous pouvons voir que si certains pays ont décidé de la fermeture des lieux de culte (Danemark, Royaume-Uni, Allemagne, Grèce), d’autres n’ont pratiquement pas imposé de restrictions aux cultes (Espagne, Bulgarie, Hongrie). Par exemple, le gouvernement néerlandais a fait le choix d’imposer des restrictions aux entreprises et aux organisations neutres, épargnant les organisations religieuses. Cela revient à considérer qu’au nom de la liberté religieuse, ces activités doivent être traitées différemment, avec l’idée que participer à un service religieux est

---

<sup>149</sup> Voir tableau en annexe.

fondamentalement différent que de se rendre dans un commerce ou d'aller à la salle de sport. Néanmoins, dans une société sécularisée, aller au cinéma ou assister à un match de foot peut se révéler aussi important que le culte, d'autant plus que ces activités ne sont pas excluantes, alors que le culte exclut les non croyants. Le fait que la liberté de religion soit consacrée dans les textes nationaux, européens, internationaux n'interdit pas la mise en place de restrictions. En France et en Belgique, le choix a été fait de ne pas fermer les lieux de culte mais d'interdire les rassemblements religieux, avec tout de même des exceptions, puis de les autoriser avec de fortes limitations quand la situation sanitaire l'a permis. Les différences de cadres juridiques (état d'urgence sanitaire du côté français et droit commun du côté belge) n'ont donc pas eu d'impact sur la stratégie gouvernementale en matière de restrictions sanitaires.

Nous pouvons cependant remarquer une différence d'approches en termes de qualification juridique. Afin d'interdire ou réglementer les rassemblements religieux, les textes français renvoient avant tout au lieu de culte, utilisant l'expression « *établissement de culte* », ce qui met l'accent sur la dimension sécuritaire des mesures. En Belgique, les pouvoirs publics ont eu plus de difficultés à trouver une qualification adéquate. Il est d'abord fait référence aux « *activités des cérémonies religieuses* »<sup>150</sup>, formule reprise des arrêtés ministériels des 13 et 18 mars 2020. Les textes partent ici des activités visées et non du lieu dans lequel elles s'exercent. Cependant cette expression a pu susciter quelques interrogations. Les chercheurs Adriaan Overbeeke et Louis-Léon Christians ont bien mis en évidence le caractère imprécis et ambigu de cette formulation. Ils notent que cette expression est inconnue du langage juridique belge ainsi que plus généralement de la langue française, alors que ce débat sémantique « *présente un enjeu réel pour déterminer par exemple le régime des assemblées spontanées ou des activités collectives qui n'auraient pas constitué une "cérémonie"* »<sup>151</sup>. Cette expression laisse planer un doute quant aux activités visées par l'interdiction, d'autant plus qu'elle a par la suite été reprise par les arrêtés suivants. Par ailleurs, cette expression vise explicitement les activités religieuses, alors que le régime belge de reconnaissance des cultes inclut les organisations philosophiques non confessionnelles. Se pose également la question des organisations non reconnues telles que le bouddhisme ou les francs-maçons. L'arrêté du 5 juin 2020 résout ce problème en visant « *l'exercice collectif du culte et l'exercice collectif de l'assistance morale non-confessionnelle et des activités au sein d'une association philosophique-non-*

---

<sup>150</sup> Art.5. AM du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID19, MB du 23 mars 2020.

<sup>151</sup> L-L. Christians, « Religion et crise sanitaire : les nouvelles certitudes du droit », *op.cit.* p. 583.

*confessionnelle* »<sup>152</sup>. Néanmoins, cette qualification est elle aussi susceptible d’entraîner des interrogations relatives aux autres activités collectives des cultes et organisations philosophiques, ce qui met en lumière la complexité du régime de cultes belge. Cela ferait alors « *ressurgir une incertitude classique quant à l’extension – réputée "en miroir" – du régime belge des cultes et convictions reconnus* »<sup>153</sup>. À partir de l’arrêté du 28 octobre 2020, il est simplement fait référence aux « *bâtiments de culte et bâtiments destinés à l’exercice public de l’assistance morale non confessionnelle* », ce qui est plus clair.

Concernant la question de l’assimilation de ces mesures au régime général des restrictions des rassemblements nous pouvons noter certaines différences. Les textes français dissocient clairement les restrictions apportées aux cultes de celles apportées aux autres rassemblements. Dans les décrets du 23 mars 2020<sup>154</sup> et du 11 mai 2020<sup>155</sup>, les dispositions concernant les cultes font l’objet d’un point particulier au sein des articles régissant les établissements recevant du public. Dans le décret du 29 octobre 2020<sup>156</sup>, un chapitre 6 est même réservé aux cultes, précisant les dispositions qui leur sont applicables. Nous pouvons d’ailleurs noter que le décret du 27 novembre 2020<sup>157</sup> résout une problématique d’ordre pratique en disposant explicitement que les déplacements à destination ou en provenance des lieux de culte sont autorisés. Cette possibilité était jusque-là implicitement admise par la non-fermeture des lieux de culte. Toutefois, cela posait des problèmes concrets dans la mesure où ces déplacements étaient compris par l’autorisation générale des déplacements individuels soumis à des limitations de temps et de distance, donc peu adaptés à des fidèles souhaitant se rendre dans des lieux de culte parfois éloignés. Cette distinction entre exercice collectif du culte et rassemblements généraux est moins évidente dans les textes belges qui tendent à intégrer ces mesures au sein des restrictions générales apportées aux rassemblements. L’arrêté ministériel du 23 mars 2020<sup>158</sup> inclut l’interdiction des « *activités des cérémonies religieuses* » dans son

---

<sup>152</sup> Art.6. AM du 5 juin 2020 modifiant l’arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 5 juin 2020.

<sup>153</sup> L-L. Christians, « Religion et crise sanitaire : les nouvelles certitudes du droit », *op cit.* p. 585.

<sup>154</sup> 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, JORF n°0072 du 24 mars 2020.

<sup>155</sup> Décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l’épidémie de covid-19 dans le cadre de l’état d’urgence sanitaire, JORF n°0116 du 12 mai 2020.

<sup>156</sup> 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, JORF n°0264 du 30 octobre 2020.

<sup>157</sup> 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, JORF n°0288 du 28 novembre 2020.

<sup>158</sup> AM du 23 mars 2020 portant des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 23 mars 2020.

article 5, au même titre que les rassemblements de manière générale ou les activités culturelles. L'arrêté ministériel du 5 juin 2020<sup>159</sup> complète quant à lui ce dernier arrêté en y ajoutant un article 5 ter dédié à l'exercice collectif du culte et de l'assistance morale non confessionnelle, prévoyant les exceptions à l'interdiction de rassemblement. Les arrêtés du 28 octobre, du 28 novembre et du 11 décembre 2020 prévoient un régime similaire pour les rassemblements civils et religieux, notamment les mariages et les funérailles.

### *B° La recherche d'« exceptions profanes »*<sup>160</sup>

En France et en Belgique, les pouvoirs publics ont veillé à ne pas sanctionner les lieux de culte d'une interdiction générale et absolue d'ouverture. Les prières individuelles sont, implicitement, toujours permises au sein de ces lieux. Cela permet de caractériser une différence majeure avec les fermetures administratives de lieux de cultes décidées après 2015. La liberté de culte est a priori moins atteinte par les mesures sanitaires. Si les lieux de culte n'ont pas été contraints de fermer, les rassemblements religieux ont été interdits puis fortement limités au fil des évolutions de la crise sanitaire, avec tout de même des exceptions.

La première exception a concerné les cérémonies funéraires. La particularité de cette activité est qu'elle ne concerne pas seulement la liberté religieuse. Certes, ces cérémonies revêtent une importance particulière aux yeux des croyants. Selon l'historien Alain Rauwel, la maîtrise des rites de la mort représente en Europe « *l'une des dernières sources de légitimité sociale des Églises* »<sup>161</sup>. Le caractère essentiel des cérémonies funéraires religieuses a été reconnu par la Cour européenne des droits de l'homme, qui estime que « *les rites funéraires et les modes de sépulture sont des composantes de la liberté religieuse* » et que « *la manière d'enterrer les morts représente un élément essentiel de la pratique religieuse* »<sup>162</sup>. Toutefois, le caractère essentiel des cérémonies funéraires dépasse le seul cadre de la liberté de culte, dans la mesure où ces cérémonies ne présentent pas nécessairement un caractère religieux. En outre, alors que la pandémie est la cause de nombreux décès, il paraît nécessaire de préserver un minimum de services religieux afin d'accompagner les défunts et leurs proches, que ces

---

<sup>159</sup> AM du 5 juin 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 23 mars 2020.

<sup>160</sup> CE, réf, 8 décembre 2020, n°249177, §14.

<sup>161</sup> A. Rauwel, « Les pratiques rituelles par temps de pandémie », *EHESS*, (<https://www.ehess.fr/fr/carnet/coronavirus/pratiques-rituelles-par-temps-pand%C3%A9mie>), 9 avril 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>162</sup> CEDH, 10 juillet 2001, *Johannische Kirche et Horst Peters c/ Allemagne*, n°41754/98, §51 et §54.

derniers soient croyants ou non. Du côté des arrêtés belges, l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 prévoit une dérogation spécifique, sans toutefois préciser la teneur religieuse ou non de ces cérémonies, avec une limitation fixée à 30 personnes<sup>163</sup>. Cette limitation est ensuite fixée à 15 personnes, avec l'arrêté ministériel du 3 avril 2020<sup>164</sup>, et reprise par les arrêtés suivants. Du côté français, le décret du 23 mars 2020 prévoit que « *tout rassemblement ou réunion en leur sein est interdit à l'exception des cérémonies funéraires dans la limite de 20 personnes* »<sup>165</sup>, solution reprise par le décret du 11 mai 2020<sup>166</sup>. Le décret du 29 octobre prévoit quant à lui une limitation de 30 personnes<sup>167</sup>. Pendant les premières vagues de la pandémie, les cérémonies funéraires ont été en France la seule exception explicite à l'interdiction des rassemblements dans les lieux de culte, ce qui s'explique par la gravité de ces événements, alors que le Covid-19 fait de nombreuses victimes.

Les pouvoirs publics belges sont allés plus loin en prévoyant explicitement des exceptions pour les mariages et ce dès le début de la crise sanitaire. En France, les décrets ne mentionnant pas cette possibilité, c'est le juge qui l'a mise en évidence, estimant dans son ordonnance du 7 novembre que « *les cérémonies religieuses pour les mariages doivent être regardées, même si les dispositions gagneraient à être explicitées, comme n'étant pas interdites dans les lieux de culte* »<sup>168</sup>. Les textes belges prévoient une telle exception, mais avec de fortes limitations. L'arrêté ministériel du 3 avril 2020 prévoit que sont autorisés « *les mariages religieux, mais uniquement en présence des conjoints, de leurs témoins et du ministre du culte* »<sup>169</sup>. Cette limite est finalement portée à 15 personnes par l'arrêté ministériel du 11 décembre 2020<sup>170</sup>, afin de coïncider avec la limite générale des rassemblements religieux. Ces dispositions amènent deux questionnements. D'une part, la mise en place de dérogations pour les mariages ne constitue pas, a priori, une réponse à un besoin spirituel impérieux pour les

---

<sup>163</sup> Art.5. AM du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 23 mars 2020.

<sup>164</sup> Art.5. AM du 3 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 3 avril 2020.

<sup>165</sup> Art.8.IV. 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, JORF n°0072 du 24 mars 2020.

<sup>166</sup> Art.27.II.C. Décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, JORF n°0116 du 12 mai 2020.

<sup>167</sup> Art.47.I. 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, JORF n°0264 du 30 octobre 2020.

<sup>168</sup> CE, ord.réf, 7 novembre 2020, n°445825, cons. 14.

<sup>169</sup> Art.5. AM du 3 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 3 avril 2020.

<sup>170</sup> Art.1er. AM du 11 décembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 11 décembre 2020.

croyants. D'autre part, si les pouvoirs publics décident de mettre en place une telle exception, ils doivent veiller à ce qu'elle corresponde aux différentes traditions religieuses. La limitation des mariages religieux à cinq personnes pourrait être vue comme un « *décalque qui semble inspiré des traits du catholicisme* »<sup>171</sup>, et notamment du canon n°1108 du Code de droit canonique. Cette référence ne résulte vraisemblablement pas d'une volonté délibérée des pouvoirs publics de privilégier les catholiques, mais elle entraîne un déséquilibre concret, ce qui a donné lieu à un recours devant le Conseil d'État, porté par des requérants juifs, amenant le gouvernement à changer la réglementation applicable aux cérémonies religieuses<sup>172</sup>.

Ces exceptions constituent ainsi des « *exceptions profanes* » dans la mesure où elles concernent des temps forts de la vie civile et religieuse. Il s'agit donc moins de sauvegarder des éléments essentiels du culte que de protéger des événements dont l'importance excède le seul cadre de la liberté religieuse. Enfin, une troisième exception explicite concerne l'enregistrement de cérémonies religieuses, prévue en Belgique par l'arrêté ministériel du 17 avril 2020 disposant que sont autorisées les cérémonies religieuses enregistrées avec un maximum de 10 personnes, à condition que le lieu reste fermé au public<sup>173</sup>. En France, cette possibilité a été dégagée de manière plus indirecte, dans le cadre de questions posées par un maître de conférences en droit canon, au bureau central des cultes du ministre de l'Intérieur<sup>174</sup>.

\*

Les autorités publiques française et belge ont adopté une stratégie assez similaire en considérant que la liberté de culte n'exonérait pas les activités culturelles des restrictions qui s'appliquaient alors aux autres secteurs. Les normes de crise témoignent ainsi d'une difficile objectivation de ces activités ainsi que d'une volonté de préserver les éléments du culte considérés comme les plus importants. Ces événements ne renvoient en réalité pas seulement à la liberté de culte, ce qui laisse penser qu'il s'agit moins d'une volonté de préserver des activités culturelles jugées essentielles pour les fidèles que de sauvegarder des temps forts aussi bien civils que religieux. Mais les pouvoirs publics ont surtout dû répondre à la question délicate de la place à accorder au culte par rapport aux secteurs d'activité, dans le cadre d'une balance des intérêts plutôt défavorable à la liberté de culte.

---

<sup>171</sup> L-L. Christians, « Religion et crise sanitaire : les nouvelles certitudes du droit », *op.cit.*, p. 585.

<sup>172</sup> CE, réf, 8 décembre 2020, n°219177.

<sup>173</sup> Art.2. AM du 17 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 17 avril 2020.

<sup>174</sup> J. Lalouette, « La vie des cultes en France au temps du Covid-19 », *Fondation Jean Jaurès*, (<https://www.jean-jaures.org/publication/la-vie-des-cultes-en-france-au-temps-du-covid-19>), 5 mai 2020, consulté le 15 mai 2023.

## II) La primauté de la rationalité profane sur le sacré

Les restrictions sanitaires, certes motivées par la nécessité de protéger la population et de limiter les réunions dans les espaces publics, sont aussi le fruit d'arbitrages entre des considérations d'ordre politique et économique (A). La mise en place des mesures sanitaires a ainsi mis en lumière un débat sur les activités essentielles dans des sociétés sécularisées, et sur la place du culte au sein de l'ensemble des secteurs d'activité touchés par la crise (B).

### *A° La priorité accordée à la reprise de l'activité économique sur les activités culturelles*

Les restrictions sanitaires ont entraîné des tensions comparatives entre les différents secteurs touchés par les mesures gouvernementales. Ce phénomène s'est particulièrement accru lors des déconfinements en milieu et en fin d'année. Le retour progressif à la normale a entraîné une concurrence entre les secteurs d'activité, chacun essayant de faire valoir son caractère essentiel. S'est notamment posée la question de l'éventuelle prise en compte des échéances des calendriers religieux. Les périodes allant d'avril à juin ainsi que les mois de novembre et décembre sont marqués par l'existence de temps forts religieux. Ces fêtes représentent, d'une part des événements importants dans la vie des croyants, même des moins pratiquants, d'autre part, des *clusters* potentiels susceptibles d'accélérer la propagation du virus. Les pouvoirs publics français ont tenté d'intégrer ces éléments dans leur raisonnement. Le 4 mai 2020, le Premier ministre français Édouard Philippe annonce une possible reprise des cultes le 29 mai, affichant explicitement le souci de correspondre aux étapes importantes des calendriers religieux. Néanmoins, cette solution n'apparaît pas totalement satisfaisante pour les musulmans, dans la mesure où l'Aïd el-Fitr est fixé pour le 24 mai<sup>175</sup>. Finalement, malgré ces déclarations, c'est suite à l'injonction du Conseil d'État que le gouvernement a été contraint d'autoriser les rassemblements religieux<sup>176</sup>. En pratique, cela a permis aux catholiques de fêter la Pentecôte du 31 mai, dans la mesure où les délais étaient trop courts pour permettre aux cultes juif et musulman de s'organiser pour célébrer Pessah et l'Aïd el-Fitr. Concernant les fêtes de fin d'année, les messes de Noël ont pu être célébrées collectivement, notamment grâce à la multiplication des cérémonies. En Belgique, les principales fêtes religieuses n'ont pas pu être célébrées de manière collective. Un élément en particulier a suscité l'interrogation des

---

<sup>175</sup>« Communiqué - Fin de l'interdiction des cérémonies religieuses avancée pour la Pentecôte : l'incompréhension de la Grande Mosquée de Paris », *Grande Mosquée de Paris*, (<https://www.mosqueedeparis.net/fin-de-linterdiction-des-ceremonies-religieuses-avancee-pour-la-pentecote-lincomprehension-de-la-grande-mosquee-de-paris/>), 5 mai 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>176</sup> CE, ord.réf, 18 mai 2020, M. W et autres, n°440366 et al.



croyants. Le 27 novembre 2020, le gouvernement belge a décidé d'autoriser la réouverture des magasins non essentiels afin de faciliter l'achat des cadeaux de Noël, tout en maintenant l'interdiction des cérémonies religieuses, Noël y compris. Les croyants ont particulièrement été choqués par le fait que, dans son discours accompagnant cette annonce, le Premier ministre Alexander De Croo n'ait même pas évoqué la dimension religieuse des fêtes de fin d'année<sup>177</sup>. S'il est évident qu'aujourd'hui Noël est une fête célébrée aussi bien par les croyants que les non croyants, il n'apparaît pas opportun d'écarter complètement sa dimension religieuse, bien réelle pour une partie non négligeable de la population. Cela constitue un exemple de la priorité accordée à l'activité économique sur ce qui relève du simple culte. Finalement, les messes de Noël ont dû être célébrées avec un maximum de 15 personnes, ce qui a suscité la déception des évêques appelant à une « *ouverture maximale des églises* »<sup>178</sup>. Les pouvoirs publics français semblent donc plus sensibles au caractère primordial des temps forts religieux, alors qu'ils sont essentiellement perçus comme un risque sanitaire côté belge.

Au-delà de la question des calendriers religieux, les pouvoirs publics ont surtout été guidés par l'objectif de reprise de l'activité économique du pays. Dans ce cadre, les cultes n'apparaissent pas prioritaires car ils ne constituent pas des activités marchandes susceptibles de relancer l'économie nationale. Les gouvernements ont ainsi défini leurs priorités. Cela était particulièrement visible en France où les autorités publiques ont mis en avant leur souhait de donner la priorité à la relance de l'économie. En effet, « *la ligne du gouvernement, après avoir été floue, est finalement apparue assez clairement : restreindre les interactions sociales lorsque cela s'impose, tout en s'efforçant de pénaliser le moins possible l'activité économique* », cette primauté de la dimension économique se faisant au détriment des activités hors marché, notamment les activités culturelles et culturelles<sup>179</sup>. Cet arbitrage en faveur des activités marchandes a également été reproché aux autorités belges. À ce titre, « *le fait d'avoir repoussé comme moins urgente la réouverture des lieux de culte, dans le même temps que le secteur de la culture était apprécié d'une façon identique, contrairement aux magasins par exemple témoigne peut-être, outre les conditions sanitaires propres à l'exercice de ces activités, que les*

---

<sup>177</sup> L-L. Christians, « Covid-19, law and religion in Belgium », *International Conference on Covid-19 Pandemic & Religious Freedom: Reports from North America and Europe*, University of Portsmouth, p. 68.

<sup>178</sup> « Prolongation du lockdown des célébrations religieuses publiques dans les lieux de culte – Réaction des Évêques de Belgique », *Conférence épiscopale de Belgique*, (<https://www.cathobel.be/2020/12/prolongation-du-lockdown-des-celebrations-religieuses-publiques-dans-les-lieux-de-culte-reaction-des-vevques-de-belgique/>), 1<sup>er</sup> décembre 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>179</sup> L. de Fournoux, « Crise sanitaire et droits fondamentaux : les mutations du référé-liberté », *Europe des droits et libertés*, 2021, n°3, p. 82.

critères d'appréciation ont été avant tout économiques, liés à la consommation, et ont moins pris en compte les activités non marchandes »<sup>180</sup>. Alors que les pouvoirs publics souhaitent déconfiner la population, ils doivent faire des choix, tous les secteurs d'activité ne pouvant reprendre en même temps, au risque d'amener une accélération de la circulation du virus. C'est ce qui motive dans les deux cas la volonté des gouvernements de privilégier la réouverture des commerces et, dans un second temps, des restaurants et cafés. Ainsi, 73 parlementaires français ont signé une tribune intitulée « *La liberté de culte serait-elle moins importante que la liberté de consommer ?* », parue dans le Figaro le 1er mai 2020. Les signataires invitent le gouvernement à reconsidérer les restrictions apportées à la liberté de culte, dénonçant « *un ordre des priorités qui devient très vite un ordre d'importance* »<sup>181</sup>. En Belgique, des voix contestataires se sont élevées dénonçant le fait que la « *question de la reprise des cultes n'a pas été considérée comme assez importante pour en faire l'une des priorités lors des premières discussions concernant les phases du déconfinement* », et regrettant que les besoins spirituels n'aient pas été pris en compte<sup>182</sup>. Cette priorité donnée à l'activité économique ne résout pas, en France, le problème du financement des cultes, alors que les lieux de cultes se sont retrouvés privés d'une partie de leurs ressources. Les activités cultuelles ne rentrant pas dans la définition des activités marchandes, cet aspect n'est pas pris en compte par les pouvoirs publics.

### *B° Le culte est-il une activité essentielle ?*

Alors que les pouvoirs publics tentent de déterminer les activités les plus nécessaires au bon fonctionnement de la société, certains biens et services font l'objet d'un consensus concernant leur caractère essentiel (commerces de première nécessité, services de police et de justice, pharmacies, écoles...). La question des services religieux est moins évidente. On ne saurait en effet nier le caractère essentiel des rites collectifs pour les fidèles. Les textes sacrés commandent pour la plupart la participation à des prières collectives et l'accomplissement de certains rites spécifiques. La question est alors de savoir quelle valeur les pouvoirs publics doivent donner à ces commandements religieux. Nous retrouvons ici un débat philosophique

---

<sup>180</sup> « La religion à l'épreuve de la pandémie », *ORELA*, 2020, p. 33.

<sup>181</sup> « La liberté de culte serait-elle moins importante que la liberté de consommer ? », *Le Figaro*, (<https://www.lefigaro.fr/vox/societe/la-liberte-de-culte-serait-elle-moins-importante-que-la-liberte-de-consommer-20200501>), 1er mai 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>182</sup> « Chers responsables politiques, il est temps de déconfiner les lieux de culte », *La Libre*, (<https://www.lalibre.be/debats/opinions/2020/06/02/chers-responsables-politiques-il-est-temps-de-deconfiner-les-lieux-de-culte-IGSBLCWEL5C2PANCOQDVNKD2R4/>), 2 juin 2020, consulté le 15 mai 2023.

entre l'approche « *difference sensitive* » et l'approche « *difference blind* »<sup>183</sup>. La première approche, défendue par Bhikhu Parekh avance le fait que l'identité religieuse des individus n'est pas choisie mais constitue le résultat d'une intégration culturelle dont ils ne peuvent pas se séparer. Il en découle que le gouvernement, au nom de l'égalité entre les citoyens, ne saurait interférer dans l'organisation de cérémonies religieuses. La deuxième approche, défendue par Brian Barry, prône le fait que le gouvernement ne devrait pas autoriser d'exceptions pour les pratiques religieuses et culturelles. Selon le philosophe britannique, ces pratiques, dont les services religieux font partie, résultent de choix faits par l'individu qui n'est ainsi jamais obligé de participer aux pratiques collectives religieuses. Finalement, que la participation aux rites soit ou non un choix, les célébrations collectives revêtent incontestablement un caractère essentiel aux yeux des fidèles, mais celui-ci ne saurait entraîner une impossibilité de réguler ces activités, ni constituer une raison de les placer dans la même catégorie que les produits de première nécessité. Le culte représente un besoin essentiel pour une partie bien déterminée de la population, ce qui exclut par définition toutes les personnes non croyantes, d'autant plus que tous les croyants ne sont pas pratiquants. Cependant, le risque de propagation du virus concerne la population entière. Il convient également de garder à l'esprit le fait que les croyants ne sont pas que des croyants, ce sont des individus qui bénéficient eux aussi des réouvertures d'autres secteurs d'activité.

Revendiqué par les fidèles, le caractère essentiel du culte n'est pas reconnu comme tel par les pouvoirs publics. La crise du Covid-19 a mis en évidence un décalage entre la valeur supérieure donnée par les croyants-pratiquants à la pratique collective, au cœur de leur liberté de culte, et le fait qu'il n'y ait pas de traitement de faveur accordé à cette activité par les autorités publiques. Dans des sociétés sécularisées, il y a inévitablement un manque de considération vis-à-vis des personnes pour qui les valeurs spirituelles sont plus importantes que les valeurs matérielles et pour qui la vie n'a pas de sens sans communion collective<sup>184</sup>, même si cela ne saurait aller à l'encontre de la protection de la santé publique. La liturgie est le plus souvent vue par les pouvoirs publics, ainsi qu'une partie de l'opinion publique, comme une réunion ordinaire, ou comme une activité « *facultative, individuelle, et ne concernant qu'une*

---

<sup>183</sup> L. Franken, F. Levrau, « Godsdienstvrijheid en covid-19 in België en Nederland: een kritische analyse », *Religie & Samenleving*, 2021, Vol 16, n°2, p. 184.

<sup>184</sup> P. Mazurkiewicz, « Religious freedom in the time of the pandemic », *Religions*, (en ligne : <https://www.mdpi.com/2077-1444/12/2/103#fn011-religions-12-001032021>), 3 février 2021, consulté le 16 mai 2023.

*communauté parmi d'autres* »<sup>185</sup>. Se concentrant sur les catholiques, particulièrement revendicatifs, Olivier Roy met en avant le fait que l'Église se présente, pendant la crise sanitaire, comme une « *communauté des consommateurs de biens sacrés* », ce qui entérine sa marginalisation et une forme d'auto-sécularisation. En Belgique, la religion a longtemps été considérée par une grande partie de la population comme essentielle à l'identité individuelle et collective mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. La population est moins croyante ou elle l'est d'une manière différente (moins pratiquante). Du point de vue des normes de crise, il apparaît très clair que le culte n'est pas considéré comme un service essentiel. Les arrêtés belges comprennent à chaque fois une annexe listant les « *commerces, entreprises et services privés et publics qui sont nécessaires à la protection des besoins vitaux de la Nation et des besoins de la population* », dont le culte ne fait pas partie, entérinant officiellement le fait que la religion ne peut être considérée de la même manière que des activités jugées essentielles comme les institutions de soins médicaux, les services de transports en commun ou encore les hôtels. Cela a pu entraîner résistances et provocations. En France et en Belgique, des « *cérémonies clandestines* » ont été organisées. Ces événements restent marginaux mais traduisent le malaise d'une partie des croyants ayant eu l'impression que leur liberté religieuse était réduite à néant par les restrictions sanitaires. À Paris, la célébration d'une messe pascale non autorisée dans l'église Saint-Nicolas-du-Chardonnet, dans la nuit du 11 au 12 avril 2020, a été l'occasion pour les personnes impliquées d'adopter une stratégie victimaire, en dénonçant la persécution et la délation qu'elles disaient subir. En Belgique, les restrictions ont, entre autres, rencontré une résistance au sein de la communauté juive ultra-orthodoxe, ce qui a notamment conduit le bourgmestre d'Anvers à fermer une synagogue en janvier 2021<sup>186</sup>.

Ainsi, le régime de confinement met en exergue une « *logique de dévalorisation de certains systèmes de sens et de valeurs symboliques, ceux qui sont associés à la subjectivité et à la croyance, au profit d'autres systèmes associés à l'objectivité et à la rationalité* »<sup>187</sup>. Peu importe que le régime des cultes soit un régime de séparation stricte ou de reconnaissance des cultes, le constat est celui de pouvoirs publics partagés entre la volonté de ne pas impacter de

---

<sup>185</sup> « Le croyant est-il un consommateur comme les autres ? par Olivier Roy », *L'Obs*, (<https://www.nouvelobs.com/idees/20200508.OBS28544/le-croyant-est-il-un-consommateur-comme-un-autre-par-olivier-roy.html>), 8 mai 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>186</sup> « De Wever ferme une synagogue d'Anvers pendant 4 semaines après plusieurs infractions », *La Libre*, (<https://www.lalibre.be/belgique/societe/2021/01/29/de-wever-ferme-une-synagogue-danvers-pendant-4-semaines-apres-plusieurs-infractions-HVHUH4GW6NBQDEAIEC5MZGFKTQ/>), 29 janvier 2021, consulté le 15 mai 2023.

<sup>187</sup> A. Artaud de la Ferrière, « Religion et sécularisme au temps du coronavirus », *PUG - Le virus de la recherche*, 2020, p. 9.

manière disproportionnée la liberté de culte des croyants, et d'autre part celle de prendre acte de la sécularisation des sociétés et de privilégier la santé ainsi que les activités économiquement et socialement nécessaires.

Cet arbitrage n'est pas aisé et entraîne parfois des maladroites. En Belgique nous pouvons noter que l'exercice individuel et collectif du culte sont exemptés du respect des règles de distanciation sociale par l'arrêté royal du 28 octobre 2021, même s'il n'est pas la seule exception<sup>188</sup>. En France, alors que le culte n'est pas reconnu comme un service essentiel, certaines interprétations des pouvoirs publics interrogent. Par exemple, le Conseil scientifique recommande dans son avis du 23 mars 2020 la mise en place d'un accompagnement spirituel sous la forme d'une permanence téléphonique nationale, estimant qu'en termes de santé publique « *le soin pastoral est également essentiel dans toute réponse à une crise épidémique* »<sup>189</sup>, dispositif annoncé par le ministre de l'Intérieur le 9 avril 2020<sup>190</sup>. Par ailleurs, en France, le décret du 19 juillet 2021 étend l'obligation de présentation du passe sanitaire à la plupart des lieux publics, dont notamment les lieux de « *loisirs et de culture* » ainsi que les restaurants et transports longue distance<sup>191</sup>. Cependant, les lieux de culte se trouvent exemptés de cette obligation, sauf pour les activités non culturelles se déroulant dans ces lieux. Dans un entretien au Figaro, les services du Premier ministre ont justifié cette exemption en avançant que « *les lieux de culte bénéficiant d'une protection constitutionnelle, ils ne sont pas concernés par le passe sanitaire* »<sup>192</sup>. Or, les lieux de culte ne sont pas les seuls à bénéficier d'une telle protection. L'accès à la culture bénéficie notamment d'une protection constitutionnelle, à travers le préambule de la Constitution de 1946, et internationale, avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966. Il semble que le contexte sanitaire amenant les pouvoirs publics à prendre des décisions rapidement ait pu entraîner à certains moments une confusion quant à la place et la valeur du culte dans une société laïque.

---

<sup>188</sup> Art.20. Arrêté royal du 28 octobre 2021 portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique déclarée concernant la pandémie de coronavirus COVID-19, MB du 29 octobre 2021.

<sup>189</sup> Avis du Conseil scientifique du 23 mars 2020, p. 7.

<sup>190</sup> Ministère de l'Intérieur et des outre-mer, « Dispositif d'écoute et de soutien spirituel », 9 avril 2020.

<sup>191</sup> Décret n°2021-955 du 19 juillet 2021 modifiant le décret n°2021-699 du 1<sup>er</sup> juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire JORF n°0166 du 20 juillet 2021.

<sup>192</sup> « Passe sanitaire : les lieux de cultes ne seront pas concernés, sauf en cas d'activités "non culturelles" », *Le Figaro*, (<https://www.lefigaro.fr/actualite-france/pass-sanitaire-les-lieux-de-cultes-ne-seront-pas-concernes-20210713>), 21 juillet 2021, consulté le 15 mai 2023.

## **Conclusion chapitre 1**

Si la France et la Belgique témoignent de régimes de cultes différents, des obligations positives pèsent sur les pouvoirs publics, ces derniers devant garantir l'effectivité de la liberté de culte des croyants. Des limitations à la liberté de culte peuvent toutefois être admises dans le cadre du maintien du bon ordre public. L'État veille alors à respecter des exigences de neutralité et de proportionnalité. Les autorités publiques sont également soumises à des obligations d'agir en matière de protection de la santé publique, à laquelle les cultes doivent se soumettre. Face à la crise du Covid-19, les autorités administratives françaises et belges ont agi dans des cadres juridiques différents, avec d'une part l'entrée en vigueur de l'état d'urgence sanitaire et d'autre part sur le droit commun. Toutefois, la logique d'intervention reste similaire, se basant sur des pouvoirs de police administrative plus ou moins étendus en vue de préserver la salubrité publique. La crise sanitaire témoigne d'une certaine perte de repères des pouvoirs publics face à la protection de la liberté de culte, ainsi que de la volonté de ces derniers de se rattacher à de nouveaux équilibres. Les ministres du culte ont ainsi vu leur autonomie diminuer au profit de la compétence des autorités de police administrative. Dans leur action de réglementation de la liberté de culte, les pouvoirs publics ont dû composer avec les représentants religieux. Cependant, une telle coopération pose question en France, pays de la séparation stricte entre l'État et les cultes. En Belgique, un tel dialogue interconvictionnel est généralement encouragé mais sa mise en œuvre effective n'est pas aussi aisée. Les deux pays ont donc fait le choix de réglementer les rassemblements religieux, tout en veillant à ne pas porter d'atteinte trop disproportionnée à la liberté de culte, ce qui a motivé la décision de ne pas imposer la fermeture des lieux de culte. Ils ont alors cherché à prévoir des exceptions à la restriction de la liberté de culte, les alignant sur les événements primordiaux de la vie civile. Il paraît évident que le culte ne peut aujourd'hui être considéré par les pouvoirs publics comme un service essentiel. Ce constat n'est bien sûr pas nouveau mais il se révèle avec force en temps de crise, alors que les pouvoirs publics doivent arbitrer entre des intérêts contraires afin de limiter les déplacements de la population au maximum, sans impacter les activités nécessaires au bon fonctionnement de la société. La crise témoigne d'une hiérarchisation des secteurs d'activité accordant une valeur primordiale à l'activité économique. Le culte ne sort donc pas gagnant de cet arbitrage, au détriment des croyants qui s'estiment lésés par les mesures gouvernementales et qui estiment que leur liberté de culte est profondément atteinte par les restrictions sanitaires. C'est ce besoin de spiritualité et de culte collectif, jugé essentiel par les croyants, qui a motivé les recours portés devant les juges.

## **Chapitre 2 - L'intervention des juges garants des libertés fondamentales :** **un office complexe lié à la difficile protection de la liberté de culte face à** **l'urgence sanitaire**

Au plus fort de la crise sanitaire, entre le 10 mars et le 13 octobre 2020, le Conseil d'État français a été saisi de 552 requêtes, dont 320 en référé, ce qui constitue une augmentation de 60 % par rapport à une période normale<sup>193</sup>. Entre le 8 avril et le 10 décembre 2020, son homologue belge a été saisi de 117 dossiers contentieux en rapport avec la crise sanitaire<sup>194</sup>. En 2020, les juridictions ont enregistré un nombre important de requêtes, dont une grande partie concernait les mesures sanitaires mises en place par les pouvoirs publics pour faire face à la pandémie de Covid-19. Plusieurs recours ont été portés devant les juges nationaux afin de sanctionner les autorités publiques pour leur ingérence dans la liberté de culte. Il est intéressant de noter que les recours ont majoritairement été portés par des particuliers ainsi que des associations. À quelques exceptions près, les représentants religieux et ministres du culte se sont relativement tenus à l'écart du contentieux, préférant préserver le dialogue avec les autorités publiques. En France, les recours ont majoritairement été portés par des particuliers et associations catholiques. Les requérants belges sont quant à eux plus divers, et le Conseil d'État a également eu à statuer sur des recours portés par des particuliers juifs, orthodoxes et musulmans. Alors que les restrictions sanitaires mises en place par les pouvoirs publics pour limiter la propagation du virus ont inévitablement empiété sur un bon nombre de libertés publiques, les juges ont été considérés comme les derniers remparts face à la mise entre parenthèses des libertés, dont la liberté de culte fait partie.

Cependant, le juge se trouve en temps de crise dans une position complexe. Comme le notait Paul Leroy, « *la liberté du juge en temps de crise est très limitée. En une époque tourmentée, le juge ne peut aller à contre-courant. Il ne peut défendre le droit à lui seul, alors que le Parlement, soit accorde les pouvoirs exceptionnels, soit se montre très conciliant envers les initiatives de l'exécutif* »<sup>195</sup>. Le juge doit ainsi réussir à se positionner par rapport aux pouvoirs publics, dans le but de défendre les libertés fondamentales, sans pour autant perdre de vue le contexte sanitaire particulier qui a motivé les restrictions.

---

<sup>193</sup> B. Lasserre, « Le Conseil d'État face à la crise sanitaire du Covid-19 », (<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-conseil-d-etat-face-a-la-crise-sanitaire-du-covid-19-par-bruno-lasserre-vice-president-du-conseil-d-etat>), 17 septembre 2020, consulté le 16 mai 2023.

<sup>194</sup> P. Bouvier, « Questionnaires - Belgique », in D. Le Prado (dir), *L'État de droit et la crise sanitaire. Actes de la conférence du 17 juin 2021*, Paris : Société de législation comparée, 2022, p. 103.

<sup>195</sup> P. Leroy, *L'organisation constitutionnelle et les crises*, Paris : LGDJ, 1966, p. 129.

## **Section 1 – La difficulté pour les juges de situer et caractériser la liberté de culte dans un contexte d’urgence sanitaire liberticide**

Saisis de nombreux recours en urgence et extrême urgence, les juges français et belges ont été amenés à juger de la légalité des mesures sanitaires de lutte contre le Covid-19. Ils interviennent alors dans l’urgence afin de concilier protection de la santé publique et liberté de culte, exercice qui n’est pas aisé alors que les atteintes aux libertés fondamentales sont nombreuses (§1). Cela les a alors amenés à définir la liberté de culte, donnant à voir l’interprétation que font les juges administratifs français et belges de cette liberté ainsi que la valeur qu’ils lui accorde (§2).

### **Paragraphe 1 – L’intervention des juges pour sauvegarder la liberté de culte dans un contexte d’urgence sanitaire inédit**

Les juges sont intervenus dans le cadre de procédures en urgence permettant d’obtenir une décision rapide du juge, mais impliquant des conditions de jugement particulières elles-mêmes impactées par la crise (I). L’office du juge consiste alors à effectuer une conciliation classique entre liberté de culte et santé publique, dans un contexte inédit d’atteintes aux libertés publiques (II).

#### **I) Une intervention dans l’urgence pour juger des mesures sanitaires exceptionnelles impactant les libertés fondamentales**

Pour juger des recours contre les restrictions sanitaires, dont ceux visant les mesures impactant la liberté de culte, les juges sont intervenus dans un cadre particulier, celui des procédures en urgence (A). Si les conditions des référés ont été rappelées de manière classique, les règles procédurales ont été altérées par le contexte sanitaire, ce qui interroge quant à la mise à l’écart de certaines garanties procédurales (B).



## *A° Les juges administratifs au secours des libertés publiques*

Le juge administratif français a acquis un rôle de défenseur des libertés fondamentales, au détriment de la compétence du juge judiciaire. Ainsi, l'état d'urgence sécuritaire a vu un élargissement de la compétence du juge administratif, alors que le champ de la liberté individuelle se trouve de plus en plus restreint, comme mis en avant par le professeur Xavier Vandendriessche<sup>196</sup>. Selon Agnès Roblot-Troizier, ce processus est allé de pair avec un relatif retrait du Conseil constitutionnel concernant le contrôle de constitutionnalité de la loi sur l'état d'urgence<sup>197</sup>. Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, la compétence du juge administratif a été expressément prévue par l'article L.3131-18 du CSP issu de la loi du 23 mars 2020 qui dispose que « *les mesures prises en application du présent chapitre peuvent faire l'objet, devant le juge administratif, des recours présentés, instruits et jugés selon les procédures prévues aux articles L.521-1 et L.521-2 du Code de justice administrative* ». En Belgique, la situation est différente car il existe une réelle complémentarité entre le Conseil d'État, seule juridiction administrative à compétence générale, et les tribunaux judiciaires qui peuvent également connaître des litiges portant sur les actes de l'administration. Pendant la pandémie, c'est surtout le Conseil d'État qui a été mobilisé, même si dans un second temps les requérants se sont plus tournés vers les juridictions judiciaires au vu de la sévérité du Conseil d'État. Le juge administratif a lui-même reconnu sa compétence pendant la crise : « *la pandémie du Covid-19 conduit à des circonstances exceptionnelles dans lesquelles les recours introduits devant le Conseil d'État, notamment selon la procédure d'extrême urgence, doivent continuer à être traités, dans le respect des mesures de lutte contre la propagation du virus* »<sup>198</sup>.

Dans le contexte de la pandémie, les recours en annulation classiques se révèlent peu pertinents, les délais de jugement étant trop longs pour pouvoir apporter des solutions satisfaisantes aux requérants. Cela explique pourquoi ces derniers se sont majoritairement tournés vers les procédures d'urgence. Le droit français et le droit belge prévoient à ce titre des recours permettant d'obtenir une réponse rapide du juge administratif, et notamment du Conseil d'État. À l'occasion de ces procédures en urgence, les parties requérantes peuvent demander au juge de prononcer des mesures provisoires et la suspension de l'acte contesté.

---

<sup>196</sup> X. Vandendriessche, « Le contrôle du Conseil d'État sur les mesures prises au titre de l'état d'urgence », *AJDA*, 2018, n°23, p. 1324-1333.

<sup>197</sup> A. Roblot-Troizier, « État d'urgence et protection des libertés », *RFDA*, 2016, p. 424.

<sup>198</sup> CE, réf, 3 juillet 2020, n°247995, VI. 2.

En France, la loi du 30 juin 2000<sup>199</sup> a introduit trois nouveaux recours devant le juge administratif. Celui qui nous intéresse ici, car le plus mobilisé par les requérants, notamment en matière de liberté de culte, est le référé-liberté. Prévu par l'article L.521-2 du CJA, il amène le juge à statuer dans un délai de 48 h. Trois conditions doivent être réunies afin de permettre la mise en œuvre du référé-liberté. Tout d'abord, l'atteinte à la liberté fondamentale constatée doit être imputable à une personne publique ou à un organisme chargé de la gestion d'un service public dans l'exercice de ses pouvoirs<sup>200</sup>. Ensuite, le CJA exige la démonstration d'une urgence propre et particulière. Cette condition est satisfaite à partir du moment où les faits imposent au juge de se prononcer dans un délai de 48 h<sup>201</sup>. De plus, l'urgence est reconnue « *lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre* »<sup>202</sup>. Enfin, la mise en œuvre du référé-liberté exige une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale reconnue comme telle sur le fondement de l'article L.521-2 du CJA. Une telle atteinte est généralement considérée comme grave dès lors qu'il y a un lien direct entre la mesure de police et l'atteinte à la liberté<sup>203</sup> et comme illégale lorsque celle-ci est disproportionnée à ce qu'exige le maintien du bon ordre public<sup>204</sup>. En droit belge, l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit la possibilité d'introduire des recours en extrême urgence contre un acte de l'administration<sup>205</sup>. L'extrême urgence est une notion spécifique impliquant une incompatibilité avec le traitement de l'affaire selon la demande en suspension ordinaire. Pour que l'extrême urgence soit reconnue deux conditions doivent être réunies : l'imminence d'une atteinte aux intérêts du requérant et la diligence du demandeur pour empêcher cette atteinte et pour saisir le Conseil d'État<sup>206</sup>. Il ne suffit pas que la procédure de suspension ordinaire ne puisse pas régler le litige à temps, il faut présenter « *d'autres éléments de fait propres à la cause et constitutifs d'une extrême urgence inhérente à celle-ci* »<sup>207</sup>. Par ailleurs, le requérant doit justifier de l'existence d'un moyen sérieux qui ne doit pas être directement relatif à la légalité de l'atteinte spécifique à l'élément qui justifie l'urgence<sup>208</sup>.

#### *B° Une intervention des juges dans l'urgence entre classicisme et adaptations*

---

<sup>199</sup> Loi n°2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, JORF n°151 du 1<sup>er</sup> juillet 2020.

<sup>200</sup> TC, 12 mai 1997, Préfet de police de Paris c/ TGI Paris, n°03056.

<sup>201</sup> CE, ord.réf, 28 février 2003, Commune de Pertuis c/ Pellenc, n°254411, cons. 5.

<sup>202</sup> CE ord.réf, 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres, n°228815, cons. 2.

<sup>203</sup> CE ord.réf, 12 novembre 2001, Commune de Montreuil-Bellay, n°239840.

<sup>204</sup> CE, 19 mai 1933, Benjamin, n°17413.

<sup>205</sup> Art.17. Lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, MB du 21 mars 1973.

<sup>206</sup> CE, réf, 2 décembre 2014, Ngandu, n° 229439.

<sup>207</sup> CE, réf, 19 janvier 2015, Dufour, n° 229858, cons. 6.

<sup>208</sup> CE, réf, 24 février 2015, Perpette, n°230282.

Les premiers recours contre les mesures sanitaires sont une occasion pour les juges de rappeler le cadre de leur intervention. Ainsi, le Conseil d'État français énonce les conditions classiques du référé-liberté, rappelant qu'il lui revient de constater l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, et d'ensuite prescrire les mesures provisoires nécessaires<sup>209</sup>. L'urgence caractérisée est alors déterminante dans cette appréciation. Il précise également que l'atteinte illégale doit être appréciée au vu des moyens de l'administration et des mesures qu'elle a déjà prises, conformément à une jurisprudence constante<sup>210</sup>. Le Conseil d'État belge s'est également attaché à rappeler les conditions du recours en extrême urgence, rappelant que le traitement de l'affaire doit être incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension, que cette procédure doit prévenir utilement le dommage craint et que le demandeur doit avoir agi avec diligence<sup>211</sup>. Dans le cadre de recours dirigés contre un arrêté limitant les rassemblements religieux, le juge belge a également réaffirmé une jurisprudence constante selon laquelle « *le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel* »<sup>212</sup>. Dans ces mêmes décisions, le Conseil d'État rappelle que « *le simple fait qu'il soit porté atteinte à une liberté fondamentale ne constitue pas en soi un inconvénient d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse le laisser se produire en attendant l'issue de la procédure en annulation* »<sup>213</sup>. Dans le cadre des recours concernant les mesures sanitaires, dont ceux concernant la liberté de culte, les juges administratifs réaffirment donc les conditions classiques de mise en œuvre des procédures d'urgence.

Ce cadre connaît cependant des adaptations imposées par les mesures sanitaires. Alors qu'il doit apprécier l'urgence de la situation des requérants, le juge administratif doit lui-même statuer dans des conditions particulières résultant de la pandémie. En Belgique, dès le 16 mars 2020, la section du contentieux du Conseil d'État n'examine que les affaires introduites selon la procédure de suspension en extrême urgence, selon une procédure exclusivement écrite. Concernant les procédures en extrême urgence, l'arrêté royal du 21 avril 2020<sup>214</sup> prévoit que

---

<sup>209</sup> CE, ord.réf, 27 mars 2020, n°439720.

<sup>210</sup> CE, ord.réf, 28 juillet 2017, Section française de l'observatoire international des prisons, n°410677.

<sup>211</sup> CE, réf, 27 avril 2020, n°247452.

<sup>212</sup> CE, réf, 22 décembre 2020, ASBL Saint-Joseph et autres, n°249313, VIII.2. ; CE, réf, 22 décembre 2020, Parmentier et autres, n°249314, VI.2.

<sup>213</sup> Voir CE, réf, 11 janvier 2012, Fastre, n°217155 et n°217156 ; CE, réf, 29 janvier 2014, Furnemont, n°226254 ; CE, réf, 23 avril 2018, Keuleneer, n°241280.

<sup>214</sup> Arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'Etat et la procédure écrite, MB du 22 avril 2020.

ces affaires peuvent être tranchées sans audience publique. Cette procédure écrite a été prolongée jusqu'au 30 juin par l'arrêté royal du 18 mai 2020<sup>215</sup>. Par ailleurs, l'arrêté royal du 26 avril<sup>216</sup> vise à pérenniser cette procédure écrite et l'absence d'audience. En France, l'ordonnance du 25 mars 2020<sup>217</sup> dispose que « *le président de la formation de jugement peut décider que l'audience aura lieu hors la présence du public ou que le nombre de personnes admises à l'audience sera limité* ». Néanmoins, le juge administratif a pu préciser que cette ordonnance ne dispensait pas du respect du principe du contradictoire<sup>218</sup>. Dans un avis du 28 avril 2020, la Commission nationale consultative des droits de l'homme dénonçait ces arrangements procéduraux, critiquant la création par l'ordonnance du 25 mars 2020 d'une « *justice en mode dégradé* »<sup>219</sup>. Toutefois, le fonctionnement de la justice n'est pas fondamentalement altéré, les juridictions s'assurant que les principales garanties restent intactes, même si certains juristes considèrent que « *l'adaptation de la justice administrative à la crise sanitaire emprunte des formes globalement peu favorables au justiciable* »<sup>220</sup>.

\*

Les Conseils d'État français et belge se sont retrouvés en première ligne du contrôle juridictionnel des mesures de police prises pour endiguer la pandémie. Leur action s'inscrit dans un cadre classique, celui des procédures en urgence permettant aux juges d'intervenir rapidement. Ce cadre classique se trouve toutefois marqué par l'abondance des requêtes, d'autant plus que les conditions de traitement des affaires ont-elles-mêmes été altérées par les mesures sanitaires, ce qui ajoute à la difficulté, alors que les procédures en référé témoignent de conditions particulièrement strictes d'urgence et de fond, généralement peu favorables aux requérants. Cela constitue donc le cadre d'intervention des juges amenés à effectuer un exercice de conciliation classique entre libertés et ordre public dans un contexte inédit.

---

<sup>215</sup> Arrêté royal du 18 mai 2020 prorogeant certaines mesures prises par l'arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'Etat et la procédure écrite, MB du 18 mai 2020.

<sup>216</sup> Arrêté royal du 26 avril 2021 modifiant les articles 26 et 84/1 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, MB du 3 mai 2021.

<sup>217</sup> Ordonnance n°2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, JORF n°0074 du 26 mars 2020.

<sup>218</sup> CE, ord.réf, 8 juillet 2020, Mme B, n°440756.

<sup>219</sup> CNCDH, Avis « Une autre urgence : le rétablissement d'un fonctionnement normal de la justice », (<https://www.cncdh.fr/publications/avis-une-autre-urgence-le-retablissement-dun-fonctionnement-normal-de-la-justice-2020>), 28 avril 2020, consulté le 14 mai 2023.

<sup>220</sup> L. Vatna, « Le juge administratif et la crise de la Covid-19 », *La revue des droits de l'homme* (en ligne : <https://journals.openedition.org/revdh/10542>), 25 octobre 2020, consulté le 16 mai 2023.

## II) Un exercice de conciliation classique entre liberté de culte et ordre public dans un contexte inédit

Afin d'apprécier la légalité des mesures sanitaires, les juges doivent se prononcer sur la conciliation entre liberté de culte et protection de la santé publique, ce qui les amène à évaluer la proportionnalité des restrictions (A). Ils ont dû se prononcer sur de potentielles atteintes à la liberté de culte, dans un contexte inédit d'atteintes généralisées aux libertés fondamentales (B).

*A° L'office classique du juge en matière de mesures de police : établir la proportionnalité des atteintes constatées à la liberté de culte face à l'objectif de protection de la santé publique*

Les juges doivent déterminer si les restrictions à la liberté de culte sont proportionnées à l'objectif recherché, la protection de la santé publique. En avançant que « *ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent* », le juge administratif français mobilise une jurisprudence bien établie selon laquelle le juge doit vérifier la proportionnalité de la mesure de police administrative<sup>221</sup>. Cette exigence a été précisée, sous la forme de la définition d'un triple test de proportionnalité<sup>222</sup>. Le juge des référés vérifie ainsi que les mesures visant la liberté de culte sont nécessaires, adaptées, et proportionnées. Le Conseil d'État agit de manière pédagogique, rappelant ces trois critères du test de proportionnalité dans la plupart de ses décisions relatives à la liberté de culte<sup>223</sup>. Ces critères sont également consacrés par le Conseil constitutionnel dans le contexte de crise sanitaire : « *le juge est chargé de s'assurer que ces mesures sont adaptées, nécessaires et proportionnées* »<sup>224</sup>.

Dans son appréciation des mesures de police administrative, le juge administratif belge mobilise généralement deux principes : le principe du raisonnable et le principe de proportionnalité. En matière de droits fondamentaux, c'est surtout ce deuxième principe qui est utilisé par le Conseil d'État. Nous pouvons voir que le test défini par le juge belge est identique à celui défini par le juge français. En effet, le Conseil d'État belge a pu préciser le fait que

<sup>221</sup> CE, 19 mai 1933, Benjamin, n°17413.

<sup>222</sup> CE, Ass, 26 décembre 2011, Association pour la promotion de l'image, n°317827.

<sup>223</sup> CE, ord.réf, 18 mai 2020, M.W...et autres, n°440366, n°440380 et al ; CE, ord.réf, 7 novembre 2020, n°445825 ; CE, ord.réf, 29 novembre 2020, n°446930 ; CE, 23 décembre 2020, n°439810.

<sup>224</sup> Cons.const, 11 mai 2020, Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, n°2020-800 DC, §21.

l'autorité administrative devait donner à son acte un objet servant le but recherché de manière adéquate, que cet objet soit nécessaire et que la restriction ne porte pas atteinte de manière excessive à d'autres intérêts légitimes<sup>225</sup>. Dans les décisions belges relatives aux mesures sanitaires, ce test de proportionnalité est plus diffus. Le premier arrêt rendu en matière de culte dans le cadre des recours contre les mesures sanitaires ne fait pas mention du principe de proportionnalité<sup>226</sup>. Les décisions suivantes mentionnent des exigences de proportionnalité des mesures, sans pour autant en définir le contenu. Cependant, ce triple test a bien été mobilisé par le juge dans le cadre des recours contre les mesures sanitaires : « *le principe de proportionnalité est un principe général en matière de limitations des droits fondamentaux. Ces limitations sont soumises à trois conditions. Ainsi, les restrictions aux droits fondamentaux doivent être adéquates pour atteindre le but légitime poursuivi, elles doivent être nécessaires pour atteindre ce but (exigence du moyen le moins intrusif) et, enfin, elles doivent être proportionnées, ce qui implique une mise en balance des intérêts en cause* »<sup>227</sup>.

À travers cet exercice d'appréciation de la proportionnalité des mesures, les juges sont amenés à concilier, d'une part, la liberté de culte invoquée par les requérants et, d'autre part, la protection de la santé publique. Du côté des décisions françaises, le juge expose encore de manière didactique cet exercice de conciliation, répétant à chaque occasion que « *la liberté de culte doit, cependant, être conciliée avec l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé* ». Dans les décisions belges relatives à la liberté de culte, cette conciliation est moins évidente. Elle n'est explicitement évoquée par le juge que dans ses deux premières décisions du 22 décembre 2020, dans lesquelles il avance que « *cette liberté n'est cependant pas absolue et doit pouvoir se concilier avec d'autres impératifs comme celui de la protection de la santé lorsqu'un État est confronté, comme en l'espèce, à une grave pandémie due au coronavirus COVID-19* »<sup>228</sup>. Dans sa troisième décision du même jour, le juge met en avant la « *tâche difficile et délicate d'équilibrer les exigences de protection, entre autres, du droit fondamental invoqué par les requérants et du droit fondamental à la protection de la santé et à l'assistance médicale* »<sup>229</sup>. Il s'agit toutefois d'une question primordiale pour le Conseil d'État qui avait estimé, dans son avis du 25 mars 2020 portant sur l'accord des pouvoirs spéciaux au Roi, : « *la*

---

<sup>225</sup> CE, 22 janvier 2015, Vandamme, n°229948.

<sup>226</sup> CE, réf, 28 mai 2020, n°247674.

<sup>227</sup> CE, réf, 28 décembre 2021, n°252564, VIII.2.

<sup>228</sup> CE (belge), ord, 22 décembre 2020, ASBL Saint-Joseph et autres, n°249313, IX. 2. ; CE (belge), ord, 22 décembre 2020, Parmentier et autres, n°249314, VII. 2.

<sup>229</sup> CE, ord.réf, 22 décembre 2020, Leroy et autres, n°249315, §16.

*première question à se poser à cet égard portera sur la compatibilité des mesures envisagées contenant, par hypothèse, des ingérences dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale, de la liberté de pensée, de conscience et de religion »<sup>230</sup>.*

Ainsi, les juges doivent examiner si les restrictions sanitaires permettent de lutter efficacement contre la circulation du Covid-19, s'il n'existe pas de moyens moins restrictifs d'accomplir cet objectif et enfin si les mesures ne créent pas d'atteintes disproportionnées aux libertés publiques, en l'occurrence à la liberté de culte. Même si cette technique n'est pas toujours expressément invoquée par les juges, ce travail de conciliation amène ces derniers à effectuer une balance des intérêts. Il s'agit de peser les intérêts en présence et d'évaluer les conséquences potentiellement néfastes de la suspension de l'acte litigieux, au vu de l'objectif de protection de la santé. En France, le recours à la balance des intérêts a été consacré en matière de référé-liberté par le Conseil d'État<sup>231</sup>. En Belgique, la technique de la balance des intérêts a été étendue à tous les actes administratifs avec la réforme des lois coordonnées sur le Conseil d'État dont l'article 17 dispose désormais que « *la section du contentieux administratif tient compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public* »<sup>232</sup>.

Cela implique que les juges effectuent une analyse in concreto de la situation, afin de déterminer quelle solution se révèle la plus appropriée, au vu du contexte sanitaire et de l'objectif de protection des libertés. La liberté de culte est protégée par les textes nationaux, européens et internationaux. La protection de la santé est un droit fondamental obligeant les États à agir face à un risque pour la vie de leur population. La question de savoir quelle valeur doit l'emporter sur l'autre n'est pas évidente. D'un côté, la protection de la santé concerne l'ensemble de la population, alors que la liberté de culte ne concerne que les croyants. De l'autre, cette primauté de l'impératif de santé publique, dans un contexte d'incertitude scientifique, amène un risque de mise à l'écart systématique des libertés publiques, fondements de toute société démocratique. Cela confirme le rôle primordial du juge en temps de crise, devant concilier des intérêts contradictoires dans l'urgence, et actualiser son raisonnement face aux évolutions sanitaires.

---

<sup>230</sup> Avis CE, section de législation, 25 mars 2020, n°67.142/AG, 6.1.2.

<sup>231</sup> CE, ord.ref., 27 novembre 2002, SCI Résilience du Théâtre, n°251898.

<sup>232</sup> Art.17.§2. Lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, MB du 21 mars 1973.

*B° Apprécier les atteintes à la liberté de culte dans un contexte de mise entre parenthèses des libertés fondamentales*

Le Conseil d'État français a traditionnellement une approche assez libérale de la liberté de culte. La Haute juridiction a notamment été qualifiée de « *régulateur de la vie paroissiale* », selon la formule du juriste Gabriel Le Bras. Cette approche libérale se trouve cependant mise en cause dans le cadre du contentieux d'urgence. Le juge des référés français a été beaucoup mobilisé afin de statuer sur les fermetures de lieux de culte dans le cadre de l'état d'urgence sécuritaire et de la lutte contre le radicalisme. Le juge s'était prononcé sur des fermetures ciblées, ayant essentiellement concerné des mosquées. Il a ainsi été amené à statuer sur un recours en référé-liberté visant la fermeture de la mosquée de Lagny-sur-Marne. Le juge des référés a alors relevé le fait que ce lieu abritait des « *activités de prêche et d'enseignement en faveur d'un islamisme radical [...] ; que cette salle a également servi de lieu d'endoctrinement et de recrutement de combattants volontaires, dont plusieurs ont rejoint les rangs de Daech et ont combattu en Irak et en Syrie* »<sup>233</sup>. Ce trouble grave à l'ordre public permet de justifier l'atteinte effectuée à la liberté de culte. Saisi d'un recours en référé-liberté par l'association Communauté musulmane de la cité des Indes, contestant une décision de fermeture d'une mosquée par le préfet, le Conseil d'État a montré que « *l'imam principal et les imams invités de ce lieu de culte tenaient des propos radicaux incitant notamment à la haine envers les fidèles d'autres religions et au rejet des valeurs de la République* »<sup>234</sup> et que ce lieu était fréquenté par des personnes radicalisées. Il a également été mis en avant l'influence radicale du lieu sur la vie locale. Considérant que les fidèles pouvaient se rendre dans une autre mosquée de la commune, le juge des référés a estimé que l'atteinte à la liberté de culte n'était pas illégale car proportionnée à l'objectif de prévenir de troubles à l'ordre public. Le juge administratif belge a également été confronté au contentieux de la fermeture des lieux de culte, même si ce dernier était moins important qu'en France. L'argument principal du Conseil d'État pour rejeter les requêtes consistait à avancer que les requérants n'étaient pas atteints dans leur liberté de culte dans la mesure où c'était seulement leur capacité à accéder à un lieu particulier qui était impactée<sup>235</sup>. Les fidèles conservaient la possibilité de se rendre dans un autre lieu de culte.

---

<sup>233</sup> CE, ord.réf, 25 février 2016, n°397153, cons. 7.

<sup>234</sup> CE, ord.réf, 11 janvier 2018, n°416398, cons. 8.

<sup>235</sup> CE, réf, 18 avril 2009, Mission prophétique La grâce, n°192404 et ASBL Église évangélique Eben Ezer, n°192405 ; CE, réf, 29 avril 2010, ASBL Église de la fraternité évangélique de Pentecôte en Afrique et en Belgique, n°203428.



De manière générale, concernant la liberté de culte, les juges ont surtout été confrontés à des mesures de police ciblées. Dans le cas de la pandémie de Covid-19, le contexte est très différent dans la mesure où la grande majorité des secteurs d'activité sont touchés. Il ne s'agit pas d'une fermeture ciblée d'un lieu de culte car des troubles à l'ordre public y ont été particulièrement observés. Les atteintes à la liberté de culte s'inscrivent dans un contexte d'atteintes à de nombreuses libertés fondamentales. Il s'agit d'une situation assez inédite pour les juges français et belges. Cela transforme fortement leur office, d'autant plus que le Covid-19 constitue une menace touchant toute la population et qui ne se réduit pas à des événements ponctuels bien déterminés. Les juges doivent alors situer leur analyse dans un contexte de mise entre parenthèses des libertés publiques, ce qui complexifie leur appréciation de la proportionnalité des atteintes à la liberté de culte. Le raisonnement des juges français et belges s'inscrit également dans un contexte européen. Le 29 avril 2020, la Cour constitutionnelle allemande a ordonné la suspension des dispositions interdisant les rassemblements religieux<sup>236</sup>. Le 18 mai 2020, c'est le Conseil d'État français qui censure les mesures sanitaires en matière de cultes<sup>237</sup>. C'est donc en ayant à l'esprit ces deux jurisprudences européennes que des associations et particuliers belges ont intenté un recours en extrême urgence devant la juridiction suprême, même celui-ci n'a pas été couronné de succès<sup>238</sup>. De même, le recours ayant donné lieu à la décision du Conseil d'État belge du 8 décembre 2020<sup>239</sup> s'inspire de la décision favorable aux demandeurs du juge français du 29 novembre 2020<sup>240</sup>. Alors que le Covid-19 touche de manière analogue les pays européens, les requérants et les juges restent attentifs aux décisions des juridictions voisines.

\*

S'inscrivant dans le cadre de procédures en urgence, les juges doivent effectuer un exercice de conciliation entre santé publique et liberté de culte, mettant en balance les différents intérêts en présence. Alors que les juges français et belge ont dans le passé surtout statué sur des mesures de police ciblées concernant la liberté de culte, ils doivent ici faire face à un contexte d'atteintes de grande ampleur aux libertés fondamentales, alors que le virus menace l'ensemble de la population. L'appréciation du juge ne s'effectue plus sur la seule liberté de culte prise isolément, d'autant plus qu'elle s'inscrit dans un cadre européen. C'est dans ce contexte inédit que les juges doivent réussir à définir et situer la liberté de culte.

---

<sup>236</sup> BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 29. April 2020 - 1 BvQ 44/20 -, Rn. 1-19.

<sup>237</sup> CE, ord.réf, 18 mai 2020, M.W...et autres, n°440366, n°440380 et al.

<sup>238</sup> CE, réf, 28 mai 2020, n°247674.

<sup>239</sup> CE, réf, 8 décembre 2020, n°249177.

<sup>240</sup> CE, ord.réf, 29 novembre, n°446930.

## **Paragraphe 2 – Dessiner les contours de la liberté de culte pour mieux la protéger : une définition entre acceptions classiques et interprétations nouvelles**

Les décisions rendues en matière de rassemblements religieux pendant la crise sanitaire permettent de mettre en évidence la conception qu'ont les juges de la liberté de culte. Les juges français et belges s'accordent à reconnaître son caractère fondamental, conformément à leur jurisprudence antérieure (I). Cependant, la caractérisation du contenu de cette liberté questionne, au vu de la distance que les juges doivent entretenir avec la définition du culte (II).

### I) La valeur fondamentale de la liberté de culte : une liberté au cœur des recours et du raisonnement des juges

Les requérants invoquent le caractère essentiel de la liberté de culte, mettant en avant leur besoin de spiritualité et leurs obligations religieuses (A). Les juges reconnaissent alors, suivant une jurisprudence constante, le caractère fondamental de la liberté de culte, ce qui lui confère un statut particulier dans la balance des intérêts (B).

#### *A° Le caractère essentiel et fondamental de la liberté de culte au cœur des recours*

Dans le cadre des recours visant à contester les mesures affectant les rassemblements religieux, la liberté de culte est systématiquement invoquée. C'est donc bien la dimension collective de la liberté de religion qui est mise en avant par les requérants.

Les requérants ont pu mettre en avant leur besoin de spiritualité et de rites, d'autant plus nécessaires que conditionnant leur appartenance à la communauté religieuse et commandés par les textes religieux. Cet argument a surtout été utilisé devant le juge belge. À l'occasion d'un recours dirigé contre la mise en place de jauges absolues dans les lieux de culte, un requérant catholique a mis en avant son impossibilité de « *remplir ses devoirs religieux* », et de participer à l'Eucharistie. Il avance le fait que la célébration collective de la naissance de Jésus est une fête « *essentielle et capitale qui doit être célébrée en collectivité* ». Il s'agit même d'une obligation découlant des articles 1246 et 1247 du Code de droit canonique<sup>241</sup>. Un requérant musulman a invoqué le Coran qui, à travers la sourate 62, aya 9, induit une obligation de se

---

<sup>241</sup> CE, réf, 22 décembre 2020, ASBL Saint-Joseph et autres, n°249313.

rendre à la prière du vendredi. Un requérant de confession orthodoxe s'est prévalu du 19ème décret du VIe Concile Œcuménique, selon lequel « *les chefs des diocèses doivent certes chaque jour, mais spécialement le dimanche, instruire le clergé et le peuple dans la vraie foi* »<sup>242</sup>. La participation au culte collectif représente donc pour les requérants un devoir.

D'une manière générale, la liberté religieuse est souvent mise en avant par les requérants. Ces derniers invoquent alors leur liberté de conscience, ce qui met l'accent sur de potentielles atteintes au forum internum. Pour les requérants, ce n'est pas seulement l'exercice collectif qui est impacté par les restrictions sanitaires. Au-delà de l'invocation de libertés fondamentales, c'est un besoin vital de spiritualité qui est soulevé par les requérants, particulièrement dans un contexte de crise source d'angoisses et d'incertitudes. De plus, les violations invoquées le sont dans une certaine mesure de manière circonstancielle. Les recours sont souvent liés à l'imminence d'échéances importantes pour les différents cultes, notamment les célébrations de printemps et de fin d'année. Ainsi, les premiers recours en la matière ont été effectués par des catholiques, dans le contexte de la Pentecôte, prévue le 31 mai 2020. Les recours se sont également concentrés en fin d'année, aux mois de novembre et décembre, alors que sont prévues plusieurs échéances religieuses importantes.

L'appréciation des atteintes à la liberté de culte est d'autant plus délicate que la Cour européenne des droits de l'homme lui confère une attention particulière. Ainsi, la Cour a déclaré que la liberté religieuse était « *un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents* », et ce au nom du pluralisme consubstantiel à toute société libérale démocratique<sup>243</sup>. La liberté religieuse occupe donc une place particulière aux yeux de la Cour. Elle semble parfois la faire primer sur d'autres libertés, comme ce fut le cas avec la liberté d'expression, au motif que la liberté religieuse constitue « *l'un des éléments les plus vitaux contribuant à former l'identité des croyants et leur conception de la vie* »<sup>244</sup>. Or, selon la Cour, la possibilité pour les fidèles de se rendre librement à leur lieu de culte est un élément fondamental de la liberté de religion. Elle a ainsi estimé que les « *restrictions touchant la liberté de circulation de cette population [...] ont considérablement réduit leur aptitude à respecter leurs convictions religieuses, notamment l'accès aux lieux de culte situés en dehors de leurs villages* »<sup>245</sup>.

---

<sup>242</sup> CE, réf, 22 décembre 2020, Parmentier et autres, n°249314, VI.1.

<sup>243</sup> CEDH, 25 mai 1993, Kokkinakis c/ Grèce, n°14307/88, §31.

<sup>244</sup> CEDH, 20 septembre 1994, Otto Preminger c/ Autriche, n°1347/87, §47.

<sup>245</sup> CEDH, 10 mai 2001, Chypre contre Turquie, n° 25781/94, §245.

En outre, les requérants se sont prévalus des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination afin de dénoncer les différences de traitement défavorables à la liberté de culte. L'article 10 de la Constitution belge dispose qu' « *il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres* ». L'article 11 prévoit que « *la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination* ». Le juge belge n'exclut pas l'existence de différences de traitement entre différents secteurs d'activité ou différentes catégories de personnes. Les requérants français ont également largement invoqué les principes d'égalité et de non-discrimination. L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen prévoit que la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité a été reconnu comme principe général du droit par le Conseil d'État<sup>246</sup>. Ce principe se trouve consacré par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution qui dispose que la République « *assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens* ». C'est de ce principe d'égalité que découle celui de non-discrimination. Ainsi, selon les requérants, le culte serait défavorisé par rapport aux secteurs, et notamment par rapport aux activités marchandes, ce qui montrerait le caractère disproportionné des restrictions sanitaires affectant la liberté de culte.

#### *B° Entre liberté fondamentale et droit fondamental : la réaffirmation par les juges de la valeur de la liberté de culte*

La liberté de culte est consacrée en tant que liberté fondamentale par la Convention européenne des droits de l'homme qui protège dans son article 9 le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Dans le cadre du référé-liberté, la notion de liberté fondamentale est appréciée de manière autonome par le juge administratif. Ce dernier a consacré la liberté de culte comme liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du CJA selon une jurisprudence constante<sup>247</sup>. Il en va de même de la liberté de religion<sup>248</sup> et de la liberté de conscience<sup>249</sup>. La première ordonnance rendue en la matière pendant la crise sanitaire revêt une importance particulière en ce qu'elle pose un principe qui sera ensuite repris dans toutes les ordonnances en la matière. Le juge des référés affirme, sans ambiguïté, que « *la liberté de culte présente le caractère d'une liberté fondamentale* »<sup>250</sup>. Cet énoncé clair permet ainsi de remplir d'emblée

---

<sup>246</sup> CE, 9 mars 1951, Société des concerts du conservatoire, n°92004 ; CE, Ass, 28 mai 1954, Barel, n°28238.

<sup>247</sup> CE, ord.réf, 16 décembre 2004, M. Benaïssa, n°264314 ; CE, ord.réf, 25 août 2005, Commune de Massat, n°284307 ; CE, ord.réf, 6 mai 2008, n°315631.

<sup>248</sup> CE, ord.réf, 29 juin 2006, n°294649.

<sup>249</sup> CE, ord.réf, 26 août 2016, Ligue des droits de l'homme et Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France, n°402742, n°402777.

<sup>250</sup> CE, ord.réf, 18 mai 2020, M.W...et autres, n°440366, n°440380 et al, cons. 11.

l'une des conditions du référé-liberté, c'est-à dire l'invocation d'une liberté fondamentale reconnue comme telle sur le fondement de l'article L.521-2 du CJA. Dans ses ordonnances, le juge des référés expose les fondements de cette liberté. Il invoque ainsi l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 disposant que « *nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* ». Le juge des référés mobilise également l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, protégeant la « *liberté de pensée, de conscience et de religion* ». Les articles 1er et 25 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État sont cités, rappelant le principe de liberté de conscience et liberté d'exercice des cultes dans l'intérêt de l'ordre public. Enfin, le juge évoque l'article 1er de la convention du 26 messidor an IX applicable aux catholiques d'Alsace et de Moselle.

En Belgique, l'accent est moins mis sur la valeur de la liberté de culte. En effet, l'atteinte à une liberté fondamentale n'est pas, en tant que telle, une condition du recours en extrême urgence, le référé administratif est mis en œuvre sous condition d'un moyen sérieux. Aussi, la première ordonnance rendue en la matière ne qualifie à aucun moment le caractère fondamental de la liberté de culte<sup>251</sup>. Les décisions du 8 décembre 2020 et du 17 juin 2022 qualifient quant à elles la liberté de religion de droit fondamental de nature particulière occupant traditionnellement une place de choix dans la Constitution. Ces décisions renvoient à l'histoire de la Belgique, indiquant que « *la reconnaissance de la liberté de culte figure parmi les principes revendiqués des insurgés belges en 1830, et la garantie d'une liberté de culte inviolable est considérée comme nécessaire pour les chances de vie du nouvel État lorsque la Constitution de 1831 est discutée au Congrès national* »<sup>252</sup>. Il est fait également référence à une décision récente de la Cour constitutionnelle évoquant les « *valeurs fondamentales de la protection que la Constitution confère aux sujets de droit* »<sup>253</sup>. Les références aux insurgés de 1830 interrogent. Si la liberté de culte était sans aucun doute au cœur des revendications de ces derniers et a motivé la mise en place du régime des cultes reconnus, cette référence semble aujourd'hui datée. Les décisions du 22 décembre 2020 avancent quant à elles que « *la liberté de culte est un droit fondamental au même titre que d'autres droits fondamentaux* »<sup>254</sup>. Le juge se réfère alors à l'article 19 de la Constitution belge consacrant la liberté des cultes, ainsi qu'à

---

<sup>251</sup> CE, réf, 28 mai 2020, n°247674.

<sup>252</sup> CE, réf, 8 décembre 2020, n°249177, §11 ; CE, 17 juin 2022, n°254041, §11.

<sup>253</sup> Cour.const, 28 avril 2016, n°62/2016, B.8.7.

<sup>254</sup> CE, réf, 22 décembre 2020, ASBL Saint-Joseph et autres, n°249313, IX.2 ; CE, réf, 22 décembre 2020, Parmentier et autres, n°249314, VII.2.

l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 18 du PICDP. Cette formulation a été ensuite reprise dans le cadre d'un contentieux d'urbanisme relatif au refus d'accorder un permis concernant le changement de destination d'un ancien atelier en lieu de culte, ce qui laisse penser que cette interprétation a vocation à être pérennisée<sup>255</sup>.

Ainsi, alors que le juge des référés français invoque une liberté fondamentale de culte, le juge belge renvoie à un droit fondamental, ce qui peut s'expliquer par la différence entre les deux régimes de cultes. Comme le rappelle la spécialiste des religions Leni Franken, « *alors que, jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, il était évident que cette liberté était considérée comme un droit fondamental, c'est beaucoup moins le cas aujourd'hui* »<sup>256</sup>. La chercheuse met en évidence le caractère « *anachronique et discriminatoire* » de l'accent porté sur la liberté de religion dans une société sécularisée. Néanmoins, le juge belge semble hésitant sur la place de la liberté de culte, qualifiée de « *droit fondamental au même titre que d'autres droits fondamentaux* » mais également de droit fondamental bénéficiant d'une protection particulière par la Constitution. Quoi qu'il en soit, le caractère fondamental de la liberté de culte est bien affirmé par les juges français et belge qui renvoient tous deux à l'article 9 de la Convention. Cela confère une grande protection à la liberté de culte qui, si elle n'est pas indérogeable, acquiert un poids important dans la balance des intérêts face à la protection de la santé publique.

\*

Les requérants ont invoqué une atteinte à leur liberté de culte, mettant en avant le caractère essentiel de la liberté religieuse, en accord avec la jurisprudence européenne. Le juge des référés français a reconnu que la liberté de culte était une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du CJA, se plaçant ainsi dans la continuité de la jurisprudence en la matière. La détermination de la valeur de la liberté de culte est moins évidente du côté du juge belge qui caractérise à certains moments un droit fondamental d'une nature particulière car occupant une place de choix dans la Constitution. Cette affirmation questionne et pourrait laisser penser que la liberté de culte bénéficie d'une protection supérieure aux autres droits et libertés. Au-delà de la valeur de la liberté de culte, le raisonnement des juges met également en exergue leur définition de son contenu, nécessaire afin de pouvoir ensuite procéder à sa conciliation avec l'impératif de santé publique.

---

<sup>255</sup> CE, réf, 15 septembre 2022, n°254513, V.2.

<sup>256</sup> L. Franken, « L'Église et l'État en temps de coronavirus - Une approche différente aux Pays-Bas et en Belgique », *Les plats pays*, (<https://www.les-plats-pays.com/article/leglise-et-letat-en-temps-de-coronavirus>), 27 avril 2022, consulté le 16 mai 2023.

## II) La définition du contenu de la liberté de culte : le caractère collectif rappelé et réinterprété

En reconnaissant le caractère collectif du culte, les juges français et belge consacrent le contenu classique de la liberté de culte, en accord avec la jurisprudence européenne, admettant ainsi l'existence d'atteintes à la liberté de culte par les restrictions sanitaires ayant vocation à limiter les rassemblements (A). Cependant, il apparaît que l'interprétation faite par le juge administratif français de la liberté de culte le conduit à effectuer une hiérarchisation interne de son contenu (B).

### *A° La mise en avant classique du caractère collectif de la liberté de culte*

Les juges français et belges s'accordent pour reconnaître le caractère collectif de la liberté de culte, qui ne se limite pas à sa dimension individuelle pouvant être rattachée à la liberté de conscience. Ce caractère collectif est expressément consacré dans l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cet article protège en effet 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* ». Cette dimension collective a été à plusieurs reprises rappelée et précisée par la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour a ainsi déclaré que « *la participation à la vie de la communauté est donc une manifestation de la religion, qui jouit de la protection de l'article 9 de la Convention* »<sup>257</sup>. Elle a ensuite estimé que « *si une communauté religieuse ne peut disposer d'un lieu pour y pratiquer son culte, ce droit se trouve vidé de toute substance* »<sup>258</sup>, jugeant que la fermeture du lieu de culte était en l'espèce disproportionnée.

Les ordonnances françaises en matière religieuse reprennent toutes le même énoncé consacrant ce caractère collectif de la liberté de culte, disposant que « *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* ». Cette dimension collective est récurrente dans le raisonnement du juge des référés qui a pu estimer que la liberté de culte « *ne se limite pas au droit de tout individu d'exprimer les convictions religieuses de son choix dans le respect de l'ordre public* » et « *qu'elle a également pour composante la libre disposition des*

---

<sup>257</sup> CEDH, 26 octobre 2000, Hassan et Tchaouch, n°30985/96, §62.

<sup>258</sup> CEDH, 24 mai 2016, Association de solidarité avec les Témoins de Jéhovah et autres c/ Turquie, n°36915/10 et n°8606/13, §90.

*biens nécessaires à l'exercice d'un culte* »<sup>259</sup>. Le caractère collectif du culte est également présent dans les décisions belges. Celui-ci a été reconnu par le juge belge à de nombreuses reprises, ce dernier reprenant le plus souvent les termes de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme ou la jurisprudence de la Cour<sup>260</sup>. Dans ses décisions rendues dans le cadre des recours contre les restrictions sanitaires, le juge belge reconnaît que le « *droit de professer sa foi de manière collective, avec des coreligionnaires, est au cœur de la liberté de culte* »<sup>261</sup>. Il avance également que la liberté de culte est un droit fondamental « *tant dans sa dimension personnelle que collective laquelle implique le droit de participer à des cérémonies tant privées que publiques, en particulier dans les lieux de culte* »<sup>262</sup>.

C'est l'existence de cette dimension collective qui motive les recours en urgence et induit la potentialité d'atteintes à la liberté de culte par les mesures sanitaires. En effet, les restrictions imposées par les gouvernements ont vocation à, dans un premier temps, interdire, puis ensuite fortement limiter, les rassemblements religieux. Il existe donc a priori une forte contradiction, voire une incompatibilité, entre les mesures sanitaires restreignant de manière importante la possibilité pour les fidèles de se réunir et la liberté de culte. Dans la mesure où la possibilité de se réunir dans un lieu dédié, avec d'autres membres de la communauté religieuse, fait explicitement partie de la liberté de culte, cette dernière se retrouve fortement impactée par les restrictions sanitaires. Alors que les croyants n'ont plus la possibilité de se réunir dans les lieux de culte, ainsi que dans tout autre lieu en raison des restrictions générales des rassemblements, la liberté de culte se retrouve, selon les termes de la Cour, « *vidé de toute substance* ». La question est alors de savoir si l'objectif de protection de la santé publique peut permettre de justifier cette atteinte manifeste à la liberté de culte. Finalement, cela permet de considérer que la liberté de culte, entendue en tant que liberté pour une communauté religieuse de se réunir et de pratiquer le culte de manière collective, bénéficie d'une valeur fondamentale.

---

<sup>259</sup> CE, ord.réf, 25 août 2005, Commune de Massat, n°284307, cons. 3.

<sup>260</sup> CE, réf, 27 mars 2013, n°223042 ; CE, réf, 22 juin 2017, Dibi, n°238609 ; CE, réf, 24 janvier 2019, Benameur, n°243480.

<sup>261</sup> CE, réf, 8 décembre 2020, n°249177, §11 ; CE, 17 juin 2022, n°254041, §19.

<sup>262</sup> CE, réf, 22 décembre 2020, ASBL Saint-Joseph et autres, n°249313, IX.2 ; CE, réf 22 décembre 2020, Parmentier et autres, n°249314, VII.2.



## *B° L'immixtion du juge français dans la définition du contenu de la liberté de culte*

D'une part, il apparaît que le juge des référés français ajoute à la difficulté en dégageant l'existence de composantes essentielles du culte. Après avoir exposé le caractère fondamental et collectif de la liberté de culte, les ordonnances françaises précisent que cette liberté comporte « *parmi ses composantes essentielles, le droit de participer collectivement, sous la même réserve, à des cérémonies, en particulier dans les lieux de culte* ». Cela n'est certes pas nouveau. Dans sa décision *Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom*, le Conseil d'État, avait défini le culte comme la « *célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement par des personnes réunies par une même croyance religieuse de certains rites ou de certaines pratiques* »<sup>263</sup>. Cette approche apparaît assez restrictive, dans la mesure où l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme protège la liberté de manifester sa religion collectivement « *par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites* » et ne limite pas son champ aux seules cérémonies. En retenant que les célébrations dans les établissements de culte sont une composante essentielle de la liberté de culte, le Conseil d'État établit une « *hiérarchie interne* », reléguant d'autres aspects au rang de composantes mineures<sup>264</sup>. L'ordonnance du 29 novembre 2020, est intéressante en ce qu'elle permet de rendre compte de cette distinction à travers la reconnaissance de l'intérêt à agir. Le juge des référés estime que l'Association pour la messe n'a pas d'intérêt à agir « *à l'encontre des dispositions contestées en tant qu'elles interdisent dans les lieux de culte les rassemblements et réunions qui ne sont pas liés avec les cérémonies* »<sup>265</sup>. Le juge établit une distinction entre la cérémonie pouvant être maintenue et les autres rassemblements qui font cependant également partie du culte. Néanmoins, « *selon quel droit et selon quelle compétence, l'administration et le juge sont-ils capables de discerner une "cérémonie" qui vaut la peine d'être maintenue, d'une "réunion ou rassemblement" qui pourrait se tenir là aussi et au cours desquels on peut aussi prier et éventuellement communier ?* »<sup>266</sup>.

D'autre part, l'interprétation du juge français interroge quant à la hiérarchisation entre pratiques religieuses dans les lieux de culte et hors de ces lieux. Comme le soulevait Maurice Hauriou, « *la liberté des cultes n'est pas seulement la liberté des cérémonies accomplies à*

---

<sup>263</sup> Avis CE, Ass, 24 octobre 1997, *Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom*, n°187122.

<sup>264</sup> J. Fialaire, « Liberté de culte et urgence sanitaire : les leçons de la jurisprudence », *op.cit.*, p. 40.

<sup>265</sup> CE, ord.réf, 29 novembre 2020, n°446930, cons. 4.

<sup>266</sup> X. Bioy, « Liberté de culte et pandémie », *AJDA*, 2021, p. 632-637.

*l'intérieur du temple* », « *elle contient implicitement la liberté des manifestations extérieures accomplies hors du temple* »<sup>267</sup>. La liberté de culte ne saurait, a priori, être réduite à son exercice dans les édifices cultuels. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il ne revient pas à l'État de limiter la notion de lieu de culte<sup>268</sup>. C'est par l'usage, la pratique, qu'un lieu peut effectivement être qualifié de lieu de culte. Néanmoins, selon le Conseil d'État, les lieux de culte sont les lieux « *utilisés pour la célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement, par des personnes réunies par une même croyance religieuse, de certains rites ou de certaines pratiques* »<sup>269</sup>. Dans plusieurs de ses décisions, le juge des référés effectue une distinction entre le culte exercé dans les lieux de culte prévus à cet effet et celui exercé hors de ces lieux<sup>270</sup>. Il consacre ainsi les édifices cultuels comme les lieux premiers de l'exercice du culte. Cela peut s'expliquer par le fait que, traditionnellement, le juge des référés a eu à se prononcer sur l'exercice de la liberté de culte au sein des lieux de culte<sup>271</sup>.

La difficulté naît également du fait qu'il n'est pas aisé de distinguer ce qui relève du culte à proprement parler et ce qui relève des rites et pratiques qui, s'ils sont protégés par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, peuvent plus facilement être restreints pour cause d'ordre public<sup>272</sup>. Ainsi, il apparaît que la Cour admet plus facilement les restrictions aux pratiques<sup>273</sup> et aux rites<sup>274</sup>, que les cérémonies cultuelles en elles-mêmes, rattachées à un lieu de culte. Ces dernières semblent plus protégées car elles représenteraient le cœur même de la liberté de culte.

En pratique, cette hiérarchisation conduit à des situations assez contradictoires dans le contexte de crise sanitaire. C'est ce raisonnement qui amène le juge des référés, avec son ordonnance du 18 mai 2020, à enjoindre au Premier ministre de modifier les dispositions applicables aux établissements de culte, en estimant par ailleurs que les requérants ne démontrent pas en quoi l'interdiction des rassemblements, dont ceux à caractère cultuel font

---

<sup>267</sup> M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12e éd, 2002, Dalloz, Paris, p. 639.

<sup>268</sup> CEDH, 24 mai 2016, Association de solidarité avec les Témoins de Jéhovah et autres c/ Turquie, n°36915/10 et n°8606/13.

<sup>269</sup> CE, 4 février 2008, Association de l'Église néo-apostolique de France, n°293016, cons. 4.

<sup>270</sup> CE, ord.réf, 18 mai 2020, M.W...et autres, n°440366, n°440380 et al ; CE, ord.réf, 19 novembre 2020, n°446651 ; CE, ord.réf, 29 novembre 2020, n°446930.

<sup>271</sup> A. Fornerod, « Les édifices cultuels et la liberté de culte pendant l'état d'urgence sanitaire », *Revue du droit des religions*, 2020, n°10, p. 185 ; V par ex : CE, ord.réf, 25 août 2005, Commune de Massat, n°284307 ; CE, ord.réf, 25 février 2016, n°397153.

<sup>272</sup> G. Gonzalez, « Le Conseil d'État au chevet de la liberté de culte », *La Semaine juridique Édition générale*, 2020, n°24, p. 717.

<sup>273</sup> CEDH, 11 janvier 2005, Suku Phull c/ France, n°35753/03.

<sup>274</sup> CEDH, 27 juin 2000, Cha'are Shalom ve Tsedek c/ France, n°27417/95, §73.

partie, en plein air constituerait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte<sup>275</sup>. De même, c'est ce qui le conduit à ordonner un assouplissement des mesures sanitaires seulement pour les cérémonies avec sa décision du 29 novembre 2020. Comme le note Jacques Fialaire, à travers les ordonnances du Conseil d'État, « *la liberté de culte est ainsi mieux protégée quand elle s'épanouit dans les lieux clos des édifices culturels qu'à l'extérieur* »<sup>276</sup>.

Le juge belge témoigne d'une plus grande retenue concernant la qualification du contenu de la liberté de culte. Dans sa décision du 8 décembre 2020, il estime qu'il « *n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer sur la manière correcte de pratiquer la religion juive* »<sup>277</sup>. Concernant la question de la pratique du culte dans les édifices culturels, le juge avance dans ses décisions du 22 décembre 2020 que la liberté de culte emporte le « *droit de participer à des cérémonies tant privées que publiques, en particulier dans les lieux de culte* ». Si le juge belge reconnaît l'importance des cérémonies dans les lieux de culte, il ne va pas jusqu'à faire de distinctions de manière aussi explicite que le juge administratif français et ne caractérise pas de composantes essentielles, et donc mineures, du culte.

\*

La définition de la liberté de culte par les juges est une question essentielle. D'une part, sa valeur fondamentale se trouve réaffirmée, ce qui lui donne un poids important dans la balance des intérêts. Si le juge des référés français reconnaît une liberté fondamentale, le juge belge évoque un droit fondamental, tout en rappelant son importance dans la Constitution de 1831, ce qui peut sembler quelque peu anachronique. D'autre part, sur le contenu de la liberté de culte, les juges soulignent la dimension collective intrinsèque à la notion de culte. Cependant, cette définition du contenu de la liberté de culte laisse la place à quelques ambiguïtés, notamment du côté du juge français, relatives à la difficulté de caractériser ce qui relève du culte stricto sensu. On peut alors se demander si le juge est légitime à dégager des composantes essentielles du culte ou si cela ne constitue pas une ingérence maladroite, d'autant plus problématique que cette interprétation emporte des conséquences sur le régime applicable aux rassemblements religieux. Cela permet de comprendre la conception que les juges ont de la liberté de culte, ce qui impacte leur appréciation de la proportionnalité des mesures face à l'objectif de santé publique.

---

<sup>275</sup> CE, ord.réf, 18 mai 2020, M.W...et autres, n°440366, n°440380 et al, §38.

<sup>276</sup> J. Fialaire, « Liberté de culte et urgence sanitaire : les leçons de la jurisprudence », *op.cit.*, p. 40.

<sup>277</sup> CE, réf, 8 décembre 2020, n°249177, §20.

## **Section 2 - L'exercice de la balance des intérêts : la remise en cause de l'approche libérale de la liberté de culte**

La réalisation de la balance des intérêts s'est révélée complexe au vu du contexte sanitaire lourd impactant le raisonnement des juges sur les atteintes aux libertés fondamentales, ce qui s'est révélé relativement défavorable aux requérants (§1). Sur le contrôle de la nécessité et de la proportionnalité des mesures, les discussions se sont avant tout portées sur la mise en évidence de risques propres aux rassemblements dans les lieux de culte ainsi que sur la comparaison sous tension entre les activités couvertes par la liberté de culte et les autres (§2).

### **Paragraphe 1 – Une appréciation à travers le prisme de l'urgence et de l'exception**

D'une part, dans le contexte de crise marqué par l'incertitude scientifique et la nécessité d'agir rapidement, les juges ont accordé une place importante à l'appréciation des pouvoirs publics (I). D'autre part, le défaut d'urgence a joué un rôle de filtre, permettant de rejeter une grande partie des recours au détriment de l'appréciation du fond, particulièrement dans le raisonnement du Conseil d'État belge en matière de liberté de culte (II).

#### **I) La relative déférence des juges à l'égard des pouvoirs publics**

Dans le cadre des recours dirigés contre les restrictions sanitaires, les juges ont pu à certains moments accéder aux demandes des requérants et sanctionner des atteintes jugées disproportionnées à la liberté de culte, amenant des critiques sur un éventuel élargissement de leur pouvoir d'injonction (A). Néanmoins, il apparaît que l'administration a bénéficié de la reconnaissance de circonstances exceptionnelles, ce qui a impacté le raisonnement des juges ainsi que leur rapport à cette dernière (B).

## A° Les pouvoirs des juges étendus par la crise sanitaire ?

Il apparaît que le Conseil d'État français a plus facilement accédé aux demandes des requérants que son homologue belge. Le juge des référés français a ainsi ordonné la suspension de certains actes, comme la décision générale et absolue d'obliger le port du masque dans une commune<sup>278</sup>, l'interdiction générale et absolue de manifester sur la voie publique<sup>279</sup>, l'interdiction de sortie des résidents d'EHPAD<sup>280</sup>, ainsi que la restriction des critères médicaux pour pouvoir bénéficier du chômage partiel<sup>281</sup>. Il a également enjoint au gouvernement de distribuer des masques buccaux aux prisonniers<sup>282</sup> et a encadré la surveillance de la population par drones effectuée par la police<sup>283</sup>. Le Conseil d'État belge s'est montré plus sévère avec les recours. Il a tout de même admis certaines demandes. Il a ainsi suspendu l'ordonnance du bourgmestre de Bruxelles interdisant la prostitution sur le territoire de la ville pour une durée indéterminée<sup>284</sup>, ainsi que les mesures interdisant aux campings et parcs de vacances d'ouvrir<sup>285</sup>. En matière de rassemblements religieux, le Conseil d'État a à deux reprises enjoint au gouvernement de modifier les dispositions en cause<sup>286</sup>. Les tribunaux administratifs ont quant à eux suspendu certains arrêtés<sup>287</sup>. En Belgique, c'est avec son arrêt du 8 décembre 2020, concernant la pratique du culte juif, que le Conseil d'État a ordonné des mesures provisoires. Si les ordonnances accédant aux demandes des requérants sont minoritaires, elles montrent tout de même la capacité du juge à prendre du recul vis-à-vis de la parole gouvernementale et à apprécier les recours de manière concrète, d'autant plus quand il décide d'ordonner de prononcer des mesures provisoires au lieu de suspendre les actes contestés.

Cependant, se pose la question de l'étendue des pouvoirs des juges. La perspective du « *gouvernement des juges* », selon l'expression d'Édouard Lambert, tend à inquiéter, alors que « *s'érige, sur les débris d'un légicentrisme jugé sans appel liberticide, le juricentrisme*

---

<sup>278</sup> CE, ord.réf, 17 avril 2020, Commune de Sceaux, n°440057.

<sup>279</sup> CE, ord.réf, 13 juin 2020, n°440846.

<sup>280</sup> CE, ord.réf, 3 mars 2021, n°449759.

<sup>281</sup> CE, ord.réf, 15 octobre 2020, n°444425.

<sup>282</sup> CE, ord.réf, 7 mai 2020, n°440151.

<sup>283</sup> CE, ord.réf, 18 mai 2020, Association « La Quadrature du Net » et Ligue des droits de l'homme, n°440442 et n°440445.

<sup>284</sup> CE, réf, 9 octobre 2020, n°248541.

<sup>285</sup> CE, réf, 2 février 2021, n°249685.

<sup>286</sup> CE, ord.réf, 18 mai 2020, M.W...et autres, n°440366, n°440380 et al ; CE, ord.réf, 29 novembre 2020, n°446930.

<sup>287</sup> TA Paris, ord.réf, 21 novembre 2020, n°2019541 ; TA Clermont-Ferrand, ord.réf, 21 novembre 2020, n°2002065.

*contemporain* »<sup>288</sup>. Le juge administratif français ne saurait prononcer des injonctions portant sur « *des mesures d'ordre structurel reposant sur des choix de politique publique* »<sup>289</sup>. L'ex-président de la section du contentieux Jean-Denis Combrexelle avait déclaré dans un entretien avec Mediapart, que « *ce n'est pas au juge de définir une politique de santé publique* », rappelant que le juge ne doit en aucun cas remplacer l'administration<sup>290</sup>. Or, certaines ordonnances témoignent d'un renouvellement du pouvoir d'injonction d'un juge, qualifié par certains d'« *auxiliaire de la police administrative* »<sup>291</sup>. Ces critiques se sont concentrées sur certaines ordonnances médiatisées, telles que celle du 22 mars 2020 dans laquelle le juge enjoint au gouvernement de réévaluer les dérogations à l'obligation de confinement<sup>292</sup>, ou celle du 30 avril 2020 dans laquelle il l'enjoint de diffuser à grande échelle l'information selon laquelle l'usage de la bicyclette est autorisé<sup>293</sup>. Concernant les rassemblements dans les lieux de culte, quand le Conseil d'État enjoint au Premier ministre de modifier les normes applicables en faveur de la liberté de culte, n'est-ce pas contradictoire avec la reconnaissance d'un risque lié aux rassemblements religieux ? Cela pose la question de la compétence et la légitimité du juge ; « *le juge administratif est-il mieux placé que l'exécutif pour postuler une baisse d'intensité de l'urgence sanitaire propice à une réouverture de la forme collégiale de la vie religieuse alors que le législateur a prorogé cet état d'urgence jusqu'au 10 juillet 2020* »<sup>294</sup>.

Les pouvoirs du juge belge étant plus restreints que ceux de son homologue français, le spectre du « *gouvernement des juges* » inquiète moins. Toutefois, dans son arrêt du 8 décembre 2020, le Conseil d'État belge a décidé de l'octroi de mesures provisoires, sans pour autant suspendre l'acte, ce qui « *pourrait s'apparenter à un droit d'injonction positive du Conseil d'État envers le pouvoir exécutif* »<sup>295</sup>. Le juge a procédé à la balance des intérêts et a estimé que la suspension des dispositions contestées aurait un effet néfaste. L'article 17 des lois

---

<sup>288</sup> P-M. Raynal, « L'État de droit comme forme de gouvernement. Essai de classification », *Civitas Europa*, 2016, Vol 37, n°2, p. 38.

<sup>289</sup> CE, ord.réf, 28 juillet 2017, Section française de l'Observatoire international des prisons, n°410677, cons 11.

<sup>290</sup> « Libertés : le Conseil d'État agit le plus souvent en chien de garde du pouvoir », *Mediapart*, (<https://www.mediapart.fr/journal/france/220420/libertes-le-conseil-d-etat-agit-le-plus-souvent-en-chien-de-garde-du-pouvoir>), 22 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

<sup>291</sup> X. Dupré de Boulois, « On nous change notre...référé-liberté », *Revue des droits et libertés fondamentaux* (en ligne : <https://revuedlf.com/droit-administratif/on-nous-change-notre-refere-liberte-obs-sous-ce-ord-22-mars-2020-n439674/>), 2020, chronique n°12, consulté le 16 mai 2023.

<sup>292</sup> CE, ord.réf, 22 mars 2020, Syndicat jeunes médecins, n°439674.

<sup>293</sup> CE, ord.réf, 30 avril 2020, Fédération française des usagers de la bicyclette, n°440179.

<sup>294</sup> J. Fialaire, « Liberté de culte et urgence sanitaire : les leçons de la jurisprudence », *op.cit.*, p. 39.

<sup>295</sup> M. Servais, « Des mesures provisoires au secours de la liberté de culte ou de la santé publique ? », *Administration Publique*, 2021, p. 516.

coordonnées sur le Conseil d'État prévoit qu'en cas d'extrême urgence, le juge peut, en plus de la suspension de l'acte, ordonner des mesures provisoires. Le juge apprécie la situation in concreto et évalue les effets potentiels de ses décisions. En outre, dans sa décision, le juge ajoute, que la modification de la réglementation doit s'effectuer en concertation avec les représentants des cultes reconnus et de l'organisation philosophique. Cette injonction au dialogue entre pouvoirs publics et cultes reconnus est inédite.

### *B° La reconnaissance d'un pouvoir d'appréciation important pour les pouvoirs publics*

Le juge français a explicitement reconnu l'existence de circonstances exceptionnelles<sup>296</sup> entourant l'action des pouvoirs publics et, en particulier du Premier ministre. Dans la fameuse ordonnance du 22 mars 2020 suivant la requête de médecins demandant au juge d'enjoindre au gouvernement d'imposer un confinement total, le juge des référés a reconnu que « *le Premier ministre peut, en vertu de ses pouvoirs propres, édicter des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire, en particulier en cas de circonstances exceptionnelles, telle une épidémie avérée, comme celle de covid-19 que connaît actuellement la France* »<sup>297</sup>. Cela implique que le juge reconnaît le contexte particulier dans lequel s'inscrit l'action des pouvoirs publics, contexte qui leur permet, temporairement et avec un souci de proportionnalité, de s'écarter de la légalité ordinairement applicable. La reconnaissance de circonstances exceptionnelles est logique et ne pose pas de difficulté. Cela n'a pas empêché le Conseil d'État d'être fortement critiqué par une partie de la doctrine et des professionnels du droit pour sa supposée soumission à l'administration. Dans un tribune parue dans *Le Monde*, l'avocat William Bourdon dénonçait le « *certificat de légalité* » accordé par la haute juridiction à l'administration<sup>298</sup>. Dans le même esprit, la professeure Olga Mamoudy pointait du doigt le fait que « *le Conseil d'État donne un poids énorme aux annonces gouvernementales qui ont presque valeur de preuve* »<sup>299</sup>. Cela est surtout paru évident dans le cadre de recours dénonçant la carence des pouvoirs publics. Ainsi, saisi d'un recours portant sur la production de masques, le Conseil d'État rejette les demandes, se basant entre autres sur les « *commandes portant sur*

---

<sup>296</sup> CE, 28 juin 1918, Heyriès, n°63412 ; CE, 28 février 1919, Dames Dol et Laurent, n°61593.

<sup>297</sup> CE, ord.réf, 22 mars 2020, Syndicat jeunes médecins, n°439674, cons. 2.

<sup>298</sup> « Le Conseil d'État se dévitalise alors qu'il devrait être l'ultime bastion des libertés », *Le Monde*, ([https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/12/le-conseil-d-etat-se-devitalise-alors-qu-il-devrait-etre-l-ultime-bastion-des-libertes\\_6036386\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/12/le-conseil-d-etat-se-devitalise-alors-qu-il-devrait-etre-l-ultime-bastion-des-libertes_6036386_3232.html)), 12 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

<sup>299</sup> « Libertés : le Conseil d'État agit le plus souvent en chien de garde du pouvoir », *Mediapart*, (<https://www.mediapart.fr/journal/france/220420/libertes-le-conseil-d-etat-agit-le-plus-souvent-en-chien-de-garde-du-pouvoir>), 22 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

*plusieurs centaines de millions de masques, annoncées les 21 et 28 mars 2020 et dont les premières livraisons sont attendues prochainement »<sup>300</sup>.*

Les juridictions belges, principalement le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle, n'ont pas fondamentalement remis en cause le cadre juridique d'exception mis en place pour lutter contre la pandémie de Covid-19, ce qui n'a pas manqué d'être critiqué par la doctrine. Dans une carte blanche intitulée « *Sortez le parlement de la quarantaine !* », 25 constitutionnalistes se sont indignés du manque de recul critique des juridictions, et en premier lieu du Conseil d'État qui « *donne l'impression que le gouvernement a raison* »<sup>301</sup>. Le Conseil d'État belge reconnaît aux pouvoirs publics une certaine marge d'appréciation, en lien avec le contexte sanitaire particulier. Cela permet ainsi de justifier les mesures particulièrement restrictives décidées par le gouvernement, et notamment le ministre de l'Intérieur. Cette notion renvoie à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui reconnaît aux États une marge nationale d'appréciation dans les domaines où il n'est pas possible de dégager un consensus européen. Ici, cette marge d'appréciation renvoie au contexte d'incertitude scientifique, couplé avec un risque important pour la vie de la population. Dessinant les contours de son office, le juge belge estime qu'il « *n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle du ministre, lequel dispose d'un large pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour rechercher un équilibre entre des intérêts distincts et souvent conflictuels, afin de parvenir à une décision qui sert l'intérêt général* »<sup>302</sup>. Dans les arrêts du 22 décembre 2020 relatifs aux rassemblements religieux, le Conseil d'État fait explicitement référence à la marge d'appréciation nationale dont bénéficient les États en matière religieuse, et particulièrement en matière de protection de la santé, invoquant les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>303</sup> et de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>304</sup>. Ainsi, le juge statuant en référé reconnaît au gouvernement un pouvoir discrétionnaire important, découlant de cette marge d'appréciation en matière de santé publique, dans un contexte marqué par des évolutions sanitaires rapides.

---

<sup>300</sup> CE, ord.réf, 29 mars 2020, *Debout la France*, n°439798, cons. 8.

<sup>301</sup> « Carte blanche : “Sortez le parlement de la quarantaine !” », *Le Soir*, (<https://www.lesoir.be/335482/article/2020-11-02/carte-blanche-sortez-le-parlement-de-la-quarantaine>), 2 novembre 2020, consulté le 16 mai 2023.

<sup>302</sup> CE, réf, 28 octobre 2020, n°248781, VII.2.

<sup>303</sup> CEDH, 1er juillet 2014, *S.A.S c/ France*, n°43835/11, § 123 à 158.

<sup>304</sup> CJUE, 17 décembre 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a., Unie Moskeeën Antwerpen vzw, Islamitisch Offerfeest Antwerpen vzw et consorts c. Vlaamse Regering*, C-336/19, §64 à 67.



Cela amène par ailleurs les juges à garder une certaine distance avec les analyses scientifiques. Saisi d'un recours contestant l'obligation de porter le masque buccal dans les lieux de culte, le juge belge a énoncé qu' « *il n'appartient pas au Conseil d'État de trancher une éventuelle controverse scientifique quant à l'efficacité prouvée ou non des effets du port obligatoire du masque sur la propagation du coronavirus COVID-19* »<sup>305</sup>. Il a par ailleurs relevé que le principe de précaution, tel que consacré par l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « *s'adresse aux autorités publiques dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir d'appréciation discrétionnaire dès lors qu'il implique un choix politique sur le niveau de risque acceptable qui permet à l'autorité publique de disposer d'une large latitude d'action* »<sup>306</sup>. Le juge des référés français accorde à ce titre une place importante à la parole gouvernementale, y compris dans ses décisions relatives aux rassemblements religieux, où il reprend à plusieurs reprises les motifs du gouvernement concernant le risque posé par les cérémonies religieuses sans pour autant les discuter<sup>307</sup>. Les juges se tiennent donc à l'écart de l'analyse scientifique, laissant cette appréciation à l'administration et aux experts. S'il ne fait aucun doute qu'au vu du contexte sanitaire les juges peuvent légitimement accorder une place importante à l'appréciation gouvernementale, cela ne doit pas s'effectuer au détriment de l'analyse de l'urgence et du fond. Ainsi, dans son arrêt du 28 mai 2020 relatif aux rassemblements religieux, le Conseil d'État belge reprend l'argumentaire du ministre de l'Intérieur sans y apporter de développements particuliers. Alors que la partie défenderesse avance qu'il est impossible de prendre les mesures nécessaires dans le délai imparti, sans « *présenter de risques injustifiables pour la santé publique* »<sup>308</sup>, le Conseil d'État exprime son accord sans pour autant justifier cette position.

\*

Si les juges ont pu accéder à certaines demandes, notamment afin de sauvegarder la liberté de culte des requérants, la grande majorité des recours ont été rejetés, particulièrement en Belgique. La crainte d'un pouvoir trop important des juges en temps de crise tend donc à s'effacer derrière la reconnaissance de circonstances exceptionnelles entourant l'action des pouvoirs publics et par conséquent celle d'une latitude d'action importante. Cette marge d'appréciation laissée à l'exécutif va de pair avec un contrôle strict de la condition d'urgence, permettant la plupart du temps de rejeter les recours, notamment en matière de liberté de culte.

---

<sup>305</sup> CE, réf, 5 août 2020, n°248124, VI.2.

<sup>306</sup> CE, réf, 13 novembre 2020, n°248918, VI.2.

<sup>307</sup> CE, ord.réf, 18 mai 2020, M.W...et autres, n°440366, n°440380 et al ; CE, ord.réf, 7 novembre 2020, n°445825 ; CE, ord.réf, 29 novembre 2020, n°446930 ; CE, 22 décembre 2020, n°440402.

<sup>308</sup> CE, réf, 28 mai 2020, n°247674, §10.

## II) La prééminence de l'appréciation de l'urgence sur celle du fond

Le contentieux des mesures sanitaires prises pour lutter contre le Covid-19 témoigne d'une appréciation stricte de la condition d'urgence, dont le défaut suffit à de nombreuses reprises à rejeter les recours (A). Plus particulièrement, l'appréciation de l'urgence en matière de liberté de culte s'est révélée particulièrement complexe devant le juge belge (B).

### *A° Le rôle de filtre du défaut d'urgence*

Dans le cadre de son office, le juge des référés français s'est voulu très pragmatique, tâchant de prendre en considération le contexte particulier dans lequel il statue. Ses décisions témoignent d'une certaine « *standardisation* », dans la mesure où chaque juge reprend les paragraphes revenant sur l'état d'urgence sanitaire et la réglementation qui en a découlé<sup>309</sup>. C'est avant tout le défaut d'urgence qui a « *joué un rôle de filtre* »<sup>310</sup>, d'autant plus que l'article L.522-3 du CJA permet au juge de rejeter les requêtes par une ordonnance de tri<sup>311</sup>. Nous pouvons remarquer que cette urgence a plus facilement été accordée dans les périodes antérieures à l'entrée en vigueur de l'état d'urgence sanitaire et celle marquées par les déconfinements. L'état d'urgence sanitaire et le confinement ont donc eu un impact sur l'appréciation des faits et de l'urgence par le juge. Dans un premier temps, le juge français a fait preuve d'un certain rigorisme. Dans ses ordonnances du 24 et 30 mars 2020<sup>312</sup> relatives à la liberté de culte, il rejette les demandes en raison des circonstances exceptionnelles et de la saturation des structures hospitalières. Ces deux éléments sont tirés de l'argument de l'état d'urgence sanitaire. Toutefois, une appréciation de l'urgence à travers ce seul prisme interroge, dans la mesure où « *de façon sinon paradoxale du moins inattendue, cette urgence sanitaire semble donc, en elle-même, empêcher et anéantir l'urgence contentieuse s'attachant à la suspension des atteintes portées à la liberté fondamentale de culte* »<sup>313</sup>. Le fait que les restrictions à la liberté de culte aient été prises dans un contexte d'urgence sanitaire ne saurait

---

<sup>309</sup> M-O. Peyroux-Sissoko, « Quel rôle pour le Conseil d'État dans le confinement de nos libertés », *Le blog Droit administratif*, (<https://blogdroitadministratif.net/2020/05/04/quel-role-pour-le-conseil-detat-dans-le-confinement-des-libertes/>), 4 mai 2020, consulté le 16 mai 2023.

<sup>310</sup> N. Symchowicz, « État d'urgence sanitaire et contrôle juridictionnel des mesures de police », *AJDA*, 2020, n°35, p. 2004.

<sup>311</sup> Ordonnance permettant au juge de rejeter une requête sans audience.

<sup>312</sup> CE, ord.réf, 24 mars 2020, n°439694 ; CE, ord.réf, 30 mars 2020, n°439809.

<sup>313</sup> F. Dieu, « Le culte aux temps du Corona : la liberté de culte en période d'état d'urgence sanitaire », *Revue du droit des religions*, 2021, n°11, p. 175.

permettre en tant que tel de considérer que la condition d'urgence n'est pas remplie, surtout si cela empêche le juge d'étudier la proportionnalité de l'atteinte à la liberté fondamentale. Dans un deuxième temps, suite aux critiques qui lui ont été adressées, et une fois le premier confinement terminé, le Conseil d'État a apprécié la condition d'urgence de manière moins sévère. Il a ainsi à deux reprises pris en compte l'amélioration de la situation sanitaire afin de déterminer que la condition d'urgence en matière de restrictions du culte était remplie<sup>314</sup>. Il s'est également davantage concentré sur l'appréciation de l'atteinte à la liberté de culte, quitte parfois à ne pas étudier la condition d'urgence<sup>315</sup>.

Le juge belge a effectué une application très stricte de la condition d'urgence. Dans sa décision relative à la demande de suspension de l'obligation de porter un masque dans les lieux de culte, le Conseil d'État rappelle que la condition de l'urgence est indépendante de l'examen des moyens et qu'elle requiert la démonstration du fait que les conséquences dommageables doivent être suspendues<sup>316</sup>. Le juge demande que, dans le cadre de la procédure en extrême urgence, les requérants justifient leur requête par des faits concrets. La charge de la preuve de l'urgence repose sur le requérant, de manière classique, mais le Conseil d'État adopte dans le cadre des mesures sanitaires une démarche *in concreto* particulièrement exigeante. Saisi d'une requête visant un avis du conseil national de l'Ordre des médecins de Belgique, le juge a estimé que « *si la requête comporte de longs développements relatifs à l'urgence, exposant ainsi les inconvénients que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait et qui seraient, selon les requérants, d'une gravité suffisante pour justifier qu'une mesure de suspension les empêche de se produire en attendant l'issue de la procédure au fond, ces derniers s'abstiennent d'indiquer, dans leur requête, les éléments de fait concrets, propres à l'espèce, qui justifieraient le recours à la procédure d'extrême urgence* »<sup>317</sup>. Le Conseil d'État belge a également invoqué à plusieurs reprises un argument tiré du caractère momentané des mesures afin d'écarter l'urgence. Cependant, les mesures sanitaires présentent toutes un caractère momentané dans la mesure où elles ont vocation à répondre aux évolutions de la crise sanitaire. Cela rejoint le commentaire fait sur l'utilisation par le juge français de l'argument de la crise sanitaire. Le seul caractère momentané des mesures ne saurait en lui-même justifier que la condition d'urgence ne soit pas remplie. De plus, le fait que les mesures soient temporaires implique une incompatibilité avec

---

<sup>314</sup> CE, ord.réf, 18 mai 2020, M.W...et autres, n°440366, n°440380 et al, cons 24 ; CE, ord.réf, 29 novembre 2020, n°446930, cons 14.

<sup>315</sup> CE, ord.réf, 7 novembre 2020, n°445825.

<sup>316</sup> CE, réf, 5 août 2020, n°248124, VI.2.

<sup>317</sup> CE, réf, 24 mars 2021, n°250217, IV.3.

la procédure en suspension ou en annulation ordinaire au vu des délais contentieux trop importants, ce qui justifie d'autant plus le recours en extrême urgence. Le réexamen des mesures en cause ne garantit pas que l'atteinte à la liberté fondamentale en cause sera moindre. Cette réticence à considérer la condition d'urgence comme remplie est conforme à l'idée, rappelée par le Conseil d'État à l'occasion de recours visant les restrictions à la liberté de culte, selon laquelle « *le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel* »<sup>318</sup>.

### *B° La difficulté de la démonstration de l'urgence devant le juge belge en matière de liberté de culte*

Dans les arrêts du Conseil d'État belge relatifs à la liberté de culte en temps de Covid-19, les références au droit négocié sont prépondérantes. Le juge renvoie fréquemment aux prises de position des représentants des cultes reconnus ainsi qu'au dialogue entre les autorités publiques et religieuses. Cette concertation est d'abord invoquée dans l'ordonnance du 28 mai 2020, se limitant à un contrôle de la condition d'urgence, dans laquelle le juge rappelle que depuis le début du mois de mai 2020, le gouvernement « *consulte les représentants des différentes communautés religieuses au sujet d'un redémarrage progressif des services de culte* »<sup>319</sup>. Cela s'inscrit dans une jurisprudence classique du Conseil d'État belge qui tend à valoriser la « *souveraineté spirituelle* » des autorités religieuses des cultes reconnus<sup>320</sup>. Dans son ordonnance du 18 mai 2020, le juge français évoque également la concertation avec les représentants des principaux cultes, mais il n'en tire pas de conclusion sur le plan de l'appréciation de l'urgence ou de la proportionnalité<sup>321</sup>. Nous pouvons également constater l'importance des positions des représentants religieux dans le raisonnement du juge belge relatif à l'urgence. À l'occasion du premier recours relatif à la liberté de culte pendant la crise sanitaire, deux des requérants ont fait valoir leur souhait de faire baptiser leurs enfants. Afin d'écarter ces demandes, le Conseil d'État s'est référé à un communiqué de la Conférence épiscopale de Belgique en date du 14 mai 2020 dans lequel les évêques déclarent qu'ils « *préfèrent aligner la date de leur reprise sur celle des célébrations eucharistiques* »<sup>322</sup>. S'il

<sup>318</sup> CE, réf, 22 décembre 2020, ASBL Saint-Joseph et autres, n°249313, VIII.2 ; CE, réf, 22 décembre 2020, Parmentier et autres, n°249314, VI.2.

<sup>319</sup> CE, réf, 28 mai 2020, n°247674, §12.

<sup>320</sup> L-L. Christians, « Covid-19, law and religion in Belgium », *International Conference on Covid-19 Pandemic & Religious Freedom: Reports from North America and Europe*, University of Portsmouth, p. 67.

<sup>321</sup> CE, ord.réf, 18 mai 2020, M.W...et autres, n°440366, n°440380 et al, cons 24 ; CE, ord.réf, 29 novembre 2020, n°446930, cons. 36.

<sup>322</sup> CE, réf, 28 mai 2020, n°247674, §11.

reconnaît que le baptême est un des « *rituels les plus importants du culte catholique romain* », en se référant à ce communiqué pour écarter le caractère urgent de la demande le juge ne prend pas réellement en compte le préjudice des requérants, pour qui le baptême est un acte essentiel à leur foi, imposé par le droit canonique. Dans son arrêt du 5 août 2020, le Conseil d'État a rejeté la demande des requérants contestant l'obligation de port du masque dans les lieux de culte, estimant qu'il ne pouvait y avoir de dommage grave dans la mesure où la Conférence épiscopale avait déclaré qu'il était « *sage pour l'Église d'assumer avec tous les citoyens une responsabilité collective afin d'enrayer de nouveaux développements du Covid-19* »<sup>323</sup>. Cet argument n'a pas été utilisé seulement pour considérer que la condition d'extrême urgence n'était pas remplie. Dans son arrêt du 8 décembre 2020, le Conseil d'État estime que les requérants justifient bien que seule une mesure prise en extrême urgence peut les empêcher de subir le préjudice grave précédemment démontré, requérants qui « *en tant que pouvoir organisateur et propriétaire d'une synagogue, peuvent pour l'instant être considérés comme étant en mesure de défendre l'intérêt collectif des croyants de leur communauté* »<sup>324</sup>.

L'appréciation très stricte de la condition d'urgence, témoigne de la difficulté de reconnaissance d'« *inconvenients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond* » par le juge. Le Conseil d'État a estimé qu'il ne pouvait être constaté une atteinte personnelle à la liberté de culte d'une ASBL, personne morale<sup>325</sup>. Le Conseil d'État belge avait toutefois estimé que « *s'agissant d'une personne morale, le risque de préjudice est à la fois fonction de son objet social et de la mission de service public en cause* »<sup>326</sup>. Certains auteurs ont relevé que ce refus de reconnaître le préjudice de l'ASBL religieuse se trouve en contradiction avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>327</sup> qui a pu affirmer que « *l'un des moyens d'exercer le droit de manifester sa religion, surtout pour une communauté religieuse, dans sa dimension collective, passe par la possibilité d'assurer la protection juridictionnelle de la communauté, de ses membres et de ses biens* »<sup>328</sup>. Le Conseil d'État a également estimé que les ministres du culte ne pouvaient pas subir d'atteinte personnelle à leur liberté de culte, du fait de leur statut<sup>329</sup>.

---

<sup>323</sup> CE, réf, 5 août 2020, n°248124, VI.2.

<sup>324</sup> CE, réf, 8 décembre 2020, n°249177, §20.

<sup>325</sup> CE, réf, 22 décembre 2020, ASBL Saint-Joseph et autres, n°249313.

<sup>326</sup> CE, réf, 10 décembre 2003, ASBL AFIS, n°126256, cons. 10.

<sup>327</sup> S. Wattier, F. Xavier, « Les restrictions à la liberté de religion durant la deuxième vague de coronavirus : analyse des arrêts du Conseil d'État », *Journal des Tribunaux*, 2021, n°6851, p. 244.

<sup>328</sup> CEDH, 13 décembre 2001, Église métropolitaine de Bessarabie et autres c/ Moldavie, n°45701/99, §118.

<sup>329</sup> CE, réf, 22 décembre 2020, ASBL Saint-Joseph et autres, n°249313 ; CE, réf, 22 décembre 2020, Parmentier et autres, n°249314.

Dans ces deux décisions, un autre argument du juge concernant l'urgence interroge. Le juge avance que les fermetures des lieux de culte résultent de la volonté des ministres du culte de ne plus les organiser, au nom de la protection de la santé des fidèles ou pour éviter de devoir les discriminer en refusant à certains l'entrée en raison des limitations des rassemblements. Le fait que certains lieux de culte aient été fermés peut être considéré comme une conséquence des restrictions sanitaires, certes légitimes, mais potentiellement créatrices d'inégalités entre les fidèles. Le juge belge a, entre autres, justifié son refus de reconnaître la condition d'urgence comme remplie en avançant le fait que « *le requérant ne démontre pas qu'il est dans l'impossibilité de participer à l'exercice collectif de sa religion dans une autre paroisse* »<sup>330</sup>. Il s'agit d'un argument assez classique, fréquemment utilisé par les juges en matière de fermeture de lieux de culte<sup>331</sup>. Cet argument a essentiellement été utilisé dans des cas de fermetures individuelles de lieux de culte. Or, dans le contexte de la crise sanitaire, tous les lieux de culte sont soumis à l'interdiction ou limitation des rassemblements religieux. Par ailleurs, le juge semble négliger l'importance pour les croyants de l'inclusion dans une communauté particulière, la participation à la vie du lieu, ainsi que l'attachement au ministre du culte. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, la personnalité des ministres du culte est essentielle pour les fidèles et « *la participation à la vie de la communauté est donc une manifestation de la religion, qui jouit de la protection de l'article 9 de la Convention* »<sup>332</sup>. En outre, en invitant les croyants habitant dans des zones densément peuplées à aller dans des lieux de culte situés dans des zones moins peuplées, le juge semble oublier le fait que les lieux de culte y sont moins nombreux. Il semble également mettre de côté un des objectifs principaux des restrictions sanitaires qu'est la limitation des déplacements.

\*

La démonstration de l'urgence s'est donc révélée ardue pour les requérants. Si le juge français a, avec la levée de certaines restrictions, plus facilement étudié le fond des affaires, le raisonnement du juge belge témoigne d'une appréciation particulièrement stricte de l'extrême urgence. Il semble que le régime de cultes reconnus ait impacté le raisonnement du juge belge, qui a accordé une grande importance au dialogue entre autorités publiques et religieuses, ainsi qu'aux prises de position de ces dernières, sans réellement étudier le préjudice subi par les requérants. Les juges se sont tout de même penchés, de manière parfois symbolique, sur la question de la proportionnalité des restrictions affectant la liberté de culte.

---

<sup>330</sup> CE, réf, 22 décembre 2020, ASBL Saint-Joseph et autres, n°249313, VIII.2.

<sup>331</sup> V. *supra*.

<sup>332</sup> CEDH, 24 octobre 2000, Hassan et Tchaouch c/ Bulgarie, n°30985/96, §62.

## **Paragraphe 2 – L’appréciation de l’atteinte à la liberté de culte : une approche par les risques et la comparaison**

L’appréciation de la proportionnalité des atteintes à la liberté de culte révèle une importance de la question du risque sanitaire posé par ces activités, qui témoigne d’une difficulté pour les juges de se prononcer sur des atteintes qui seraient propres à la liberté de culte (I). Les juges ont également été amenés à se prononcer sur la comparaison avec les autres activités touchées par les restrictions sanitaires, adoptant des méthodes différentes afin de déterminer le caractère proportionné des atteintes subies par la liberté de culte à la lumière des principes d’égalité et de non-discrimination (II).

### I) La difficulté d’évaluer la proportionnalité des atteintes à la liberté de culte en elle-même

L’appréciation de la proportionnalité de l’atteinte à la liberté de culte en elle-même passe surtout par la mise en évidence de risques inhérents aux activités cultuelles permettant de démontrer la nécessité des restrictions sanitaires à leur rencontre, ce qui montre encore une fois l’importance du contexte sanitaire qui ne réside pas seulement dans la caractérisation de l’urgence (A). L’évaluation de la proportionnalité à travers le prisme du risque révèle ainsi une difficulté relative à la détermination d’un contenu propre à la liberté de culte et à l’étendue des atteintes potentielles à son rencontre (B).

*A° Des raisonnements largement fondés sur la détermination de risques propres aux rassemblements dans les lieux de culte*

Du côté français, le Conseil d’État est d’abord parti du risque commun aux rassemblements de toute nature, estimant que « *le coronavirus, qui provoque la maladie dite Covid-19, se transmet par voie respiratoire, le risque de contamination est plus élevé dans un espace clos qu’ouvert, si les personnes ont des contacts proches et prolongés et lorsque les intéressés émettent davantage de gouttelettes. S’il est possible d’être également contaminé par le biais des surfaces sur lesquelles le virus s’est déposé, les rassemblements et réunions sont la principale cause de propagation de celui-ci* »<sup>333</sup>. Le juge des référés a ensuite reconnu que le risque de contamination était particulièrement élevé lors des cérémonies de culte, en lien avec

---

<sup>333</sup> CE, ord.réf, 18 mai 2020, M.W...et autres, n°440366, n°440380 et al, cons. 26.

le fait « *qu'elles ont lieu dans un espace clos, de taille restreinte, pendant une durée importante, avec un grand nombre de personnes, qu'elles s'accompagnent de prières récitées à haute voix ou de chants, de gestes rituels impliquant des contacts, de déplacements, ou encore d'échanges entre les participants, y compris en marge des cérémonies elles-mêmes et, enfin, que les règles de sécurité appliquées sont insuffisantes* »<sup>334</sup>. Cette formule a ensuite été reprise telle quelle dans les autres ordonnances en la matière. Le juge des référés a tout de même reconnu que l'invocation par le ministre de l'Intérieur du rassemblement évangélique de Mulhouse n'était pas pertinente, ce dernier n'étant pas représentatif et ne permettant donc pas à lui-seul de démontrer la particulière dangerosité des rassemblements à caractère culturel. La question du risque inhérent aux rassemblements dans les lieux de culte est d'autant plus importante aux yeux du juge français qu'il a estimé que les protocoles sanitaires élaborés lors du déconfinement pour les lieux de culte n'ont pas été actualisés et ne sont pas toujours appliqués<sup>335</sup>. Dans la mesure où il ressort de l'instruction que les mesures de distanciation entre les fidèles et de port du masque n'ont pas toujours été respectés, les rassemblements dans les lieux de culte entraînent un risque de propagation du Covid-19, d'autant plus inquiétant que de nombreux participants sont des personnes âgées particulièrement vulnérables au virus.

Le juge belge a lui aussi donné de l'importance à la question du risque inhérent aux rassemblements religieux. Selon lui, ce risque se trouve « *lié à la circonstance que ces cérémonies se déroulent principalement dans un espace clos, de taille variable, pendant, à tout le moins, plus d'une heure, avec un grand nombre de personnes notamment lors d'importantes fêtes religieuses* »<sup>336</sup>. Il ajoute que ces cérémonies s'accompagnent de prières et de chants, et témoignent de contacts entre les participants, avant, pendant et après les cérémonies. L'imminence des fêtes de fin d'année, et notamment des messes de Noël, semble avoir de l'importance dans le raisonnement du juge statuant le 22 décembre. Il est intéressant de noter que si l'argument des fêtes religieuses est utilisé par le juge belge pour justifier du risque particulier des cérémonies religieuses, il avait été utilisé par le juge français pour, au contraire, démontrer l'existence d'un préjudice important pour les requérants<sup>337</sup>. Ainsi, dans une de ses décisions, le Conseil d'État belge n'admet pas de violation de la liberté de culte, dans la mesure où aucun élément ne permet d'« *étayer suffisamment que la défenderesse aurait dépassé les*

---

<sup>334</sup> *Ibid*, cons 27.

<sup>335</sup> CE, ord.réf, 7 novembre 2020, n°445825, cons. 19 ; CE, ord.réf, 19 novembre 2020, n°446651, cons. 12.

<sup>336</sup> CE, réf, 22 décembre 2020, ASBL Saint-Joseph et autres, n°249313, IX.2 ; CE, réf, 22 décembre 2020, Parmentier et autres, n°249314, VII.2.

<sup>337</sup> CE, ord.réf, 18 mai 2020, M.W...et autres, n°440366, n°440380 et al.



*limites de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs légitimes poursuivis par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, à savoir freiner la transmission du coronavirus et éviter un effondrement du système de santé »<sup>338</sup>. Les rassemblements dans les lieux de culte sont donc vus avant tout comme des *clusters* potentiels.*

Les juges estiment que les rassemblements dans les lieux de culte représentent un risque particulier, dans la mesure où ils impliquent des interactions et contacts entre les membres de la communauté, pendant une durée importante. L'existence d'un risque particulier relatif aux rassemblements dans les lieux de culte entraîne donc la reconnaissance par les juges de la nécessité de limiter le nombre de participants, ce qui explique que les restrictions sanitaires visant ces activités sont le plus souvent jugées nécessaires et proportionnées.

#### *B° La liberté de culte moins atteinte que les autres ?*

Alors qu'elle se trouve au cœur des tensions, la dimension collective de la liberté de culte est surtout perçue comme un risque pour la santé publique justifiant la nécessité des mesures restrictives. Néanmoins, cette dimension collective n'est pas réellement mobilisée pour, à l'inverse, justifier de leur éventuel caractère disproportionné. Le culte est avant tout perçu par les juges comme un risque de santé publique, plutôt que comme un besoin, un secours spirituel, comme invoqué par les requérants. Il apparaît que les juges ont souhaité garder une certaine distance avec l'appréciation de la proportionnalité de l'atteinte à la liberté de culte en elle-même, notamment en ce qui concerne le besoin spirituel des demandeurs, ainsi que leurs obligations au regard des textes religieux. Cette position est compréhensible dans la mesure où il serait délicat pour les juges d'apprécier la valeur des commandements et textes religieux en matière de participation au culte collectif. Cette appréciation aurait été d'autant plus difficile qu'il n'existe pas de consensus sur la bonne manière de pratiquer la religion ni sur les obligations qui pèsent effectivement sur les croyants. Il existe une diversité de manières de pratiquer le culte, qui s'exprime entre les différentes confessions mais également au sein d'une même religion. Il n'apparaît pas forcément opportun pour les juges de se saisir de la question complexe du besoin spirituel et des obligations religieuses.

---

<sup>338</sup> CE, réf, 22 décembre 2020, Leroy et autres, n°249315, §20.

Il devient donc difficile de cerner l'appréciation que fait le juge de l'atteinte à la liberté de culte en elle-même. Cela est particulièrement le cas dans les décisions du juge belge, qui tend encore une fois à renvoyer à la concertation entre autorités publiques et religieuses, argument qu'il avait déjà mobilisé pour l'analyse de l'extrême urgence. Cet argument ne sert donc pas seulement à considérer que la condition d'extrême urgence n'était pas remplie, mais permet également de juger que les restrictions à l'exercice collectif du culte ne sont pas disproportionnées. Le juge a alors estimé que la concertation avec les représentants des cultes reconnus et de la laïcité organisée implique que ces derniers « *n'ont pas considéré cette limitation comme étant disproportionnée* »<sup>339</sup>. Dans l'arrêt Parmentier et autres, le Conseil d'État réutilise un autre argument précédemment étudié dans l'appréciation de l'urgence en avançant que « *rien n'empêche que des habitants de zones plus peuplées puissent se rendre dans une zone moins peuplée pour assister à une cérémonie religieuse* »<sup>340</sup>, argument qui, comme vu précédemment, rencontre quelques difficultés.

Dans le cadre des recours dirigés contre les mesures sanitaires, le juge belge a reconnu que « *la santé publique doit s'entendre aussi bien de la santé physique que de la santé mentale* »<sup>341</sup>. Il en va de même du juge français qui a affirmé que « *l'impact sur la santé mentale de la population [...] doit toutefois être pris en compte par l'autorité administrative, au titre de la proportionnalité des mesures qu'elle adopte* »<sup>342</sup>. Il ne fait aucun doute que les limitations apportées à la liberté de culte impactent la santé mentale des croyants, ce que n'ont pas relevé les juges.

Nous pouvons noter que le Conseil d'État belge ne semble prendre en compte l'argument des obligations religieuses seulement dans l'hypothèse où il y aurait une discrimination entre les cultes. Ainsi, dans son arrêt du 8 décembre, le juge remarque que les exceptions prévues à l'interdiction de l'exercice collectif du culte, concernant le mariage, les funérailles, et l'enregistrement de cérémonies, ne sont pas adaptées au judaïsme<sup>343</sup>. En effet, la tradition juive veut que soient présents au moins dix hommes juifs (minyan) pour la récitation des prières les plus importantes et interdit de filmer les fidèles en train de prier dans une synagogue. Il apparaît alors que du fait de leurs obligations religieuses, les croyants de

---

<sup>339</sup> CE, réf, 22 décembre 2020, ASBL Saint-Joseph et autres, n°249313, IX.2 ; CE, réf, 22 décembre 2020, Parmentier et autres, n°249314, VII.2.

<sup>340</sup> CE, réf, 22 décembre 2020, Parmentier et autres, n°249314, VIII.2.

<sup>341</sup> CE, réf, 24 février 2021, n°249904.

<sup>342</sup> CE, ord.réf, 26 février 2021, n°449692, cons. 7.

<sup>343</sup> CE, réf, 8 décembre 2020, n°249177, §14.

confession juive se trouvent discriminés par rapport aux autres cultes qui peuvent a priori s'accommoder des exceptions prévues par les arrêtés ministériels, d'autant plus que les célébrations d'Hanouka étaient prévues quelques jours plus tard. C'est cet argument qui a retenu l'attention du Conseil d'État et qui l'a amené à prononcer des mesures provisoires.

Cette approche de la proportionnalité des mesures par les risques communs à tous les rassemblements révèle une incertitude concernant l'existence d'une spécificité de la liberté de culte. Il est largement reconnu que la liberté de culte comporte une dimension personnelle ainsi qu'une dimension collective, ou un aspect intérieur et extérieur. D'une part, dans sa dimension interne, la liberté religieuse est assimilable à la liberté de conscience et d'opinion. Elle implique la liberté d'avoir une religion et celle de ne pas en avoir, et le droit de ne pas être discriminé sur ce fondement. D'autre part, dans sa dimension externe, la liberté de culte induit celle de manifester ses croyances et de pratiquer de manière collective avec des coreligionnaires. Cette dimension est alors dans une certaine mesure assimilable aux libertés de réunion, d'association et de manifestation. La liberté de culte a-t-elle un contenu propre qui permettrait de justifier d'atteintes particulières à son encontre ? Selon Jacques Fialaire, la liberté de culte « *est altérée seulement dans ses dimensions rencontrant les libertés de réunion et de manifestation* ». Il qualifie alors d'« *audace jurisprudentielle* » la décision du Conseil d'État du 18 mai 2020<sup>344</sup>. La liberté de conscience religieuse des croyants n'est a priori aucunement visée ni affectée par les restrictions sanitaires. Comme le résume la philosophe Catherine Kintzler, « *le motif de l'interdiction tient à leur forme et à leur nombre, et non à une volonté de persécution antireligieuse, à une volonté de s'en prendre à leur contenu ou à leur objet* »<sup>345</sup>. Les mesures visant les lieux de culte s'inscrivent dans un cadre général de limitations des rassemblements.

De plus, les pouvoirs publics ont veillé à mettre en place des exceptions à l'interdiction des rassemblements religieux, et ont décidé de limitations moins restrictives quand la situation sanitaire s'est améliorée. À ce titre, ce sont les funérailles et puis dans une certaine mesure les mariages qui ont pu être préservés, au vu de leur caractère primordial aussi bien pour les croyants que les non-croyants. En outre, l'utilisation du numérique a permis de conserver un lien virtuel avec la communauté religieuse et notamment le ministre du culte. Dans ses conclusions sur le recours pour excès de pouvoir visant l'annulation de l'arrêté du 15 mars 2020

---

<sup>344</sup> J. Fialaire, « Liberté de culte et urgence sanitaire : les leçons de la jurisprudence », *op.cit.*, p. 43.

<sup>345</sup> C. Kintzler, « L'Église catholique et la pandémie : revendication d'exception et surenchère encombrante », *Mezetulle*, (<https://www.mezetulle.fr/leglise-catholique-et-la-pandemie-revendication-dexception-et-surenchere-encombrante/>), 13 mai 2020, consulté le 16 mai 2023.

limitant les rassemblements au sein des établissements de culte, le rapporteur public Laurent Domingo a rappelé que les mesures en cause étaient des mesures de réglementation de la liberté de culte et non de suppression de cette dernière<sup>346</sup>.

Finalement, la liberté de culte ne peut a priori pas être complètement supprimée par les mesures sanitaires car, d'une part, sa dimension personnelle demeure absolue et, d'autre part, les croyants bénéficient d'exceptions et d'aménagements permettant un exercice minimum de la liberté de culte. La question est alors de savoir si les restrictions affectant le forum externum peuvent dans une certaine mesure impacter le forum internum. L'appréciation devient alors subjective et il ne revient peut-être pas au juge d'en décider.

Il reste que certains moyens légitimes soulevés par les requérants ne sont pas étudiés. Le Conseil d'État français a ainsi laissé en suspens la question du financement des cultes. Ce moyen a notamment été invoqué par des requérants catholiques dénonçant le fait que l'Église se trouvait privée d'une partie de son financement<sup>347</sup>. Le juge des référés n'a pas répondu à ce moyen, alors qu'il constitue une question importante. La Cour européenne des droits de l'homme considère d'ailleurs que les mesures ayant pour effet la réduction des finances des cultes peuvent être vues comme une ingérence disproportionnée<sup>348</sup>.

\*

Il apparaît que l'appréciation de la proportionnalité des atteintes à la liberté de culte laisse une place importante à la question du risque, commun à tous les rassemblements, mais particulièrement élevé dans les lieux de culte au vu de la nature desdits rassemblements. Les juges se concentrent donc sur la présence de ces risques particuliers, au détriment des moyens des parties invoquant le besoin de spiritualité et de rites collectifs, prenant parfois la forme de devoirs. Cette position est compréhensible dans la mesure où il ne revient pas a priori au juge de se prononcer sur les obligations et engagements religieux des croyants. Les juges se prononcent donc sur la liberté de culte dans sa dimension assimilable à la liberté de réunion. Mais les juges ne se sont pas seulement prononcés sur le risque posé par les rassemblements dans les lieux de culte, ils ont été amenés à se positionner sur la proportionnalité de l'atteinte à la liberté de culte en comparaison avec les atteintes affectant d'autres secteurs d'activité.

---

<sup>346</sup> Conclusions. L. Domingo sur CE, 22 décembre 2020, n°440402.

<sup>347</sup> CE, ord.réf, 7 novembre 2020, n°445825 ; CE, ord.réf, 19 novembre 2020, n°446651 ; CE, ord.réf, 29 novembre 2020, n°446930.

<sup>348</sup> CEDH, 30 juin 2011, Association Les Témoins de Jéhovah c/ France, n°8916/05, §53.

## II) La proportionnalité de l'atteinte à la liberté de culte à la lumière des principes d'égalité et de non-discrimination : de la mise en évidence de critères objectifs à l'appréciation subjective

Au temps où nos vies étaient rythmées par les restrictions sanitaires, de nombreuses polémiques ont émergé, dénonçant les inégalités entre les secteurs d'activité. Les cultes n'y ont pas échappé, d'autant plus que ces activités sont considérées comme irrationnelles par une partie importante de la population. La différence de traitement entre les secteurs d'activité étant évidente, et même assumée par les pouvoirs publics, l'enjeu pour le juge est de déterminer si celle-ci peut être justifiée par un intérêt supérieur ou par une différence de situations, qui permettraient d'écarter l'existence d'une discrimination. Alors que le juge belge a pris soin d'éviter la question de la comparaison entre les libertés fondamentales en mettant en évidence un critère se voulant objectif (A), le raisonnement du juge français laisse planer une incertitude quant à une éventuelle hiérarchisation en faveur de la liberté de culte (B).

### *A° La stratégie d'évitement de la comparaison entre libertés fondamentales du juge belge*

Selon le Conseil d'État belge, « *les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement puisse être instaurée entre certaines catégories de personnes, pour autant que cette différence repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée* »<sup>349</sup>. Dans le cadre des mesures sanitaires, le juge admet clairement la possibilité de différences de traitement, à condition que celles-ci se trouvent justifiées par un critère objectif. Le juge a été, à plusieurs reprises et suite à la demande des requérants, amené à effectuer des comparaisons afin de déterminer si les restrictions supportées par un type d'activité étaient disproportionnées par rapport aux autres. La plupart du temps, ces comparaisons portent sur des activités de même nature et ne posent pas de grande difficulté. Ainsi, le Conseil d'État a estimé que la décision de maintenir ouverts les magasins de bricolage au détriment des jardineries s'expliquait par le fait que les premiers proposent à la vente des produits pouvant être considérés comme essentiels, tels que les outils de construction, les matériaux, alors que les secondes proposent surtout des arbres et plantes, produits moins essentiels<sup>350</sup>. Le Conseil d'État belge a également été saisi d'un recours porté par des restaurateurs, dénonçant, entre autres, le fait que les cantines scolaires, d'entreprises et de collectivités ainsi que les restaurants des hôtels étaient autorisés à ouvrir, contrairement aux

---

<sup>349</sup> CE, réf, 28 octobre 2020, SPRL Mainego, n°248781, VII.2.

<sup>350</sup> CE, réf, 27 avril 2020, n°247452.

restaurants et cafés classiques. Le juge a estimé que cette distinction n'était de prime abord pas déraisonnable, au vu des objectifs fixés par le gouvernement<sup>351</sup>. Saisi d'une requête critiquant la différence de traitement entre le secteur des campings et parcs de vacances et celui des hôtels, autorisés à ouvrir, le Conseil d'État a estimé que le ministre de l'Intérieur ne donnait pas d'éléments susceptibles de justifier une telle différence, prenant en compte le manque à gagner financier des exploitants et leur contribution au marché du tourisme<sup>352</sup>. Il s'agit dans la plupart des cas d'activités comparables, ce qui facilite l'appréciation de la proportionnalité.

Le problème est que le culte est couvert par la liberté religion, bénéficiant d'une grande protection. De plus, le culte est, de par sa nature spirituelle particulière, une activité a priori difficilement comparable aux autres. Le Conseil d'État belge a cherché à éviter l'épineuse question de la hiérarchie entre la liberté de culte et les autres libertés publiques. La difficulté réside dans le fait que toutes les libertés n'ont pas la même valeur juridique. La liberté de culte est une liberté fondamentale à valeur constitutionnelle, consacrée par les textes européens et internationaux. Toutes les libertés invoquées ne bénéficient pas d'une telle protection en droit belge. Alors que plusieurs requérants ont, à l'occasion de différentes requêtes, critiqué la différence de traitement entre le culte et les commerces, le Conseil d'État a rappelé qu'« aucune disposition de la Constitution ne consacre la liberté du commerce et de l'industrie ou la liberté d'entreprendre »<sup>353</sup>, citant une décision de la Cour constitutionnelle énonçant que « le constituant n'a pas entendu consacrer la liberté de commerce et d'industrie ou la liberté d'entreprendre dans les notions de "droit au travail" et de "libre choix d'une activité professionnelle" »<sup>354</sup>. La liberté de commerce et d'entreprendre n'a donc qu'une valeur législative<sup>355</sup>. Alors qu'il avait qualifié la liberté religieuse de « droit fondamental de nature particulière qui occupe traditionnellement une place de choix dans la Constitution »<sup>356</sup>, une comparaison sur la base de la valeur juridique risquerait de faire systématiquement prévaloir la liberté de culte sur les autres, ce qui est difficilement concevable. Le Conseil d'État n'a donc heureusement pas tiré les conclusions de cette affirmation sur le plan de la comparaison avec les autres libertés publiques.

---

<sup>351</sup> CE, réf, 28 octobre 2020, SPRL Mainego, n°248781.

<sup>352</sup> CE, réf, 2 février 2021, n°249685.

<sup>353</sup> CE, réf, 4 février 2021, n°249904.

<sup>354</sup> Cour.const, 21 mai 2015, n°66/2015, §B.11.2.

<sup>355</sup> S. Wattier, F. Xavier, *op.cit.*, p. 246.

<sup>356</sup> CE, réf, 8 décembre 2020, n°249177, §11.

Afin de mettre en évidence une justification du traitement différencié des secteurs d'activité, le juge belge a développé un critère se voulant objectif, en déclarant que les situations des différentes activités n'étaient pas comparables<sup>357</sup>. Le juge relève que la fréquentation des commerces prévue par les textes s'effectue à titre individuel. L'exercice collectif du culte revendiqué par les requérants ne rentre pas, par définition, dans ce cadre d'activités, ce qui justifie la différence de traitement. Dans la troisième affaire, les requérants ont également dénoncé le caractère disproportionné des restrictions applicables à l'exercice collectif du culte, au vu de l'autorisation des manifestations sur la voie publique avec un maximum de 100 personnes<sup>358</sup>. Le juge a une nouvelle fois estimé que les situations n'étaient pas comparables. Les conditions d'exercice du culte collectif fixe et régulier ne sont selon lui pas comparables avec celles d'une admission ponctuelle d'une manifestation, ce qui justifie que le moyen tiré de la rupture d'égalité ne soit pas jugé sérieux.

La comparaison entre les traitements réservés aux différents secteurs d'activité s'est donc effectuée en défaveur de la liberté de culte. Selon le juge, la différenciation se justifie par le fait que le culte est par nature collectif, alors que les activités autorisées par les textes le sont à titre individuel. Cette démarche est compréhensible, d'autant plus que le juge rappelle que la limitation du nombre de participants à l'exercice collectif du culte « *s'inscrit dans le contexte des autres mesures sanitaires adoptées qui continuent d'interdire strictement les autres rassemblements de personnes dans des lieux clos comme par exemple les salles de spectacle, de cinéma, de réception, les centres culturels, les salles de concert* »<sup>359</sup>. Les restrictions visant l'exercice du culte s'inscrivent donc dans un ensemble de mesures visant les activités s'exerçant à titre collectif. Il apparaît en effet important de replacer la liberté de culte dans un contexte plus large. Dans son arrêt du 8 décembre, le Conseil d'État estime que les restrictions imposées aux lieux de culte sont disproportionnées, en partie car elles ne permettent pas aux croyants de confession juive de pratiquer leur culte, mais également car les commerces non-essentiels ont pu rouvrir dès le 1<sup>er</sup> décembre. La comparaison ne pose ici pas de difficulté, le contexte de déconfinement et de levée des restrictions pour les activités non essentielles permet au juge d'estimer que les mesures imposées aux lieux de culte sont disproportionnées. C'est également ce qui permet à la Cour d'appel de Bruxelles de considérer, à l'inverse, que l'État

---

<sup>357</sup> CE, réf, 22 décembre 2020, ASBL Saint-Joseph et autres, n°249313 ; CE, réf, 22 décembre 2020, Parmentier et autres, n°249314 ; CE, réf, 22 décembre 2020, Leroy et autres, n°249315.

<sup>358</sup> CE, réf, 22 décembre 2020, Leroy et autres, n°249315.

<sup>359</sup> CE, réf, 22 décembre 2020, ASBL Saint-Joseph et autres, n°249313, IX.2 ; CE, réf, 22 décembre 2020, Parmentier et autres, n°249314, VII.2.

avait violé le principe d'égalité en interdisant les activités culturelles alors que l'exercice collectif du culte était autorisé, dans la mesure où les mesures de distanciation sociale appliquées aux lieux de culte pouvaient également l'être pour les lieux culturels<sup>360</sup>.

*B° Le juge français, vers une hiérarchisation des libertés fondamentales en faveur de la liberté de culte ?*

Le Conseil constitutionnel a, dans sa décision Pont à péage, précisé que le principe de non-discrimination « *ne fait pas obstacle à ce que des situations différentes fassent l'objet de solutions différentes* »<sup>361</sup>. Le Conseil d'État a lui aussi reconnu que des différences de traitement puissent être admises en cas de nécessité d'intérêt général<sup>362</sup>. Dans les ordonnances rendues en matière de culte dans le cadre de la crise sanitaire, la technique de la comparaison a été mobilisée par le juge des référés de deux manières.

D'une part, le juge a estimé à certaines reprises que les différences de traitement étaient justifiées par la nécessité d'éviter les « *effets économiques et sociaux les plus néfastes qui avaient été constatés lors du premier confinement* »<sup>363</sup>. C'est cela qui permet de justifier l'autorisation des activités professionnelles et économiques, l'accueil des élèves dans les établissements scolaires ainsi que l'utilisation des transports en commun. Pour contrebalancer ces autorisations et contenir la circulation du virus, les autres activités, et notamment les rassemblements, doivent subir des restrictions plus fortes. Nous retrouvons ici le débat sur les activités essentielles à la société. Le juge s'appuie sur l'objectif affiché du gouvernement, estimant que cette différenciation ne constitue pas une discrimination. Nous pouvons noter que le juge se contente de reprendre cet objectif sans y apporter de commentaires particuliers. Nous pouvons en déduire que le Conseil d'État juge cet objectif légitime, dans la mesure où il conclue à une absence d'atteinte disproportionnée à la liberté de culte, même si des développements sur ce point auraient été bienvenus.

D'autre part, c'est en partie sur le fondement de la comparaison avec les régimes applicables aux autres secteurs d'activité que le juge des référés a considéré que les mesures

---

<sup>360</sup> Cour d'appel de Bruxelles, réf, 27 avril 2021, n°2021/KR/17.

<sup>361</sup> Cons.const, 12 juillet 1979, Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales, n°79-107 DC, cons. 4.

<sup>362</sup> CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, n°88032, n°88148, cons. 5.

<sup>363</sup> CE, ord.réf, 7 novembre 2020, n°445825, cons. 18 ; CE, ord.réf, 19 novembre 2020, n°446651, cons. 11.



sanitaires applicables aux lieux de culte étaient disproportionnées. Dans son ordonnance du 18 mai 2020, le Conseil d'État compare l'interdiction imposée aux rassemblements religieux « avec les régimes applicables à d'autres activités, tout particulièrement dans les départements les moins touchés par la maladie dite Covid-19 »<sup>364</sup>. Le Conseil d'État considère que peut être caractérisée une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte, dans la mesure où les restrictions imposées aux services de transport, aux magasins, aux centres commerciaux, aux établissements scolaires et aux bibliothèques sont moindres. Dans l'ordonnance du 29 novembre 2020, il relève « qu'aucune autre activité autorisée n'est soumise à une telle limitation fixée indépendamment de la superficie des locaux en cause »<sup>365</sup>. Cette différence d'approche questionne. Le juge tire des conséquences opposées d'un même argument. Il considère à un moment que la différence de traitement s'explique par l'objectif du gouvernement de limiter les effets économiques et sociaux néfastes du confinement, avant d'estimer 10 jours plus tard que cette différence n'est pas fondée.

Un autre élément retient l'attention. Concernant les interdictions applicables aux autres établissements recevant du public, le Conseil d'État considère dans ses ordonnances du 18 mai et du 29 novembre 2020 que « les activités qui y sont exercées ne sont pas de même nature et les libertés fondamentales qui sont en jeu ne sont pas les mêmes »<sup>366</sup>. Cette distinction opérée par le juge peut sembler étonnante. Certains juristes y ont vu une « hiérarchisation par rapport à d'autres droits et libertés »<sup>367</sup>. Le fait que la liberté de culte soit reconnue comme une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du CJA ne lui confère pas en tant que tel d'avantage particulier dans la mesure où le juge des référés a reconnu de nombreuses autres libertés fondamentales. Il en va ainsi de la liberté d'aller et venir<sup>368</sup>, de la liberté de commerce et d'industrie<sup>369</sup>, de la liberté d'entreprendre<sup>370</sup>, de la liberté de manifestation<sup>371</sup>, du libre exercice d'une profession<sup>372</sup>, ou encore de la liberté d'accès aux œuvres culturelles<sup>373</sup>. Quand on compare les ordonnances rendues en matière de liberté de culte avec d'autres décisions, la

---

<sup>364</sup> CE, ord.réf., 18 mai 2020, M.W...et autres, n°440366, n°440380 et al, cons. 25.

<sup>365</sup> CE, ord.réf., 29 novembre 2020, n°446930, cons. 18.

<sup>366</sup> CE, ord.réf., 18 mai 2020, M.W...et autres, n°440366, n°440380 et al, cons. 32 ; CE, ord.réf., 29 novembre 2020, n°446930, cons. 19.

<sup>367</sup> G. Gonzalez, « Covid-19 : le Conseil d'État au chevet de la liberté de culte », *La Semaine juridique Édition Générale*, 2020, n°24, p. 717.

<sup>368</sup> CE, ord.réf., 9 janvier 2001, Desperthes, n°228928.

<sup>369</sup> CE, ord.réf., 12 novembre 2001, Commune de Montreuil-Bellay, n°239840.

<sup>370</sup> CE, ord.réf., 26 mai 2006, Société du Yacht-club international de Marina Baie-des-Anges, n°293501.

<sup>371</sup> CE, ord.réf., 5 janvier 2007, Ministre de l'Intérieur c/ Solidarité des français, n°300311.

<sup>372</sup> CE, ord.réf., 15 décembre 2005, Marcon, n°288024.

<sup>373</sup> CE, ord.réf., 23 décembre 2020, Moreau et autres, n°447698.

jurisprudence du Conseil d'État peut à certains moments manquer de cohérence. Alors que le 29 novembre 2020 le juge considère que l'atteinte à la liberté de culte est disproportionnée, il rejette ensuite des recours visant l'accueil au sein des établissements d'enseignement supérieur<sup>374</sup> ainsi que l'accès aux remontées mécaniques<sup>375</sup>. Fabrice Melleray a souligné le caractère absurde de la combinaison de ces trois ordonnances, qui permettent des regroupements de personnes, dont une part importante de personnes âgées, dans des lieux clos mais qui interdisent des activités de plein air et empêchent des jeunes de poursuivre correctement leurs études<sup>376</sup>. Cette différence de traitement est particulièrement visible concernant l'accès à la culture. Les deux secteurs se retrouvent dans une situation analogue, dans la mesure où il s'agit d'activités jugées non essentielles. Dans une ordonnance du 23 décembre 2020, le juge des référés considère que « *le risque de transmission du virus, dans les établissements accueillant les spectacles vivants comme dans les cinémas, est plus faible que pour d'autres événements rassemblant du public en lieu clos* »<sup>377</sup>. Les rassemblements religieux font partie de ces « *autres événements* » mais pourtant les lieux de culte sont autorisés à rester ouverts et l'exercice collectif du culte est, dans une certaine mesure, permis. Cependant, le juge rejette le recours et considère que le fait que les salles de spectacles, les théâtres et cinémas soient fermés n'est pas disproportionné. Alors que le juge des référés a développé une approche mettant l'accent sur le risque inhérent aux activités en cause, il semble étonnant de rejeter des recours portant sur des activités présentant des risques moindres que les rassemblements dans les lieux de culte.

Sans forcément aller jusqu'à parler de hiérarchisation volontaire, cette formulation implique que les activités couvertes par la liberté de culte ne sauraient subir les mêmes restrictions que les autres activités et donc que les autres libertés fondamentales. Il s'agit en tout cas d'une « *reconnaissance majeure de la spécificité de la liberté de culte* »<sup>378</sup>, selon les termes du professeur Guillaume Drago. Se pose alors la question du fondement d'une telle mise en avant de la liberté de culte. Cela pourrait témoigner d'une « *réminiscence de la liberté de conscience* »<sup>379</sup>, qui ferait de la liberté de culte une liberté à part, fondamentalement différente

---

<sup>374</sup> CE, ord.réf, 10 décembre 2020, M. Cassia et autres, n°447015.

<sup>375</sup> CE, ord.réf, 11 décembre 2020, Domaines skiables de France et autres, n°447208.

<sup>376</sup> F. Melleray, « Les voies du seigneur », *AJDA*, 2020, n°43, p. 2457-2459.

<sup>377</sup> CE., 23 décembre 2020, n°447698, cons. 12.

<sup>378</sup> « Décision du Conseil d'État : "C'est une reconnaissance majeure de la spécificité de la liberté de culte" », *La Vie*, (<https://www.lavie.fr/actualite/societe/decision-du-conseil-detat-cest-une-reconnaissance-majeure-de-la-specificite-de-la-liberte-de-culte-2210.php>), 19 mai 2020, consulté le 16 mai 2023.

<sup>379</sup> C. Dounot, « L'ascension de la liberté de culte », *La Revue du Centre Michel de l'Hospital*, 2021, n°22 p. 23.

des autres. Si la liberté de conscience peut permettre d'anoblir la liberté de culte, les activités profanes sont également sources de sens et de bien-être, d'autant plus qu'elles sont susceptibles de concerner toute la population, surtout dans une société sécularisée, alors que le culte est par définition exclu. Cela pose des questions sur la compatibilité d'une telle mise en avant de la liberté de culte au regard des principes de neutralité et de laïcité. Selon Nathalie Wolff, « *la liberté de culte est très protégée car elle fait partie de ce qu'on appelle les droits de "première génération" comme les droits civils et politiques hérités de 1789* »<sup>380</sup>, ce qui justifierait sa protection plus importante dans la jurisprudence du Conseil d'État.

Toutefois, cela n'implique pas que le juge considère le culte comme une activité essentielle. Le Conseil d'État par la suite considéré que « *si les établissements recevant du public relevant des 48 secteurs d'activité énumérés en annexe du décret du 23 mars 2020 sont dans une situation comparable aux lieux de culte au regard de l'objectif de protection de la santé publique poursuivi par les mesures imposant la fermeture des établissements recevant du public, ils ne sont pas dans une situation analogue à ces derniers au regard de la nécessité de garantir la continuité de la vie de la Nation, notamment de permettre l'approvisionnement en produits de première nécessité et la fourniture de services essentiels à la population* »<sup>381</sup>.

Si le Conseil d'État confère sans aucun doute une place particulière à la liberté de culte, les activités qu'elle recouvre ne sauraient selon lui être considérées comme essentielles au fonctionnement de la société. C'est avant tout à travers le prisme du risque posé par ces activités que le juge apprécie la proportionnalité des mesures sanitaires. Toutefois, une analyse qui reposerait presque exclusivement sur la comparaison entre les effets des restrictions sur les différents secteurs d'activité se heurte à la reconnaissance de la diversité des risques attachés aux établissements recevant du public<sup>382</sup>. Le Conseil d'État a adopté un raisonnement original mais a implicitement admis que les restrictions sanitaires affectant les libertés fondamentales doivent être basées sur un standard commun, ce qui entraîne des difficultés d'application.

---

<sup>380</sup> « "On privilégie la liberté religieuse" : pas de passe sanitaire dans les lieux de culte », *Marianne*, (<https://www.marianne.net/societe/laicite-et-religions/on-privilegie-la-liberte-religieuse-pas-de-passe-sanitaire-dans-les-lieux-de-culte>), 15 juillet 2021, consulté le 16 mai 2023.

<sup>381</sup> CE, 22 décembre 2020, n°440402, cons. 6.

<sup>382</sup> J. Fialaire, « Liberté de culte et urgence sanitaire : les leçons de la jurisprudence », *op.cit.*, p. 40.

## Conclusion chapitre 2

Les Conseils d'État français et belge ont été saisis de nombreux recours en urgence dirigés contre les mesures sanitaires. Dans ce cadre, ils ont dû opérer une conciliation entre, d'une part, la liberté de culte invoquée par les requérants et, d'autre part, la protection de la santé publique, en établissant la proportionnalité ou le caractère raisonnable des atteintes à la liberté de culte. Il s'agit d'un exercice de conciliation assez classique pour les juges, habitués à mettre en balance les libertés fondamentales avec la protection de l'ordre public. Néanmoins, les juges statuent ici dans un contexte inédit d'atteintes aux libertés publiques, ce qui complexifie leur office. La liberté de culte n'est plus seulement appréciée en elle-même mais également par rapport aux autres libertés. La lecture des décisions rendues dans le cadre de la crise sanitaire permet de mettre en évidence la manière dont les juges définissent et conçoivent la liberté de culte. Les éléments classiques se retrouvent dans leurs raisonnements. Les juges consacrent le caractère fondamental de la liberté de culte, ainsi que sa dimension collective. Sur les divergences entre les deux juges, nous pouvons noter que le juge belge qualifie un droit fondamental occupant une place de choix dans la Constitution, ce qui peut sembler anachronique, surtout que cela ne se retrouve pas dans les développements relatifs à l'atteinte subie par la liberté de culte. En outre, le juge français semble s'immiscer dans la définition du culte, la réduisant aux cérémonies ainsi qu'à son exercice au sein des lieux de culte. L'appréciation des recours par les juges témoigne d'une grande importance donnée au pouvoir discrétionnaire des pouvoirs publics ainsi qu'à la démonstration de l'urgence. Cette condition a été appréciée de manière particulièrement stricte par le juge belge qui a inclus dans son raisonnement des références prépondérantes au droit négocié. Concernant la proportionnalité de l'atteinte à la liberté de culte, les juges se sont surtout placés sur le terrain de la nécessité des mesures en se basant sur le risque sanitaire des rassemblements dans les lieux de culte. Cette approche révèle la difficulté pour les juges de se prononcer sur des atteintes qui seraient spécifiques à la liberté de culte. Les discussions se sont également portées sur la comparaison entre les restrictions subies par les activités des cultes et celles subies par les autres secteurs. Cette question est complexe car elle implique de devoir comparer les atteintes à la liberté de culte, bénéficiant d'une grande protection, avec celles d'autres libertés publiques. Si le juge belge a mobilisé un critère objectif, le juge français a avancé des justifications de prime abord plus subjectives, consacrant la place particulière de la liberté de culte au sein des libertés fondamentales, ou du moins montrant la difficulté de la situer par rapport aux autres.

## Conclusion générale

La crise du Covid-19 a, en France et en Belgique, entraîné des difficultés relatives à la protection de la liberté de culte, face au devoir des États d’agir afin de sauvegarder la santé publique. Du point de vue des pouvoirs publics, la crise sanitaire met à l’épreuve les régimes de cultes établis. En effet, les États sont soumis à d’importantes obligations positives en matière de culte et de santé. Il s’agit, d’une part, de l’obligation de garantir l’effectivité de l’accès au culte et, d’autre part, de l’obligation d’agir face à un risque pour la vie de la population. L’action des États se trouve donc fortement contrainte. Le régime des cultes reconnus ainsi que celui de la séparation stricte ont dû s’adapter au contexte d’urgence sanitaire. La crise implique de devoir trouver un équilibre en termes de répartition des compétences entre autorités publiques et religieuses dans le respect des principes de neutralité de la puissance publique, d’autonomie des cultes, et de laïcité dans le cas français. En outre, les pouvoirs publics ont dû réfléchir à des moyens de ne pas léser les croyants de manière trop importante, ce qui s’explique par le fait que la liberté de culte recouvre des événements d’une signification particulière dans la vie civile et religieuses tels que les funérailles et les mariages. La conciliation entre mesures sanitaires et liberté de culte révèle également une confrontation entre différents calendriers, celui des confinements et déconfinements et celui des échéances religieuses. La crise sanitaire amène un questionnement central : la liberté religieuse peut-elle exonérer les cultes des restrictions sanitaires ou au contraire commande-t-elle leur soumission aux objectifs de santé publique ? Une contrariété évidente existe entre d’un côté le point de vue des pouvoirs publics qui ne sauraient considérer le culte comme une activité essentielle, souhaitant privilégier le développement économique et social du pays, et le point de vue des fidèles, pour qui le culte collectif, les célébrations, les rites, sont essentiels voire commandés par les textes sacrés.

Du point de vue des juges, la crise sanitaire représente un défi de par ses conséquences sur un ensemble de libertés publiques, contexte dans lequel se pose la question de la valeur de la liberté de culte. Liberté fondamentale pour le juge français, droit fondamental de nature particulière pour le juge belge, la liberté de culte bénéficie d’une protection importante, mais doit tout de même être conciliée avec la santé publique. La liberté de culte n’est pas toujours facile à définir. Alors que les juges gardent traditionnellement une certaine distance avec la définition du culte, le juge français en a fait une interprétation assez réductrice et controversée, ce qui a impacté le régime réservé aux rassemblements culturels. Il apparaît que l’appréciation des atteintes à la liberté de culte n’est pas aisée car elle comporte deux dimensions, dont l’une paraît irréductible, mais dont l’autre est assimilable à la liberté de réunion. Il devient alors

difficile de mettre en évidence des atteintes particulières à la liberté de culte. Cette appréciation semble alors s'effacer derrière la détermination de risques propres aux rassemblements dans les lieux de culte et qui permettent dans la majorité des cas de juger les restrictions sanitaires proportionnées à la protection de la santé publique. La liberté religieuse en temps de pandémie place les juges dans une situation complexe car ils se retrouvent à l'apprécier à la lumière des principes d'égalité et de non-discrimination alors que la liberté de culte paraît difficilement comparable aux autres. Le juge belge a alors mis en œuvre une technique de comparaison objective se basant sur le caractère individuel ou collectif des activités en cause, alors que le juge français s'est aventuré sur un terrain plus subjectif, consolidant l'importance de la liberté de culte au sein du corpus des libertés fondamentales. Par ailleurs, l'urgence et les circonstances exceptionnelles ont grandement influencé le raisonnement des juges qui ont appliqué de manière stricte les conditions de mise en œuvre des procédures d'urgence, tout en accordant une latitude d'action importante à l'administration.

La complexité de la liberté de religion en temps de crise renvoie au contexte de sécularisation des sociétés européennes. Les pouvoirs publics et les juges doivent déterminer dans quelle mesure la liberté de culte peut prévaloir face aux exigences de santé publique qui visent à protéger l'ensemble de la population. Les autorités administratives ainsi que les juges se retrouvent à devoir concilier des intérêts contradictoires, ce qui se révèle d'autant plus délicat au vu des tensions existant entre religions et ordre public, entre deux ordres de valeurs qui peuvent parfois s'opposer. Enfin, les pouvoirs publics et les juges peuvent se montrer hésitants quant à la valeur à accorder à la liberté de culte. Une attention particulière à cette liberté pourrait trouver diverses justifications. Le fait qu'elle recouvre des événements primordiaux de la vie religieuse et civile, ainsi que son existence au sein des droits civils et politiques jouent sans aucun doute en sa faveur. Mais c'est vraisemblablement le fait qu'elle touche directement à la liberté de conscience, censée être absolue, qui lui confère une place particulière. C'est de ce continuum entre forum internum et forum externum que vient la complexité de la garantie de la liberté de culte, particulièrement en temps de crise.

L'étude de la liberté de culte au temps du Covid-19 amène nécessairement un élargissement vers une réflexion sur l'impact des crises sur les libertés publiques dans des États de droit. La propension de certains États à mettre en place des états d'exception interroge, surtout lorsque certaines dispositions d'urgence sont pérennisées et inscrites dans le droit commun. La crise sanitaire témoigne de processus décisionnels opaques. Les restrictions

sanitaires sont la plupart du temps verticalement imposées par l'exécutif et les experts, sans que le corps social ne soit réellement consulté, ne serait-ce qu'à travers la représentation nationale. Les juges ne peuvent assurer seuls le contrôle des atteintes aux libertés publiques. L'Allemagne constitue à ce titre un modèle intéressant dans la mesure où le pays a témoigné d'une bonne gestion de crise, l'exécutif s'appuyant sur le contrôle effectif du parlement, sur un débat public riche ainsi que sur la coopération entre État fédéral et Landers<sup>383</sup>. Finalement, l'enjeu n'est pas de devoir trancher entre la santé publique et les libertés fondamentales. Comme le rappelle le constitutionnaliste belge Marc Verdussen, « *qu'il s'agisse de lutter contre le terrorisme ou d'éradiquer une pandémie, le nœud du débat ne réside pas dans le choix entre une vénération absolue et dogmatique pour les droits fondamentaux et une croisade impitoyable et sans bornes contre le mal qui frappe l'État et ses citoyens* »<sup>384</sup>. Tout est question de transparence, de conciliation et de proportionnalité. Alors que les crises sanitaires et environnementales sont amenées à être de plus en plus fréquentes, les démocraties doivent apprendre à anticiper ces nouveaux risques, tout en réfléchissant à des manières de combattre les fléaux sans trop empiéter sur les libertés publiques. Deuxième pays touché par le Covid-19 après la Chine, la Corée du sud a constitué un modèle de gestion de crise. Le pays a privilégié une approche basée sur la prévention, le dépistage à grande échelle, le ciblage des restrictions et le traçage des contaminations, ce qui a permis de limiter la circulation du virus sans mettre en place des mesures de confinement impactant les libertés publiques ainsi que l'activité économique du pays<sup>385</sup>. Comme le rappellent 24 spécialistes du droit public dans une tribune parue dans Libération, « *protéger le corps social n'est pas seulement une question sanitaire. C'est aussi une question juridique car ce qui fait un corps social c'est l'adhésion des individus à un même patrimoine de droits et libertés* »<sup>386</sup>.

Face aux crises qui menacent nos démocraties, il convient de garder à l'esprit : « *les temps sont difficiles bien sûr, mais ceux de nos ancêtres ne l'étaient pas moins. L'idée informulée des gouvernements et des législateurs contemporains, c'est que les principes ne valent que par temps calme. C'est à l'évidence le contraire qui est vrai...* »<sup>387</sup>.

---

<sup>383</sup> N. Baverez, « Les libertés au temps du coronavirus », *Commentaire*, 2020, n°170, p. 268.

<sup>384</sup> M. Verdussen, « La Constitution belge face à la pandémie de Covid-19 », *Confluence des droits La revue* (en ligne : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=1354>), 4 septembre 2020, consulté le 15 mai 2023.

<sup>385</sup> D. Barjot, « La Corée du Sud et la COVID-19 : un modèle de gestion sanitaire ? », *Outre-Terre*, 2020, n°57, p. 152-155.

<sup>386</sup> « Tribune : L'urgence des libertés », *Libération*, ([https://www.liberation.fr/debats/2020/04/13/l-urgence-des-libertes\\_1785013/](https://www.liberation.fr/debats/2020/04/13/l-urgence-des-libertes_1785013/)), 13 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

<sup>387</sup> F. Sureau, *Pour la liberté - Répondre au terrorisme par la raison*, Paris : Tallandier, 2017, p. 22.

## Bibliographie

### **Manuels / dictionnaires**

AZRIA Régine, HERVIEU-LÉGER Danièle (dir), *Dictionnaire des faits religieux*, Paris : Presses universitaires de France, 2010, 1340 p.

DUPRÉ DE BOULOIS, *Droit des libertés fondamentales*, 2<sup>ème</sup> éd, Paris : Presses universitaires de France, 632 p.

DURVIAUX Ann Lawrence, PAQUES Michel (dir), *Droit administratif et contentieux*, Bruxelles : Larcier, 2016, 400 p.

GAUDEMET Yves, *Droit administratif*, 23<sup>ème</sup> éd, Paris : LGDJ, 2020, 682 p.

MESSNER Francis (dir), *Dictionnaire du droit des religions*, 2<sup>ème</sup> éd, Paris : CNRS éditions, 2022, 843 p.

PHILIPPART Justine, VISEUR François (dir), *La justice administrative*, Bruxelles : Larcier, 2015, 833 p.

VASSART Ambre, *Police administrative et maintien de l'ordre public : compétences, procédures et mise en application*, Bruxelles : Larcier, 2021, 176 p.

### **Ouvrages**

FOREY Elsa, *État et institutions religieuses*, Strasbourg : Presses universitaires de Strasbourg, 2007, 400 p.

FOUCHER Karine, ROUSSEAU François (dir), *Les réponses du droit aux crises sanitaires*, Paris : L'Harmattan, 2016, 300 p.

GONZALEZ Gérard, *La Convention européenne des droits de l'homme et la liberté des religions*, Paris : Economica, 1997, 310 p.

HAGUENAU-MOIZARD Catherine, *États et religions en Europe*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2000, 150 p.

LE PRADO Didier (dir), *L'État de droit et la crise sanitaire. Actes de la conférence du 17 juin 2021*, Paris : Société de législation comparée, 2022, 340 p.

MARTIN Philippe, *Les religions face aux épidémies*, Paris : Les éditions du Cerf, 2020, 288 p.



## 🚩 Articles de revues

BAVEREZ Nicolas, « Les libertés au temps du coronavirus », *Commentaire*, 2020, n°170, p. 265-270.

BERNAERTS Jonathan, OVERBEEKE Adriaan, « Case law on the freedom of religion during the Covid-19 crisis in Belgium », *Journal of Church and State*, Vol 64, n°4, p. 663-682.

BERNARD Nicolas, « Les pouvoirs du gouvernement fédéral en période de crise : le gouvernement Wilmès face à l'épidémie de Covid-19 », *Journal des tribunaux*, 2020, p. 372-375.

BIOY Xavier « Liberté de culte et pandémie », *AJDA*, 2021, n°11, p. 632-637.

BIN Fabrice, « Le problème d'un principe fondamental indéfini », *Société, droit et religion*, 2013, n°3, p. 67-86.

BOUHON Frédéric, JOUSTEN Andy, MINY Xavier *et al.*, « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020, n° 2446, p. 5-56.

BROYELLE Camille, « Regard sur le référé-liberté à l'occasion de la crise sanitaire », *AJDA*, 2020, n°24, p. 1355-1360.

CAILLE Pascal , « Ce que la crise sanitaire nous (re)dit du référé-liberté », *Civitas Europa*, 2020, n° 45, p. 149-164.

CHRISTIANS Louis-Léon, « Religion et crise sanitaire : les nouvelles certitudes du droit », *Revue théologique de Louvain*, 2020, n°51, p 566-595.

CHRISTIANS Louis-Léon, DELPÉRÉE Francis, MOESSEN Wim, VANISTENDAEL Frans, « Les aspects Constitutionnels, budgétaires et fiscaux du financement des cultes », *Annales de Droit de Louvain*, 2001, Vol 61, n°4, p. 443-475.

CLEMENCEAU Benjamin, « Cette possibilité qu'ont les fidèles d'aller se recueillir dans les établissements recevant du public, une liberté moins "culte" qu'avant ? », *La Revue des droits de l'homme* (en ligne : <https://journals.openedition.org/revdh/10817>), 31 janvier 2021, consulté le 16 mai 2023.

DE BERNARDINIS Christophe, « La crise sanitaire : la confirmation du rôle protecteur du juge administratif ? », *Civitas Europa*, 2020, n° 45, p. 97-116.

DE COOREBYTER Vincent, « Neutralité et laïcité : une opposition en trompe l'œil », *Politique*, 2010, n°65, p. 60-85.

DE FOURNOUX Louis, « Crise sanitaire et droits fondamentaux : les mutations du référé-liberté », *Europe des droits et libertés*, 2021, n°3, p. 73-83.

DEVOLVÉ Pierre, « Sur deux ordonnances de référé-liberté (22 mars 2020-18 mai 2020) », *Revue française de droit administratif*, 2020, n° 4, p. 641-649.

DIEU Frédéric, « Le culte aux temps du Corona : la liberté de culte en période d'urgence sanitaire », *Revue du droit des religions*, 2021, n°11, p. 173-191.

DOUNOT Cyrille « L'ascension de la liberté de culte », *La Revue du Centre Michel de l'Hospital*, 2021, n° 22, p. 21-27.

DUPRÉ DE BOULOIS Xavier, « On nous change...notre référé-liberté », *RDLF* (en ligne : <https://revuedlf.com/droit-administratif/on-nous-change-notre-refere-liberte-obs-sous-ce-ord-22-mars-2020-n439674/>), 2020, chronique 12, consulté le 16 mai 2023,

FALLON Catherine, THIRY Aline, BRUNET Sébastien, « Planification d'urgence et gestion de crise sanitaire. La Belgique face à la pandémie de Covid-19 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020, n° 2453-2454, p. 5-68.

FIALAIRE Jacques, « Liberté de culte et urgence sanitaire : les leçons de la jurisprudence », *La Semaine juridique Administration et collectivités territoriales*, 2020, n°21-22, p. 38-43.

FORNEROD Anne, « Les édifices cultuels et la liberté de culte pendant l'état d'urgence sanitaire », *Revue du droit des religions*, 2020, n°10, p. 175-185.

FORTIER Vincente, « La liberté de religion en France aux temps du coronavirus », *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 2020, 54.

FRANKEN Leni, LEVRAU François, « Godsdienstvrijheid en covid-19 in België en Nederland: Een kritische analyse », *Religie & Samenleving*, 2021, Vol 16, n°2, p. 176-197.

GELBLAT Antoine, MARGUET Laurie, « Etat d'urgence sanitaire : la doctrine dans tous ses états ? », *La revue des Droits de l'Homme*, (en ligne : <https://journals.openedition.org/revdh/9066>), 20 avril 2020, consulté le 15 mai 2023 .

GONZALEZ Gérard, « Covid19 : le Conseil d'État au chevet de la liberté de culte », *La Semaine Juridique Édition générale*, 2020, n°24, p. 717.

HUSSON Jean-François, « Financer les cultes pour promouvoir le "vivre ensemble" et l'ordre public ? La Belgique entre discours et réalités », *Eurostudia*, 2018, Vol 13, n°1-2, p. 71-92.

HUSSON Jean-François, « L'État favorise-t-il le dialogue interconvictionnel ? », *Espace de libertés : Magazine du Centre d'Action Laïque*, 2017, n°460, p. 48-50.

KOUBI Geneviève, « La liberté de religion entre liberté individuelle et revendication collective », *Les Cahiers de droit*, 1999, n°40, p. 721-739.

LAMBERT Yves, « Le rôle dévolu à la religion par les Européens », *Sociétés contemporaines*, 2000, n°37, p. 11-33.

LAQUIEZE Alain, « L'État français face au coronavirus : réflexions sur l'état d'urgence sanitaire », *Cités*, 2020, n° 84, p. 37-52.

MARTINEZ-TORRON Javier, « Covid-19 and religious freedom : some comparative perspectives », *Laws* (en ligne : <https://www.mdpi.com/2075-471X/10/2/39>), Vol 10, n°2, 18 mai 2021, consulté le 16 mai 2023.

MAZURKIEWICZ Piotr, « Religious Freedom in the Time of the Pandemic », *Religions* (en ligne : <https://www.mdpi.com/2077-1444/12/2/103#fn011-religions-12-00103>), 3 février 2021, consulté le 16 mai 2023.

MELLERAY Fabrice, « Les voies du seigneur », *AJDA*, 2021, n°43, p. 2457-2459.

MÉREND Basile, « Liberté des cultes : la décision ambivalente du Conseil d'État du 18 mai 2020 », *Les Petites Affiches*, 2020, n°157, p. 5-19.

MERTENS Romain, « Freedom of religion and freedom of demonstration during the covid-19 pandemic : a comparative analysis of administrative case law in France and Belgium », *ius publicum* (en ligne : [http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/21\\_12\\_2020\\_11\\_03-IusPub\\_R\\_Mertens\\_HumanRights.pdf](http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/21_12_2020_11_03-IusPub_R_Mertens_HumanRights.pdf)), novembre 2020, consulté le 16 mai 2023.

MINY Xavier, « Au nom de l'État de droit », *Administration publique*, 2021, n°3-4, p. 628-641.

NIHOUL Marc, WATTIER Stéphanie, XAVIER, François, « L'art de la juste mesure dans la lutte contre le coronavirus face à la dimension collective de la liberté de culte », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2020, n°124, p. 1029-1063.

RAMBAUD Thierry, « Crise sanitaire et liberté de culte », *AJDA*, 2020, n°30, p. 1733-1739.

RAYNAL Pierre-Marie, « L'État de droit comme forme de gouvernement. Essai de classification », *Civitas Europa*, 2016, Vol 37, n°2, p. 27-44.

ROMAINVILLE Céline, VERDUSSEN Marc, « L'état d'exception, nouveau régime de droit commun des droits et libertés ? Du terrorisme à l'urgence sanitaire - Belgique », *Annuaire international de justice Constitutionnelle*, 2020, n°36, p. 187-214.

SAGESSER Caroline, « Cultes et laïcité », *Dossiers du CRISP*, 2011, n°78, p. 9-102.

SERVAIS, Marie, « Des mesures provisoires au secours de la liberté de culte ou de la santé publique ? », *Administration publique*, 2021, p. 516.

SYMCHOWICZ Nil, « Etat d'urgence sanitaire et contrôle juridictionnel des mesures de police », *AJDA*, 2020, n°35, p. 2001-2008.

TABUTEAU Didier, « Santé et liberté », *Pouvoirs*, 2009, n°130, p. 97-111.

UYTTENDAELE Marc, « Le modèle belge de neutralité de l'État », *RDLF* (en ligne : <https://revuedlf.com/droit-Constitutionnel/le-modele-belge-de-neutralite-de-letat/>), 2019, chronique n°52.

VAN NUFFEL Emmanuel, « La crise sanitaire du Covid-19 derrière le masque : l'antinomie dans les droits fondamentaux », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2021, n°128, p. 905-927.

VANDENDRIESSCHE Xavier, « Le contrôle du Conseil d'État sur les mesures prises au titre de l'état d'urgence », *AJDA*, 2018, n°23, p. 1324-1333.

VATNA Loïc, « Le juge administratif et la crise de la covid-19 », *La Revue des droits de l'homme* (en ligne : <https://journals.openedition.org/revdh/10542>), 25 octobre 2020, consulté le 16 mai 2023.

VERDUSSEN Marc, « La Constitution belge face à la pandémie de Covid-19 », *Confluence des droits La revue* (en ligne : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=1354>), 4 septembre 2020, consulté le 15 mai 2023.

VINET Freddy, « La gestion de l'épidémie de grippe espagnole (1918-1919) : préfets et municipalités en première ligne », *Revue française d'administration publique*, 2020, n°176, p. 857-873.

WATTIER Stéphanie, XAVIER François, « Les restrictions à la liberté de religion durant la deuxième vague de coronavirus : analyse des arrêts du Conseil d'Etat », *Journal des tribunaux*, 2021, n° 6851, p. 241-246.

XAVIER François, « La fermeture par le bourgmestre des établissements suspectés d'abriter des activités terroristes », *C.D.P.K*, 2018, n°1, p. 22-50.

YERNAULT Dimitri, « Pouvoirs et devoirs de la "police sanitaire" pour endiguer la pandémie de Covid-19 », *Carnet de crise n°23 du Centre de droit public de l'ULB*, 2020, p. 1-153.

## Colloques / discours

CHRISTIANS Louis-Léon, « Covid-19, Law and Religion in Belgium » in ARTAUD DE LA FERRIERE Alexis, DURHAM Cole et al, *The Covid-19 Pandemic & Religious Freedom Reports from North America and Europe*, Andrews University, BYU Law School Center for Law and Religion Studies, University of Portsmouth, 2 et 3 décembre 2020.

LASSERRE Bruno, « Le Conseil d'État face à la crise sanitaire du Covid-19 », (<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-conseil-d-etat-face-a-la-crise-sanitaire-du-covid-19-par-bruno-lasserre-vice-president-du-conseil-d-etat>), 17 septembre 2020, consulté le 16 mai 2023.

## Articles de presse

« Coronavirus : comment l'Église a remué ciel et terre pour obtenir la reprise des rassemblements religieux », *France info*, ([https://www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/recit-coronavirus-comment-l-eglise-a-remue-ciel-et-terre-pour-obtenir-la-reprise-des-rassemblements-religieux\\_3981627.html](https://www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/recit-coronavirus-comment-l-eglise-a-remue-ciel-et-terre-pour-obtenir-la-reprise-des-rassemblements-religieux_3981627.html)), 12 mai 2020, consulté le 15 mai 2023.

« De la peste noire au coronavirus : l'Église face aux fléaux », *L'Obs*, (<https://www.nouvelobs.com/societe/20200409.AFP5366/de-la-peste-noire-au-coronavirus-l-eglise-face-aux-fleaux.html>), 9 avril 2020, consulté le 15 mai 2023.

« Le croyant est-il un consommateur comme les autres ? par Olivier Roy », *L'Obs*, (<https://www.nouvelobs.com/idees/20200508.OBS28544/le-croyant-est-il-un-consommateur-comme-un-autre-par-olivier-roy.html>), 8 mai 2020, consulté le 15 mai 2023.

« Ce que les crises d'Ancien Régime révèlent sur nous », *La Libre*, (<https://www.lalibre.be/debats/opinions/2020/04/10/ce-que-les-crises-dancien-regime-revelent-sur-nous-KH4BEG5UHJFCZNLCEHW74SNHHI/>), 24 mars 2020, consulté le 15 mai 2023.

« Chers responsables politiques, il est temps de déconfiner les lieux de culte », *La Libre*, (<https://www.lalibre.be/debats/opinions/2020/06/02/chers-responsables-politiques-il-est-temps-de-deconfiner-les-lieux-de-culte-IGSBLCWEL5C2PANCOQDVNKD2R4/>), 2 juin 2020, consulté le 15 mai 2023.

« De Wever ferme une synagogue d'Anvers pendant 4 semaines après plusieurs infractions », *La Libre*,

(<https://www.lalibre.be/belgique/societe/2021/01/29/de-wever-ferme-une-synagogue-danvers-pendant-4-semaines-apres-plusieurs-infractions-HVHUH4GW6NBQDEAIEC5MZGFKTQ/>), 29 janvier 2021, consulté le 15 mai 2023.

« Les chefs de culte de Belgique encourageant à “rester unis plus que jamais” pendant la crise du coronavirus », *La Libre*, (<https://www.lalibre.be/belgique/societe/2020/04/06/les-chefs-de-cultes-de-belgique-encouragent-a-rester-unis-plus-que-jamais-pendant-la-crise-du-coronavirus-HNZCANBVB5BGNC2IUNK7SGEBHE/>), 6 avril 2020, consulté le 15 mai 2023.

« Décision du Conseil d'État : "C'est une reconnaissance majeure de la spécificité de la liberté de culte" », *La Vie*, (<https://www.lavie.fr/actualite/societe/decision-du-conseil-detat-cest-une-reconnaissance-majeure-de-la-specificite-de-la-liberte-de-culte-2210.php>), 19 mai 2020, consulté le 16 mai 2023.

« Coronavirus : le Pakistan recherche des dizaines de milliers de fidèles d'une congrégation musulmane », *Le Figaro*, (<https://www.lefigaro.fr/flash-actu/coronavirus-le-pakistan-recherche-des-dizaines-de-milliers-de-fideles-d-une-congregation-musulmane-20200404>), 4 avril 2020, consulté le 15 mai 2023.

« La liberté de culte serait-elle moins importante que la liberté de consommer ? », *Le Figaro*, (<https://www.lefigaro.fr/vox/societe/la-liberte-de-culte-serait-elle-moins-importante-que-la-liberte-de-consommer-20200501>), 1er mai 2020, consulté le 15 mai 2023.

« Coronavirus : la secte Shincheonji au coeur de l'épidémie en Corée du Sud », *Le Monde*, ([https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/02/27/les-mouvements-religieux-au-c-ur-de-l-epidemie-de-coronavirus-en-coree\\_6031027\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/02/27/les-mouvements-religieux-au-c-ur-de-l-epidemie-de-coronavirus-en-coree_6031027_3244.html)), 27 février 2020, consulté le 15 mai 2023.

« Jean-Denis Combrexelle : “Les juges administratifs du Conseil d'État se situent loin des polémiques” », *Le Monde*, ([https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/12/jean-denis-combrexelle-les-juges-administratifs-du-conseil-d-etat-se-situent-loin-des-polemiques\\_6036387\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/12/jean-denis-combrexelle-les-juges-administratifs-du-conseil-d-etat-se-situent-loin-des-polemiques_6036387_3232.html)), 12 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

« Le Conseil d'État se dévitalise alors qu'il devrait être l'ultime bastion des libertés », *Le Monde*, ([https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/12/le-conseil-d-etat-se-devitalise-alors-qu-il-devrait-etre-l-ultime-bastion-des-libertes\\_6036386\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/12/le-conseil-d-etat-se-devitalise-alors-qu-il-devrait-etre-l-ultime-bastion-des-libertes_6036386_3232.html)), 12 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

« Coronavirus : des évangélistes contaminés lors d'un rassemblement de milliers de personnes à Mulhouse », *Le Parisien*, (<https://www.leparisien.fr/societe/coronavirus-des-evangelistes-contamines-lors-d-un-rassemblement-de-milliers-de-personnes-a-mulhouse-03-03-2020-8271930.php>), 3 mars 2020, consulté le 16 mai 2023.

« Carte blanche : “Sortez le parlement de la quarantaine !” », *Le Soir*, (<https://www.lesoir.be/335482/article/2020-11-02/carte-blanche-sortez-le-parlement-de-la-quarantaine>), 2 novembre 2020, consulté le 16 mai 2023.

« Covid-19 : entre le chameau et Joseph II », *Le Soir*, (<https://www.lesoir.be/302915/article/2020-05-25/covid-19-entre-le-chameau-et-joseph-ii>), 25 mai 2020, consulté le 15 mai 2023.

« L’urgence des libertés », *Libération*, ([https://www.liberation.fr/debats/2020/04/13/l-urgence-des-libertes\\_1785013/](https://www.liberation.fr/debats/2020/04/13/l-urgence-des-libertes_1785013/)), 13 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

« Malgré la crise sanitaire, l’Église catholique revendique son autonomie », *Libération*, ([https://www.liberation.fr/france/2020/06/12/malgre-la-crise-sanitaire-l-eglise-catholique-revendique-son-autonomie\\_1790948/](https://www.liberation.fr/france/2020/06/12/malgre-la-crise-sanitaire-l-eglise-catholique-revendique-son-autonomie_1790948/)), 12 juin 2020, consulté le 15 mai 2023.

« Prières de rue : les fidèles dans l’impasse », *Libération*, ([https://www.liberation.fr/societe/2010/12/22/prieres-de-rue-les-fideles-dans-l-impasse\\_702363/](https://www.liberation.fr/societe/2010/12/22/prieres-de-rue-les-fideles-dans-l-impasse_702363/)), 22 décembre 2010, consulté le 15 mai 2023.

« Laïcité : pourquoi Emmanuel Macron a commis une erreur en consultant les représentants des cultes », *Marianne*, (<https://www.marianne.net/agora/humeurs/laicite-pourquoi-emmanuel-macron-commis-une-erreur-en-consultant-les-representants>), 8 mai 2020, consulté le 15 mai 2023.

« "On privilégie la liberté religieuse" : pas de passe sanitaire dans les lieux de culte », *Marianne*, (<https://www.marianne.net/societe/laicite-et-religions/on-privilegie-la-liberte-religieuse-pas-de-passe-sanitaire-dans-les-lieux-de-culte>), 15 juillet 2021, consulté le 16 mai 2023.

« Libertés : le Conseil d’État agit le plus souvent en chien de garde du pouvoir », *Mediapart*, (<https://www.mediapart.fr/journal/france/220420/libertes-le-conseil-d-etat-agit-le-plus-souvent-en-chien-de-garde-du-pouvoir>), 22 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

« Déconfinement : le jeu délicat de la France avec les libertés de culte », *The Conversation*, (<https://theconversation.com/deconfinement-le-jeu-delicat-de-la-france-avec-les-libertes-de-culte-138174>), 14 mai 2020, consulté le 15 mai 2023.

## **Blogs / sites internet**

CASSIA Paul, « Le Conseil d'État et l'état d'urgence sanitaire : bas les masques ! », *Le blog de Paul Cassia / Le Club de Mediapart*, (<https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/100420/le-conseil-d-etat-et-l-etat-d-urgence-sanitaire-bas-les-masques>), 11 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

FRANKEN Leni, « L'Église et l'État en temps de coronavirus - Une approche différente aux Pays-Bas et en Belgique », *Les plats pays*, (<https://www.les-plats-pays.com/article/leglise-et-letat-en-temps-de-coronavirus>), 27 avril 2022, consulté le 16 mai 2023.

KINTZLER Catherine, « L'Église catholique et la pandémie : revendication d'exception et surenchère encombrante », *Mezetulle*, (<https://www.mezetulle.fr/leglise-catholique-et-la-pandemie-revendication-d-exception-et-surenchere-encombrante/>), 13 mai 2020, consulté le 16 mai 2023.

LALOUETTE Jacqueline, « La vie des cultes en France au temps du Covid-19 », *Fondation Jean Jaurès*, (<https://www.jean-jaures.org/publication/la-vie-des-cultes-en-france-au-temps-du-covid-19/>), 5 mai 2020, consulté le 15 mai 2023.

LETTERON Roseline, « L'état d'urgence sanitaire, objet juridique non identifié », *Libertés chéries*, (<http://libertescheries.blogspot.com/2020/03/letat-durgence-sanitaire-objet.html>), 21 mars 2020, consulté le 15 mai 2023.

PEYROUX-SISSOKO Marie-Odile, « Quel rôle pour le Conseil d'État dans le confinement des libertés ? », *Le blog droit administratif*, (<https://blogdroitadministratif.net/2020/05/04/quel-role-pour-le-conseil-detat-dans-le-confinement-des-libertes/>), 4 mai 2020, consulté le 16 mai 2023.

RAUWEL Alain, « Les pratiques rituelles par temps de pandémie », *EHESS*, (<https://www.ehess.fr/fr/carnet/coronavirus/pratiques-rituelles-par-temps-pand%C3%A9mie>), 9 avril 2020, consulté le 15 mai 2023.

## **Rapports / avis**

« Droit d'exception, une perspective de droit comparé. Belgique : Entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux », Rapport pour le service de recherche du Parlement européen, ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690581/EPRS\\_STU\(2021\)690581\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690581/EPRS_STU(2021)690581_FR.pdf)), 1<sup>er</sup> avril 2021, consulté le 14 mai 2023.



« Guide sur l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme », Cour européenne des droits de l'homme, ([https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_2\\_FRA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_FRA.pdf)), 31 août 2022, consulté le 14 mai 2023.

« Guide sur l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme », Cour européenne des droits de l'homme, ([https://www.echr.coe.int/documents/guide\\_art\\_9\\_fra.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_9_fra.pdf)), 31 août 2022, consulté le 14 mai 2023.

« La religion à l'épreuve de la pandémie », Observatoire des religions et de la laïcité – Université libre de Bruxelles, ([https://or-ela.ulb.be/images/stories/RAPPORTS\\_ISSN\\_alternative/ORELA\\_Religion\\_et\\_virus\\_ISSN\\_OK.pdf](https://or-ela.ulb.be/images/stories/RAPPORTS_ISSN_alternative/ORELA_Religion_et_virus_ISSN_OK.pdf)), juin 2020, consulté le 14 mai 2023.

« Le droit à la santé, une perspective de droit comparé – Belgique », Rapport pour le service de recherche du Parlement européen, ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729344/EPRS\\_STU\(2022\)729344\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729344/EPRS_STU(2022)729344_FR.pdf)), mars 2022, consulté le 14 mai 2023.

« Le droit à la santé, une perspective de droit comparé – France », Service de recherche du Parlement européen, ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698755/EPRS\\_STU\(2021\)698755\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698755/EPRS_STU(2021)698755_FR.pdf)), octobre 2021, consulté le 14 mai 2023.

« Rapport intérimaire sur les mesures prises dans les états membres de l'UE à la suite de la crise de la covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux », Commission de Venise, ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2020\)018-f&lang=fr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2020)018-f&lang=fr)), 8 octobre 2020, consulté le 14 mai 2023.

Étude d'impact du projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, 18 mars 2020.

Conseil d'État, section de législation avis n°67.142/AG du 25 mars 2020 sur une proposition de loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19.

Conseil d'État, avis n°399872 du 18 mars 2020 sur un projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

## Lois, décrets et arrêtés

### France

- 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, JORF n°0072 du 24 mars 2020.
- Décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, JORF n°0116 du 12 mai 2020.
- 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, JORF n°0264 du 30 octobre 2020.
- 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, JORF n°0288 du 28 novembre 2020.
- Décret n°2021-955 du 19 juillet 2021 modifiant le décret n°2021-699 du 1<sup>er</sup> juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire JORF n°0166 du 20 juillet 2021.
  
- Loi du 3 mars 1822 relative à la police sanitaire, JORF du 20 août 1944.
- Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, JORF du 11 décembre 1905.
- Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, JORF n°0085 du 7 avril 1955.
- Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, JORF n°185 du 11 août 2004.
- Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, JORF n°0270 du 21 novembre 2015.
- Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, JORF n°0169 du 22 juillet 2016.

- Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, JORF n°0255 du 31 octobre 2017.
- Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, JORF n°0072 du 24 mars 2020.
- Loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, JORF n°0197 du 25 août 2021.
- Loi n° 2022-1089 du 30 juillet 2022 mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19, JORF n°0176 du 31 juillet 2022.
- Ordonnance n°2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, JORF n°0074 du 26 mars 2020.

## Belgique

- Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 23 mars 2020.
- Arrêté ministériel du 3 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 3 avril 2020.
- Arrêté ministériel du 17 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 17 avril 2020.
- Arrêté ministériel 5 juin 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 5 juin 2020.
- Arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 30 juin 2020.
- Arrêté ministériel 24 juillet 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 24 juillet 2020.
- Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 28 octobre 2020.

- Arrêté ministériel du 11 décembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB du 11 décembre 2020.
- Arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national, MB du 21 février 2003.
- Arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention, MB du 15 mars 2006.
- Arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national, MB du 27 juin 2019.
- Arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'Etat et la procédure écrite, MB du 22 avril 2020.
- Arrêté royal du 18 mai 2020 prorogeant certaines mesures prises par l'arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'Etat et la procédure écrite, MB du 18 mai 2020.
- Arrêté royal du 26 avril 2021 modifiant les articles 26 et 84/1 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, MB du 3 mai 2021.
- Loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, MB du 16 janvier 1964.
- Lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, MB du 21 mars 1973.
- Loi du 5 août 1992 sur la fonction de la police, MB du 22 décembre 1992.
- Loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, MB du 31 juillet 2007.
- Loi du 13 mai 2017 insérant un article 134 septies dans la Nouvelle Loi communale en vue de permettre au Bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes, MB du 21 juin 2017.
- Lois du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I) et (II), MB du 30 mars 2020.

## **Jurisprudence**

### Conseil d'État belge

- CE, 10 décembre 2003, ASBL AFIS, n°126256.
- CE, 16 mai 2007, Fabrique d'Église des Saints-Jean- et-Étienne-aux-Minimes, n°171268.
- CE, réf, ord, 18 avril 2009, Mission prophétique La grâce, n°192404.
- CE, réf, ASBL Église évangélique Eben Ezer, n°192405.
- CE, réf, 29 avril 2010, ASBL Église de la fraternité évangélique de Pentecôte en Afrique et en Belgique, n°203428.
- CE, 21 décembre 2010, n°210000.
- CE, 25 octobre 2011, n°215982.
- CE, réf, 11 janvier 2012, Fastre, n°217155 et n°217156.
- CE, réf, 27 mars 2013, n°223042.
- CE, 17 septembre 2013, Guermit, n°224676.
- CE, réf, 29 janvier 2014, Furnemont, n°226254.
- CE, 2 décembre 2014, Ngandu, n° 229439.
- CE, 19 janvier 2015, Dufour, n° 229858.
- CE,, 22 janvier 2015, Vandamme, n°229948.
- CE, 24 février 2015, Perpette, n°230282.
- CE, 22 juin 2017, Dibi, n°238609.
- CE, réf, 23 avril 2018, Keuleneer, n°241280.
- CE, réf, 24 janvier 2019, Benameur, n°243480.
- CE, réf, 27 avril 2020, n°247452.
- CE, réf, ord, 28 mai 2020, n°247674.
- CE réf, 30 juillet 2020, n°247995.
- CE, réf, 5 août 2020, n°248124.
- CE, réf, 9 octobre 2020, n°248541.
- CE, réf, 28 octobre 2020, SPRL Mainego, n°248781.
- CE, réf, 30 octobre 2020, n°248819.
- CE, réf, 13 novembre 2020, n°248918.

- CE, réf, 8 décembre 2020, n°249177.
- CE, réf, 22 décembre 2020, ASBL Saint-Joseph et autres, n°249313
- CE, réf, 22 décembre 2020, Parmentier et autres, n°249314.
- CE, réf, 22 décembre 2020, Leroy et autres, n°249315.
- CE, réf, 2 février 2021, n°249685.
- CE, réf, 4 février 2021, n°249904.
- CE, réf, 24 mars 2021, n°250217.
- CE, réf, 28 décembre 2021, n°252564.
- CE, 17 juin 2022, n°254041.
- CE, réf, 15 septembre 2022, n°254513.

#### Conseil d'État français

- CE, 20 juin 1913, Abbé Arnaud, Lebon p. 717.
- CE, 1er mai 1914 Abbé Didier, n°49842.
- CE, 28 juin 1918, Heyriès, n°63412.
- CE, 28 février 1919, Dames Dol et Laurent, n°61593.
- CE, 19 mai 1933, Benjamin, n°17413.
- CE, 9 mars 1951, Société des concerts du conservatoire, n°92004.
- CE, Ass, 28 mai 1954, Barel, n°28238.
- CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, n°88032, n°88148
- CE, 14 mai 1982 Association internationale pour la conscience de Krisna, n°31102.
- CE, 27 mai 1994, Bourges, n°119947.
- CE ord.réf, 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres, n°228815.
- CE, 6 avril 2001, Syndicat national des enseignants du second degré, n°219379.
- CE ord.réf, 12 novembre 2001, Commune de Montreuil-Bellay, n°239840.
- CE, ord.réf, 27 novembre 2002, SCI Résilience du Théâtre, n°251898.
- CE ord.réf, 28 février 2003, Commune de Pertuis c/ Pellenc, n°254411.
- CE, ord.réf, 16 décembre 2004, M. Benaissa, n°264314.
- CE, ord.réf, 25 août 2005, Commune de Massat, n°284307.
- CE, ord.réf, 8 septembre 2005, n°284803.
- CE, ord.réf, 29 juin 2006, n°294649.

- CE, ord.réf, 30 mars 2007, Ville de Lyon, n°304053.
- CE, 4 février 2008, Association de l'Église néo-apostolique de France, n°293016.
- CE Ass, 19 juillet 2011, Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et M.P, n°308817.
- CE Ass, 19 juillet 2011, Commune de Montpellier n°313518.
- CE Ass, 19 juillet 2011, Mme V, n°320796.
- CE, 26 décembre 2011, Association pour la promotion de l'image, n°317827.
- CE, ord.réf, 25 février 2016, n°397153.
- CE, ord.réf, 26 août 2016, Ligue des droits de l'homme et Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France, n°402742, n°402777.
- CE, ord.réf, 28 juillet 2017, Section française de l'observatoire international des prisons, n°410677.
- CE, ord.réf, 11 janvier 2018, n°416398.
- CE, ord.réf, 22 mars 2020, Syndicat jeunes médecins, n°439674.
- CE, ord.réf, 24 mars 2020, n°439694.
- CE, ord.réf, 27 mars 2020, n°439720.
- CE, ord.réf, 29 mars 2020, Debout la France, n°439798.
- CE, ord.réf, 30 mars 2020, n°439809.
- CE, ord.réf, 17 avril 2020, Commune de Sceaux, n°440057.
- CE, ord.réf, 7 mai 2020, n°440151.
- CE, ord.réf, 18 mai 2020, M. W et autres, n°440366 et al.
- CE, ord.réf, 13 juin 2020, n°440846.
- CE, ord.réf, 8 juillet 2020, Mme B, n°440756.
- CE, ord.réf, 15 octobre 2020, n°444425.
- CE, ord.réf, 7 novembre 2020, n°445825.
- CE, ord.réf, 19 novembre 2020, n°446651.
- CE, ord.réf, 29 novembre 2020, n°446930.
- CE, ord.réf, 10 décembre 2020, M. Cassia et autres, n°447015.
- CE, ord.réf, 11 décembre 2020, Domaines skiables de France et autres, n°447208.
- CE, 22 décembre 2020, n°440402.
- CE, 23 décembre 2020, n°447698.
- CE, ord.réf, 3 mars 2021, n°449759.

### Tribunaux et cours d'appel

- TA Paris, ord.réf, 21 novembre 2020, n°2019541
- TA Clermont-Ferrand, ord.réf, 21 novembre 2020, n°2002065.
- Cour d'appel de Bruxelles, réf, 27 avril 2021, n°2021/KR/17.

### Cour constitutionnelle

- Cour.const, 4 mars 1993, n°18/1993.
- Cour.const, 6 décembre 2012, Loi du 1<sup>er</sup> juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, n°145/2012.
- Cour.const, 21 mai 2015, Loi du 7 février 2014 portant des dispositions diverses en matière de bien-être animal, de commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et de santé des animaux, n°66/2015, §B.11.2.
- Cour.const, 28 avril 2016, Loi du 18 juillet 2013 portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, n°62/2016.
- Cour.const, 20 février 2020, Loi du 21 mars 2018, n°27/2020.

### Conseil constitutionnel

- Cons.const, 12 juillet 1979, Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales, n°79-107 DC.
- Cons.const, 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée d'accueil et de séjour des étrangers en France, n°93-325 DC.
- Cons.const, 7 octobre 2010, Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, n°2010-613 DC.
- Cons.const, 16 mai 2012, n°2012-248 QPC.
- Cons.const 21 février 2013, Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité, n°2012-297 QPC.
- Cons.const, 31 janvier 2020, Union des industries de la protection des plantes, n°2019-823 QPC.



## Cour européenne des droits de l'homme

- CEDH, 25 mai 1993, Kokkinakis c/ Grèce, n°14307/88.
- CEDH, 20 septembre 1994, Otto Preminger c/ Autriche, n°1347/87.
- CEDH, 26 septembre 1996 Manoussakis et autres c/ Grèce n°18748/91.
- CEDH 25 novembre 1996, Wingrove c/ Royaume-Uni, 17419/90.
- CEDH, 27 juin 2000, Cha'are Shalom ve Tsedek c/ France, n°27417/95.
- CEDH, 26 octobre 2000, Hassan et Tchaouch c/ Bulgarie, n°30985/96.
- CEDH, 10 mai 2001, Chypre contre Turquie, n° 25781/94.
- CEDH, 10 juillet 2001, Johannische Kirche et Horst Peters c/ Allemagne, n°41754/98.
- CEDH, 13 décembre 2001, Église métropolitaine de Bessarabie et autres c/ Moldavie, n°45701/99.
- CEDH, 17 janvier 2002, Calvelli et Ciglio c/ Italie, n°32967/96.
- CEDH, 11 janvier 2005, Suku Phull c/ France, n°35753/03.
- CEDH, 10 novembre 2005, Leyla Sahin c/ Turquie, n°44774/98.
- CEDH, 12 avril 2007, Ivanova c/ Bulgarie, n°52435/99.
- CEDH, 20 mars 2008, Boudaïeva et autres c/ Russie, n°11673/02, 15339/02, 15343/02 et al.
- CEDH, 15 janvier 2013, Eweida et autres c/ Royaume-Uni, n°48420/10 et al.
- CEDH, 2 juillet 2013, Pavlides et Georgakis c/ Turquie, n°9130/09 et n°9143/09.
- CEDH, 1er juillet 2014, SAS c/ France, n°43838/11.
- CEDH, 17 juillet 2014, Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c/ Roumanie, n°47848/08.
- CEDH, 26 avril 2016, Izzettin Doğan et autres c/ Turquie, n°62649/10.
- CEDH, 24 mai 2016, Affaire association de solidarité avec les témoins de Jéhovah et autres c/ Turquie, n°36915/10 et n°8606/13.

## CJUE

- CJUE, 17 décembre 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a., Unie Moskeeën Antwerpen vzw, Islamitisch Offerfeest Antwerpen vzw et consorts c/ Vlaamse Regering, C-336/19.

## Annexe 1

### *Tableau des restrictions imposées à la liberté de culte en Europe par Alexis Artaud de la Ferrière*

Source : « Coronavirus : how new restrictions on religious liberty vary across Europe », *The Conversation*, (<https://theconversation.com/coronavirus-how-new-restrictions-on-religious-liberty-vary-across-europe-135879>), 4 mai 2020, consulté le 14 mai 2023.

#### Coronavirus restrictions on religious worship around Europe

As of April 8 2020.

Country	Restrictiveness	Public religious celebrations	Places of worship
Denmark	Very High	Suspended	Closed
UK	Very High	Suspended	Closed
Germany	Very High	Suspended	Closed
Greece	Very high	Suspended	Open for private worship*
Romania	Very high	Suspended	Open*
Cyprus	Very High	Suspended	Closed
Malta	Very high	Suspended	Open for private worship
Slovenia	Very High	Suspended	Closed
Estonia	High	Suspended	Open for private worship
Ireland	High	Suspended	Open for private worship
Finland	High	Suspended	Open for private worship
Croatia	High	Suspended	Open for private worship
Belgium	High	Suspended	Open subject to social distancing
Latvia	High	Suspended	Open for private worship, max 50 people
Lithuania	High	Suspended	Open for private worship
Austria	High	Suspended with certain exceptions	Open for private worship
Italy	High	Suspended	Open for private worship
Slovakia	High	Suspended	Open subject to control measures on entry
Portugal	High	Suspended	Religious ministers given special dispensation
Luxembourg	High	Suspended	Open for private worship
France	High	Suspended	Open*
Sweden	Moderate	Permitted max 50 people	Open
Czech Republic	Moderate	Permitted max 30 people	Open
Netherlands	Moderate	Permitted max 30 people and subject to social distancing	Open for private worship
Poland	Moderate	Permitted max 5 people	Open for private worship
Bulgaria	Low	Permitted	Open for private worship
Hungary	Low	Permitted	Restrictions on movements should not hinder religious activities
Spain	Low	Permitted and subject to social distancing	Open

\* No special dispensation for citizens to attend places of worship  
Source: Various sources, author collated.

## Annexe 2

### *Tableaux récapitulatifs des principales décisions rendues par les Conseils d'État français et belge en matière de liberté de culte pendant la crise sanitaire*

Source : établi par l'auteur

FRANCE	Acte attaqué	Sens de la décision
<b>CE, ord, 24 mars 2020 n° 439694</b> <i>Référé-liberté</i>	Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020	Rejet pour défaut d'urgence
<b>CE, ord, 30 mars 2020, n° 439809</b> <i>Référé-liberté</i>	Arrêté du 15 mars 2020 Décret n°2020-260 du 16 mars 2020	Rejet pour défaut d'urgence
<b>CE, ord, 18 mai 2020, n° 440366 et al</b> <i>Référé-liberté</i>	Décret n° 2020-548 du 11 mai 2020	Délai de 8 jours pour modifier les dispositions portant une atteinte disproportionnée à la liberté de culte
<b>CE, ord, 7 novembre 2020, n° 445825 et al</b> <i>Référé-liberté</i>	Décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020	Rejet pour absence d'atteinte illégale à la liberté de culte
<b>CE, ord, 19 novembre 2020, n° 446651 et al</b> <i>Référé-liberté</i>	Décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020	Rejet pour défaut d'urgence
<b>CE, ord, 29 novembre 2020, n° 446930 et al</b> <i>Référé-liberté</i>	Décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020	Décision de suspension Délai de 3 jours pour modifier les dispositions
<b>CE, 22 décembre 2020, n°440402</b> <i>Recours pour excès de pouvoir</i>	Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020	Rejet au fond
<b>CE, 23 décembre 2020, n° 439810</b> <i>Recours pour excès de pouvoir</i>	Arrêté du 15 mars 2020 Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 Arrêté du 15 mars 2020 complétant l'arrêté du 14 mars 2020	Rejet au fond

**BELGIQUE**

Acte attaqué

Sens de la décision

<b>CE, réf, 28 mai 2020, n°247674</b> <i>Recours en extrême urgence</i>	Arrêté ministériel du 23 mars 2020 tel que modifié par l'arrêté du 15 mai 2020	Rejet pour défaut d'urgence
<b>CE, réf, 5 août 2020, n°248124</b> <i>Recours en extrême urgence</i>	Arrêté ministériel du 28 juillet 2020	Rejet pour défaut d'urgence
<b>CE, réf, 8 décembre 2020, n°249177</b> <i>Recours en extrême urgence</i>	Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 tel que modifié par l'arrêté du 1 <sup>er</sup> novembre 2020 Arrêté ministériel du 28 novembre 2020	Mesures provisoires Délai de 5 jours pour modifier les arrêtés contestés afin que l'exercice collectif du culte ne soit pas restreint de manière disproportionnée
<b>CE, réf, 22 décembre 2020, n°249313</b> <i>Recours en extrême urgence</i>	Arrêté ministériel du 11 décembre 2020	Rejet pour défaut d'urgence et absence de moyen sérieux
<b>CE, réf, 22 décembre 2020, n°249314</b> <i>Recours en extrême urgence</i>	Arrêté ministériel du 11 décembre 2020	Rejet pour défaut d'urgence et absence de moyen sérieux
<b>CE, réf, 22 décembre 2020, n°249315</b> <i>Recours en extrême urgence</i>	Arrêté ministériel du 11 décembre 2020	Rejet pour absence de moyen sérieux
<b>CE 17 juin 2022, n°254041</b> <i>Recours en annulation</i>	Arrêté ministériel du 28 novembre 2020 tel que modifié par l'arrêté du 1 <sup>er</sup> novembre 2020	Annulation des articles 15 et 17 de l'arrêté

## Table des matières

Remerciements .....	2
Résumé / Abstract.....	3
Mots-clefs / Keywords .....	4
Table des abréviations .....	5
Sommaire.....	6
Introduction .....	7
Chapitre 1 - Les régimes de cultes français et belge mis à l'épreuve par la mise en place des restrictions sanitaires impactant la liberté de culte.....	18
Section 1 – Une action publique enserrée entre des obligations en matière de culte et de santé publique .....	19
Paragraphe 1 - La complexité des rapports entre pouvoirs publics et religions à la lumière des principes de neutralité et de laïcité.....	19
I) État laïc et État neutre : une « opposition en trompe l'œil » ?.....	19
A° Au-delà de l'opposition classique entre les régimes de cultes français et belge, l'existence d'un socle commun de valeurs à l'influence libérale .....	20
B° La liberté de culte garantie par les pouvoirs publics .....	22
II) La subordination de la liberté de culte à la protection de l'ordre public .....	25
A° L'ordre public, limite aux manifestations extérieures et collectives de la liberté de culte .....	25
B° Une intervention publique qui doit être proportionnée et qui ne doit pas empiéter sur l'organisation interne des cultes.....	28
Paragraphe 2 - Des exigences accrues de santé publique s'imposant aux pouvoirs publics et aux religions .....	30
I) La santé publique source d'obligations positives à la charge des États.....	30
A° L'obligation pour les États d'agir face à un risque pour la vie de leur population .....	30
B° Des épidémies qui ont contribué au renforcement des pouvoirs des autorités sanitaires .....	33

II) La subordination des cultes aux exigences de santé publique.....	35
A° À l’origine, un rôle de premier plan pour le culte face aux épidémies .....	35
B° La remise en cause du monopole religieux en matière de santé avec la sécularisation des sociétés et l’influence accrue de la médecine .....	36
Section 2 – De la relative perte de repères des pouvoirs publics en matière culturelle face à la crise sanitaire à l’émergence de nouveaux équilibres .....	39
Paragraphe 1 – Une redéfinition temporaire des rapports entre pouvoirs publics et autorités religieuses face à l’urgence sanitaire .....	39
I) Les équilibres institutionnels entre police administrative et autonomie des cultes à l’épreuve de la crise sanitaire .....	39
A° L’évolution de l’équilibre institutionnel relatif à la police des lieux de culte en France.....	40
B° En Belgique, le régime des cultes reconnus affecté par la répartition des compétences.....	41
II) De la difficulté de trouver un équilibre en matière de collaboration entre autorités publiques et religieuses.....	43
A° Des représentants religieux faisant preuve d’un certain volontarisme au nom de la protection de la santé publique .....	43
B° Le dialogue entre pouvoirs publics et représentants des cultes : de la difficulté de mettre en œuvre et légitimer un tel procédé à l’émergence de tensions .....	45
Paragraphe 2 – Le culte au cœur d’arbitrages entre des intérêts contradictoires .....	49
I) La difficile objectivation des activités religieuses soumises aux restrictions de santé publique .....	49
A° La décision de restreindre les rassemblements à caractère cultuel : une conception particulière de la liberté religieuse qui amène des difficultés d’objectivation .....	49
B° La recherche d’« exceptions profanes » .....	52
II) La primauté de la rationalité profane sur le sacré.....	55
A° La priorité accordée à la reprise de l’activité économique sur les activités culturelles .....	55

B° Le culte est-il une activité essentielle ? .....	57
Conclusion chapitre 1 .....	61
Chapitre 2 - L'intervention des juges garants des libertés fondamentales : un office complexe lié à la difficile protection de la liberté de culte face à l'urgence sanitaire .....	62
Section 1 – La difficulté pour les juges de situer et caractériser la liberté de culte dans un contexte d'urgence sanitaire liberticide .....	63
Paragraphe 1 – L'intervention des juges pour sauvegarder la liberté de culte dans un contexte d'urgence sanitaire inédit.....	63
I) Une intervention dans l'urgence pour juger des mesures sanitaires exceptionnelles impactant les libertés fondamentales .....	63
A° Les juges administratifs au secours des libertés publiques .....	64
B° Une intervention des juges dans l'urgence entre classicisme et adaptations.....	65
II) Un exercice de conciliation classique entre liberté de culte et ordre public dans un contexte inédit .....	68
A° L'office classique du juge en matière de mesures de police : établir la proportionnalité des atteintes constatées à la liberté de culte face à l'objectif de protection de la santé publique .....	68
B° Apprécier les atteintes à la liberté de culte dans un contexte de mise entre parenthèses des libertés fondamentales .....	71
Paragraphe 2 – Dessiner les contours de la liberté de culte pour mieux la protéger : une définition entre acceptions classiques et interprétations nouvelles .....	73
I) La valeur fondamentale de la liberté de culte : une liberté au cœur des recours et du raisonnement des juges .....	73
A° Le caractère essentiel et fondamental de la liberté de culte au cœur des recours	73
B° Entre liberté fondamentale et droit fondamental : la réaffirmation par les juges de la valeur de la liberté de culte .....	75
II) La définition du contenu de la liberté de culte : le caractère collectif rappelé et réinterprété.....	78
A° La mise en avant classique du caractère collectif de la liberté de culte .....	78

B° L’immixtion du juge français dans la définition du contenu de la liberté de culte .....	80
Section 2 - L’exercice de la balance des intérêts : la remise en cause de l’approche libérale de la liberté de culte .....	83
Paragraphe 1 – Une appréciation à travers le prisme de l’urgence et de l’exception .....	83
I) La relative déférence des juges à l’égard des pouvoirs publics .....	83
A° Les pouvoirs des juges étendus par la crise sanitaire ? .....	84
B° La reconnaissance d’un pouvoir d’appréciation important pour les pouvoirs publics .....	86
II) La prééminence de l’appréciation de l’urgence sur celle du fond .....	89
A° Le rôle de filtre du défaut d’urgence .....	89
B° La difficulté de la démonstration de l’urgence devant le juge belge en matière de liberté de culte .....	91
Paragraphe 2 – L’appréciation de l’atteinte à la liberté de culte : une approche par les risques et la comparaison .....	94
I) La difficulté d’évaluer la proportionnalité des atteintes à la liberté de culte en elle- même .....	94
A° Des raisonnements largement fondés sur la détermination de risques propres aux rassemblements dans les lieux de culte .....	94
B° La liberté de culte moins atteinte que les autres ? .....	96
II) La proportionnalité de l’atteinte à la liberté de culte à la lumière des principes d’égalité et de non-discrimination : de la mise en évidence de critères objectifs à l’appréciation subjective .....	100
A° La stratégie d’évitement de la comparaison entre libertés fondamentales du juge belge .....	100
B° Le juge français, vers une hiérarchisation des libertés fondamentales en faveur de la liberté de culte ? .....	103
Conclusion chapitre 2 .....	107
Conclusion générale .....	108



Bibliographie .....	111
Annexe 1.....	129
Annexe 2.....	130
Table des matières .....	132