CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

A R R Ê T

n° 249.313 du 22 décembre 2020

A. 232.463/AG-148
A. 232.482/AG-151

En cause : **1. l'a.s.b.l. SAINT-JOSEPH**,
2. Louis BOCHKOLTZ,
3. Nicolas WINDELS,
ayant élu domicile chez
M^e^ Geoffroy LEBBE, avocat,
rue Jourdan 31
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^es^ Nicolas BONBLED, Camila DUPRET-TORRES
et Dolorès SERAFIN, avocats,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet des requêtes

Par une requête introduite le 15 décembre 2020, l'a.s.b.l. SAINT-JOSEPH, Louis BOCHKOLTZ et Nicolas WINDELS demandent, d'une part, la suspension de « l'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, publié au Moniteur belge du 11-12-2020 » et, d'autre part, l'annulation du même acte. Ils introduisent également une demande de mesures provisoires.

Par une requête introduite le 16 décembre 2020, les mêmes requérants demandent en extrême urgence des mesures provisoires qu'ils présentent comme suit :
« d'ordonner à l'État Belge, à titre de mesure provisoire :

- De remplacer, dans un délai de 48 heures à compter du prononcé de l'arrêt, l'article 15, § 3, alinéa 1^er^, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des

mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, modifié par l'arrêté ministériel du 11 décembre 2020, par des mesures qui tiennent compte de la superficie du lieu de culte ou de l'assistance morale non confessionnelle pour fixer le nombre maximum de personnes pouvant exercer collectivement le culte ou l'assistance morale non confessionnelle au sein des lieux de cultes ;

- À titre subsidiaire, de remplacer, dans un délai de 48 heures à compter du prononcé de l'arrêt, l'article 15, § 3, alinéa 1er, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, modifié par l'arrêté ministériel du 11 décembre 2020, en prenant les mesures strictement proportionnées d'encadrement de l'exercice collectif des cultes et de l'assistance morale non confessionnelle dans les établissements des cultes et de morale non confessionnelle ;

- À titre infiniment subsidiaire, de remplacer dans les 48 heures à compter du prononcé de l'arrêt, l'article 15, § 3, alinéa 1er, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, modifié par l'arrêté ministériel du 11 décembre 2020, par des mesures qui ne restreignent pas de façon disproportionnée et/ou discriminatoire l'exercice collectif des cultes et l'assistance morale non confessionnelle ».

II. Procédure

Les 15 et 16 décembre 2020, les affaires ont été soumises au Premier Président du Conseil d'État.

Par des ordonnances des 16 et 17 décembre 2020, le Premier Président a renvoyé les affaires devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif.

Les parties ont été convoquées à l'audience de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, qui s'est tenue le 18 décembre 2020.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

Mme Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

Me Geoffroy Lebbe, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

Mme Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Jonction

Dès lors qu'elles sont introduites par les mêmes parties requérantes et qu'elles concernent le même acte attaqué, il y a lieu de joindre, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, les affaires enrôlées sous les n^{os} A. 232.463/AG-148 et A. 232.482/AG-151.

IV. Désistement

Par un courrier du 17 décembre 2020, le conseil des requérants a informé le Conseil d'État de la volonté de ses clients de se désister de leur premier recours, enrôlé sous le n° A. 232.463/AG-148, en tant que celui-ci sollicite la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réclame une mesure provisoire, le recours en annulation devant subsister.

Rien ne s'oppose à ce qu'il soit donné acte de ce désistement partiel, le recours en annulation étant renvoyé à la procédure mise en œuvre pour le traitement au fond.

V. Faits

1. La Belgique est confrontée à la pandémie liée au coronavirus COVID-19 depuis le mois de mars 2020. Le 13 mars 2020, le ministre de l'Intérieur a adopté un premier arrêté ministériel 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19'. Entre le 14 mars et le 8 juin 2020, l'exercice collectif du culte et de l'assistance morale non confessionnelle ont été interdits dans le contexte de la première vague de la pandémie.

2. Le 5 juin 2020, le même ministre prend un nouvel arrêté ministériel qui autorise, dès le 8 juin 2020, l'exercice collectif du culte et de l'assistance morale non confessionnelle, dans le respect de certains mesures sanitaires, au vu des chiffres qui démontrent une amélioration de la situation sanitaire.

3. Le 30 juin 2020, un nouvel arrêté ministériel est adopté et modifié par un arrêté ministériel du 24 juillet 2020, et précise en son article 11, en ce qui

concerne l'exercice du culte, qu'« un maximum de 200 personnes jusqu'au 31 juillet 2020 inclus et de 400 personnes à partir du 1er août 2020 peut assister aux activités suivantes : […] 3° l'exercice collectif du culte et l'exercice collectif de l'assistance morale non confessionnelle, ainsi que les activités au sein d'une association philosophique-non-confessionnelle, dans le respect des règles prévues à l'article 14 ».

Cet article 14 mentionne ce qui suit :

« Sont autorisés, 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-confessionnel, ainsi que les visites individuelles des bâtiments de culte et des bâtiments destinés à l'exercice public de l'assistance morale non confessionnelle.

Les organes représentatifs des services de culte et des organisations qui fournissent une assistance morale selon une conception philosophique non-confessionnelle adoptent les mesures nécessaires, et prévoient les lignes directrices, dans le respect des conditions suivantes :

1° le respect des règles de distanciation sociale, en particulier le maintien d'une distance de 1,5 mètre entre chaque personne, sauf pour les personnes qui vivent sous le même toit ;
2° le respect du nombre maximum, fixé au préalable, de personnes par bâtiment, avec un maximum de 200 personnes par bâtiment jusqu'au 31 juillet 2020 inclus et de 400 personnes à partir du 1er août 2020 ;
3° l'interdiction de contacts physiques entre personnes et d'objets par plusieurs participants ;
4° la mise à disposition, à l'entrée et à la sortie, des produits nécessaires à l'hygiène des mains ».

4. La situation sanitaire étant à nouveau préoccupante, le 18 octobre 2020, intervient un nouvel arrêté ministériel dont l'article 20 autorise l'exercice collectif du culte et de l'assistance morale non confessionnelle en fixant un nombre maximum de 40 personnes par bâtiment et en respectant certaines mesures sanitaires.

5. La Belgique étant confrontée à une deuxième vague de la pandémie, un nouvel arrêté ministériel est adopté le 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 dont l'article 17 dispose comme suit :

« Sont autorisés, 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-confessionnelle, ainsi que les visites individuelles des bâtiments de culte et des bâtiments destinés à l'exercice public de l'assistance morale non confessionnelle.

Les organes représentatifs des services de culte et des organisations qui fournissent une assistance morale selon une conception philosophique non-confessionnelle

adoptent les mesures nécessaires, et prévoient les lignes directrices, dans le respect des conditions suivantes :

1° le respect des règles de distanciation sociale, en particulier le maintien d'une distance de 1,5 mètre entre chaque personne, sauf pour les personnes qui vivent sous le même toit ;
2° le respect du nombre maximum de 40 personnes dans un même espace, les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis non compris ;
3° l'interdiction de contacts physiques entre personnes et d'objets par plusieurs participants ;
4° la mise à disposition, à l'entrée et à la sortie, des produits nécessaires à l'hygiène des mains ».

6. Le 1er novembre 2020 est pris un arrêté ministériel modifiant celui du 28 octobre 2020, entrant en vigueur le 2 novembre suivant, qui interdit l'exercice collectif du culte ou de l'assistance morale non confessionnelle.

L'article 17 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 tel que modifié par l'article 10 de l'arrêté ministériel du 1er novembre 2020 est libellé comme il suit :
« 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-confessionnelle sont interdits, à l'exception :

- des cultes et de l'assistance morale non confessionnelle visées à l'article 15, §§ 3 et 4 ;
- des cultes et de l'assistance morale non confessionnelle enregistrées dans le but d'une diffusion par tous les canaux disponibles et qui ont lieu uniquement en présence de 10 personnes maximum, en ce compris les personnes en charge dudit enregistrement, avec le maintien d'une distance d'1,5 mètre entre chaque personne, et pour autant que le lieu de culte ou de l'assistance morale non confessionnelle reste fermé au public pendant l'enregistrement ».

7. Le 28 novembre 2020, un arrêté ministériel modifie l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020. Ce nouvel arrêté permet la réouverture au public des commerces « non essentiels » offrant des biens et services aux consommateurs, ainsi que la réouverture notamment des musées et des piscines dans le respect de certaines conditions sanitaires. L'interdiction de l'exercice collectif du culte et de l'assistance morale non confessionnelle est maintenue. Ces différentes mesures sont d'application jusqu'au 15 janvier 2021.

8. Une requête en suspension d'extrême urgence est introduite le 4 décembre 2020 auprès du Conseil d'État à l'encontre des articles 15, §§ 1er et 3, 17 et 26 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 tel que modifié par l'arrêté ministériel du 1er novembre 2020 et par l'arrêté ministériel du 28 novembre 2020.

Par son arrêt n° 249.177 du 8 décembre 2020, le Conseil d'État, tout en rejetant la demande de suspension, a ordonné à l'État belge, au titre de mesures provisoires, de remplacer les articles 15, §§ 3 et 4, et l'article 17 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, précité par des mesures qui ne limitent plus de manière disproportionnée l'exercice collectif du culte.

9. À la suite de cet arrêt, le ministre de la Justice compétent pour le temporel des cultes réunit, le 9 décembre 2020, les représentants des cultes reconnus ainsi que de l'organisation de l'assistance morale non confessionnelle pour aborder les nouvelles mesures à prendre. Il ressort du procès-verbal de la réunion que la plupart de ces représentants sont d'accord pour limiter l'exercice collectif du culte à 15 personnes maximum compte tenu de la situation sanitaire qui reste difficile. Un représentant, tout en acceptant une restriction, propose de fixer le plafond à 20 personnes. Le ministre de la justice ajoute que la situation pourra être une nouvelle fois évaluée après le 15 janvier 2021.

10. Le ministre de l'Intérieur adopte un nouvel arrêté ministériel le 11 décembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, et entré en vigueur le 12 décembre 2020.

Ce nouvel arrêté ministériel précise ce qui suit :

« Article 1er. Dans l'article 15 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, le paragraphe 3 est remplacé par ce qui suit :

"§ 3. Un maximum de 15 personnes, les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis, l'officier de l'état civil et le ministre du culte non compris, peut être présent aux activités suivantes dans les bâtiments prévus à cet effet :

1° les mariages civils ;

2° les enterrements et les crémations, sans possibilité d'exposition du corps ;

3° 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-confessionnelle.

Pendant les activités visées à l'alinéa 1er , les règles minimales suivantes doivent être respectées :

1° l'exploitant ou l'organisateur informe les participants et les membres du personnel en temps utile et de manière clairement visible des mesures de prévention en vigueur et dispense une formation appropriée aux membres du personnel ;

2° une distance de 1,5 mètre est garantie entre chaque personne et une seule personne est autorisée par 10 m^2 ;
3° couvrir la bouche et le nez avec un masque est obligatoire et le port d'autres moyens de protection personnelle est en tout temps fortement recommandé ;
4° l'activité doit être organisée de manière à ce que les rassemblements soient évités et à ce que les règles de distanciation sociale puissent être respectées, en particulier en ce qui concerne les personnes qui attendent à l'extérieur de l'établissement ou des bâtiments, le cas échéant conformément aux instructions de l'autorité compétente ;
5° l'exploitant ou l'organisateur met à disposition du personnel et des participants les produits nécessaires à l'hygiène des mains ;
6° l'exploitant ou l'organisateur prend les mesures d'hygiène nécessaires pour désinfecter régulièrement l'établissement et le matériel utilisé ;
7° l'exploitant ou l'organisateur assure une bonne aération ;
8° les contacts physiques entre personnes sont interdits, sauf entre les membres d'un même ménage ;
9° les contacts physiques d'objets par plusieurs personnes sont interdits."

Art. 2. Dans l'article 15 du même arrêté, le paragraphe 4 est abrogé.

Art. 3. L'article 17 du même arrêté est abrogé.

Art. 4. Le présent arrêté entre en vigueur le 12 décembre 2020 ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

11. Ainsi qu'il ressort des chiffres communiqués par la partie adverse, la situation épidémiologique reste préoccupante car les contaminations sont toujours en hausse avec une moyenne de 2.369 nouveaux cas quotidiens et 92 décès par jour en raison du coronavirus.

12. Le premier requérant se présente comme étant une association qui a notamment pour objet de favoriser l'exercice d'un culte chrétien (article 3 de ses statuts), qui est propriétaire d'une église située à Bruxelles, Square Frère Orban et qui est le pouvoir organisateur du culte catholique pratiqué dans cette église.

Le deuxième requérant explique qu'il est prêtre catholique, exerçant notamment son ministère dans l'église précitée, qu'il appartient à la fraternité Saint Pie X, qui est une congrégation religieuse constituée canoniquement dans l'Église catholique romaine, le 1er novembre 1970, et toujours unie à elle, « malgré une situation canonique défectueuse ». Il expose que la fraternité fonctionne actuellement en autonomie à l'égard des Évêques belges de l'Église catholique et que ses prêtres ne sont pas sous l'autorité ecclésiale de ces derniers.

Le troisième requérant souligne qu'il est croyant pratiquant et membre de la communauté catholique.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse estime, à titre préliminaire, que ses droits de la défense ont été méconnus en l'espèce notamment en raison du comportement des requérants dont les conseils ne semblent pas lui avoir communiqué la seconde requête au moment de son introduction au Conseil d'État alors qu'ils étaient en contact avec ses propres avocats. Elle souligne que le délai qui lui a été donné pour répondre aux arguments de la seconde requête a été réduit à un délai de moins de 4 heures et que dans ces conditions, il y a eu un abus manifeste de procédure qui justifierait que le recours soit déclaré irrecevable. Elle demande également que les requérants soient condamnés au paiement de l'indemnité de procédure au taux maximum de 1400 euros.

Elle rappelle que l'article 1er de l'arrêté ministériel du 11 décembre 2020 est pris en exécution de l'arrêt n° 249.177 du 8 décembre 2020 qui a rejeté la demande de suspension et n'a imposé qu'une mesure provisoire.

Elle explique qu'elle devait exécuter cet arrêt, comme il découle, entre autres, de l'article 254 du Code pénal et qu'elle a respecté celui-ci, comme en témoigne l'acte attaqué.

Elle constate qu'à ce jour, aucune demande de poursuite de la procédure en annulation n'a été introduite dans l'affaire précitée. Elle souligne qu'il n'est pas non plus possible de former opposition ou tierce opposition contre un arrêt imposant des mesures provisoires de même qu'il ne peut pas faire l'objet d'une révision.

Elle ajoute qu'un retrait ou une modification d'un arrêt imposant des mesures provisoires n'est possible qu'à la demande des parties concernées, sans que cela ne puisse être fait d'office, la révocation ou la modification n'ayant pas d'effet rétroactif. Selon elle, cette possibilité ne peut être utilisée par les parties que lorsque les faits ont changé depuis le prononcé de l'arrêt et que les mesures provisoires ne sont plus nécessaires ou plus justifiées.

En l'espèce, elle relève qu'aucune des parties de l'affaire n° A. 232.384/X-17.848 ne demande le retrait ou la modification de l'arrêt précité, pas plus qu'elles ne contestent la manière dont elle a mis en œuvre les mesures ordonnées par l'arrêt du 8 décembre 2020.

Elle considère que les requérants dans la présente affaire ne peuvent pas intervenir en tant que tiers dans des procédures auxquelles ils ne sont pas parties, d'autant qu'ils avaient la possibilité d'intervenir dans l'affaire précitée mais ne l'ont pas fait. Elle constate aussi que les parties requérantes dans l'affaire précitée n° A. 232.384/X-17.848 n'ont pas été convoquées par le Conseil d'État comme parties intéressées à la présente affaire.

En outre, elle fait valoir que si le Conseil d'État devait suspendre (*quod non*) l'acte attaqué, il se prononcerait alors sur l'exécution de l'arrêt du 8 décembre 2020 précité, alors qu'aucune partie dans cette affaire ne le demande.

La partie adverse critique également l'intérêt à agir des requérants dans la mesure où ils ne sollicitent que la suspension d'un seul acte, à savoir l'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.

Or, elle observe que si le Conseil d'État devait faire droit à la demande de suspension de l'exécution de cet arrêté, cela aurait nécessairement pour conséquence que l'exécution de la modification de l'article 15 et l'abrogation de l'article 17 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 qu'il opère, seraient suspendues et que ce sont donc les dispositions pertinentes de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 tel que modifié par l'arrêté ministériel du 28 novembre 2020 qui seraient à nouveau applicables.

Or, elle rappelle que ce dernier arrêté prévoyait une interdiction de principe de l'exercice collectif du culte, avec certaines exceptions limitées.

Elle en déduit que si le Conseil d'État devait prononcer la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, les requérants se retrouveraient manifestement dans une situation bien plus désavantageuse qu'actuellement.

Il faut donc considérer, selon elle, que l'éventuelle suspension ne procurerait aux requérants aucun avantage direct et personnel, aussi minime soit-il, de sorte qu'ils n'ont aucun intérêt à la suspension de l'acte attaqué.

Enfin, elle critique également de manière spécifique l'intérêt à agir des premier et deuxième requérants. Elle relève que l'acte attaqué n'est pas directement et personnellement applicable au premier requérant lequel se limite à indiquer qu'il

est censé intervenir pour l'intérêt commun des croyants de sa communauté alors que son objet social, défini à l'article 3 de ses statuts, ne comprend pas la défense des intérêts de ses membres. Quant au deuxième requérant, elle critique son intérêt personnel à agir dès lors qu'il n'est pas habilité à intervenir pour l'intérêt commun des croyants de sa communauté.

VI.2. Appréciation

Quant à la violation des droits de la défense de la partie adverse, il y a lieu de souligner que par définition, une procédure de mesures provisoires d'extrême urgence réduit sensiblement l'exercice de tels droits et que c'est pour cette raison que le Conseil d'État apprécie avec une certaine sévérité les conditions qui sont exigées pour que cette procédure puisse être admise.

En tout état de cause, le Conseil d'État constate que la partie adverse dépose une note d'observations de plus de 80 pages qui démontre qu'elle a pu largement faire valoir ses arguments et qu'elle n'identifie pas les aspects de la requête à l'égard desquels elle n'a pas pu exercer utilement ses droits de la défense.

Quant à la deuxième exception soulevée par la partie adverse, il y a lieu de noter que l'article 17, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État n'interdit pas qu'un recours soit introduit à l'encontre d'un acte réglementaire qui est adopté à la suite d'un arrêt ordonnant des mesures provisoires, par des requérants qui n'étaient pas à la cause dans cette affaire. Seules les parties à la cause peuvent demander que les arrêts qui ont ordonné la suspension ou des mesures provisoires soient rapportés ou modifiés mais cela ne concerne pas les nouvelles décisions prises à la suite de ces arrêts. Interpréter plus strictement l'article 17, § 3, précité impliquerait que l'on porte atteinte au droit à un recours effectif contre un acte réglementaire qui a vocation à s'appliquer à l'ensemble des citoyens et qui peut leur faire grief.

Cette exception ne peut être accueillie.

Le sort des troisième et quatrième exceptions d'irrecevabilité est lié à l'examen des conditions du recours à la procédure d'extrême urgence de sorte qu'il n'y a pas lieu de les examiner dès à présent.

VII. Conditions de la demande de mesures provisoires d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande de mesures provisoires suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1er.

VIII. Exposé de l'extrême urgence

VIII.1. Thèses des parties requérantes

Le premier requérant fait valoir qu'il est le pouvoir organisateur de la Fraternité de fidèles et propriétaire d'une église.

Le deuxième requérant, qui est prêtre de la même Fraternité indique, comme le premier, qu'il est censé intervenir pour l'intérêt commun des croyants de sa communauté et que la limitation du nombre des participants à 15 les prive d'agir pour cet intérêt commun dès lors qu'ils devront, pour la mise en œuvre de cette mesure, refuser l'essentiel des pratiquants qui se présenteraient au lieu de culte.

Quant au troisième requérant, il considère que l'acte attaqué le prive, en tant que croyant catholique pratiquant, de la possibilité de remplir ses devoirs religieux. Il souligne qu'il risque de ne pas pouvoir assister aux cérémonies vu le nombre élevé de pratiquants souhaitant y prendre part, chaque semaine et observe que les deux premiers requérants ont décidé d'annuler tout exercice collectif du culte dans la paroisse, ne voulant pas créer des discriminations parmi les fidèles. Il constate ainsi qu'il n'est plus en mesure d'exercer son culte collectivement.

Se fondant sur le rapport annuel de l'Église catholique de Belgique du mois de décembre 2019, ils indiquent que 508.907 fidèles ont participé à l'Eucharistie à Noël et qu'en moyenne, à cette période, il y a 134 croyants par paroisse qui participent à l'Eucharistie, ce nombre étant bien plus élevé en ville qu'à la campagne.

Quant au nombre de fidèles de la Fraternité, ils produisent un décompte annuel de ceux qui participent à une Eucharistie au début de décembre, pour chaque

année et duquel il ressort que 298 croyants participaient à l'Eucharistie le 1er décembre 2019, 279 le 2 décembre 2018, 294 le 3 décembre 2017 et 248 le 4 décembre 2016.

Ils en concluent que la limitation de 15 participants aux célébrations impliquera que seulement 5 % des croyants pourront participer à l'Eucharistie, et encore moins à Noël et aux autres fêtes qui approchent et qui attirent généralement plus de croyants.

Selon eux, l'atteinte à leurs intérêts est également imminente car c'est à l'approche des fêtes catholiques de Noël (25 décembre), de Marie, mère de Dieu (1er janvier) et de l'Épiphanie (6 janvier), qu'ils ont un besoin vital de spiritualité et de sens. Ils exposent que depuis plus de 2000 ans, les catholiques fêtent la naissance de Jésus le 25 décembre et qu'il s'agit d'une fête tout à fait essentielle et capitale dans la religion catholique qui doit être célébrée en collectivité. Ils ajoutent qu'il s'agit d'un jour d'obligation, conformément aux articles 1246 et 1247 du Code de droit canonique.

Ils considèrent aussi que la violation d'une liberté fondamentale consacrée tant par la Constitution que par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, impliquent nécessairement d'agir en extrême urgence et justifie la procédure de suspension d'extrême urgence, ce qui aurait été reconnu, selon eux, par l'arrêt n° 249.177 du 8 décembre 2020.

Dès lors que l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 est applicable jusqu'au 15 janvier 2021, ils estiment qu'ils n'ont d'autre choix que d'introduire leur demande sous le bénéfice de l'extrême urgence afin que leurs droits fondamentaux ne puissent être réduits jusqu'à cette date.

Enfin, ils affirment avoir agi avec diligence en déposant leur requête quelques jours après la publication au moniteur belge de l'arrêté ministériel attaqué.

VIII.2. Appréciation

Selon l'article 17, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, des mesures provisoires ne peuvent être ordonnées que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué.

L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique, suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. Il faut que l'extrême urgence soit expliquée de manière incontestable par le demandeur dans sa requête, ce qui implique que celui-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si les mesures provisoires n'étaient accordées qu'au terme de la procédure ordinaire, elles interviendraient de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage craint. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le requérant fait valoir dans sa requête.

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 et ne peut être admis qu'à la condition que le requérant ait fait toutes diligences pour saisir le Conseil d'État dès que possible. La diligence du requérant et l'imminence du péril sont des conditions pour que des mesures provisoires puissent être ordonnées selon la procédure d'extrême urgence.

L'acte attaqué qui est un nouvel acte réglementaire, a été publié au Moniteur belge du 11 décembre 2020. En introduisant la présente demande de mesures provisoires le 16 décembre suivant, les requérants ont fait preuve de diligence.

Dès lors que l'acte attaqué cesse de sortir ses effets le 15 janvier 2021 et que les célébrations de fin d'année revêtent un caractère particulier pour certains cultes, il y a lieu de reconnaître l'imminence d'un péril éventuel, tel qu'allégué en termes de requête.

Les requérants soutiennent que la violation d'une liberté fondamentale justifie l'urgence et l'extrême urgence à statuer.

Sur ce point, il est rappelé que l'urgence est une condition distincte de celle du sérieux des moyens. Ce n'est donc pas parce qu'un moyen est sérieux, que l'urgence est démontrée. En l'absence d'éléments factuels concrets, 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.

Il convient également de souligner que les circonstances de la présente cause ne sont pas identiques à celles qui prévalaient au moment où l'arrêt n° 249.177 du 8 décembre 2020 est intervenu dès lors que l'exercice collectif des cultes et de l'assistance morale non confessionnelle était alors interdit par l'article 17 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, tel que modifié par l'arrêté ministériel du 1er novembre 2020, et que cette interdiction de principe est désormais abrogée par l'acte attaqué.

Quant aux premier et deuxième requérants, il ne peut pas être constaté dans leur chef une atteinte personnelle au droit d'exercer collectivement un culte, le premier parce qu'il s'agit d'une personne morale, le second parce qu'en tant que prêtre, il participe directement aux célébrations collectives. Par ailleurs, ils ne démontrent pas concrètement en quoi il ne leur serait pas possible de planifier les messes qu'ils organisent en fonction des demandes effectives des fidèles et dans le respect de la limite de 15 personnes.

Quant au troisième requérant, s'il ne peut plus participer à la célébration des cérémonies de la Fraternité, c'est parce que les deux premiers requérants ont pris la décision de ne plus les organiser. Ce n'est donc pas l'acte attaqué qui empêche les célébrations au sein de la Fraternité mais bien la décision prise par son pouvoir organisateur. Par ailleurs, le requérant ne démontre pas qu'il est dans l'impossibilité de participer à l'exercice collectif de sa religion dans une autre paroisse.

Dès lors que les lieux de culte peuvent rester ouverts au regard de l'acte attaqué, que les fidèles peuvent s'y rendre pour prier dans le respect des règles sanitaires, que les célébrations restent possibles avec une limite de 15 personnes, les requérants ne sont pas privés de l'effectivité de leur liberté d'exercer leur culte. Il n'est ainsi pas établi que l'acte attaqué porte une atteinte irréversible ou gravement dommageable à leur droit d'exercer collectivement leur culte, la mesure devant être réévaluée au plus tard le 15 janvier 2021, comme s'y est engagé le ministre de la Justice.

La condition de l'urgence n'est ainsi pas remplie.

IX. Premier et deuxième moyens

IX.1. Thèse des parties requérantes

A. Premier moyen

Le premier moyen est pris de la violation de la liberté de culte telle que consacrée par les articles 19 de la Constitution, 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Les requérants font grief à l'acte attaqué de violer le droit fondamental de la liberté de culte consacré par les textes internationaux précités et par la Constitution belge. Ils rappellent que cette liberté inclut le droit de participer collectivement à un culte tout en ne contestant pas qu'elle doit se concilier avec la protection de la santé.

Si l'arrêté ministériel attaqué autorise à nouveau l'exercice collectif des cultes, en limitant la participation aux cérémonies à un maximum de 15 personnes, ils considèrent que cela revient cependant à maintenir une interdiction absolue et générale de toute cérémonie religieuse de plus de 15 personnes. Selon eux, cela implique une restriction manifestement disproportionnée de la liberté des cultes alors que d'autres mesures sanitaires auraient pu être adoptées à l'instar des autres activités autorisées. Bien que la situation épidémiologique pourrait encore être préoccupante, ils relèvent que cela n'a pas empêché l'arrêté ministériel du 28 novembre 2020, précité de décider d'un certain assouplissement des mesures urgentes existantes pour limiter la propagation du coronavirus.

Ils répètent que la liberté de culte présente le caractère d'une liberté fondamentale prépondérante, comme cela a été confirmé par l'arrêt du 8 décembre 2020, précité ainsi que par l'arrêt n° 62/2016 du 28 avril 2016 de la Cour constitutionnelle. Ils s'en réfèrent également à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui a jugé que la liberté de culte « figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – consubstantiel à pareille société » (Guide sur l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, Cour européenne des droits de l'homme, 2020, p. 8)

Ils exposent que si un objectif de valeur constitutionnelle peut commander la limitation d'une liberté fondamentale, cette conciliation ne saurait avoir pour effet de dénaturer le sens ou la portée de ladite liberté. Sur ce point, ils invoquent l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui dispose comme suit :

« 1. Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.
2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux art. 6, 7, 8 (par 1er et 2), 11, 15, 16 et 18. »

Dès lors que l'article 18 du Pacte qui consacre la liberté de religion et de conviction est visé, ils considèrent que l'État n'est pas libre de ne pas tenir compte de ces textes fondamentaux en temps de crise.

De leur point de vue, l'arrêté ministériel du 11 décembre 2020 restreint de façon très importante les dispositions précitées qui garantissent la liberté de culte et d'exercice de la religion dès lors que pouvoir célébrer une cérémonie avec d'autres croyants dans un lieu de culte appartient à l'essence même de cette liberté.
Selon eux, toutes les cérémonies collectives du culte avec plus de 15 personnes sont interdites sur le territoire belge et ceci jusqu'à, à tout le moins, le 15 janvier 2021, sans aucune perspective d'assouplissement ou de suppression de cette interdiction alors que des fêtes particulières pour les catholiques comme la fête de Noël (25 décembre 2020), la fête de Marie Mère de Dieu (1er janvier 2021) et l'Épiphanie (6 janvier 2021), sont toujours célébrées avec l'ensemble des fidèles. Ils soulignent que depuis la création de la Belgique, une telle mesure n'a jamais été imposée, même pas en temps de guerre.

Ils rappellent que cette ingérence de l'État doit être prévue par la loi, poursuivre un but légitime, être nécessaire et reposer sur de justes motifs, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, à leur estime.

Ils sont d'avis que limiter le nombre de participants d'une cérémonie religieuse à 15 personnes, revient à refuser à la majorité des croyants de participer à l'exercice d'un culte et mentionnent que le deuxième requérant, qui accueille toutes les semaines plus de 280 paroissiens, va devoir refuser l'entrée à 95 % de ceux-ci, ce qui est une violation de la liberté de l'exercice collectif du culte.

Ils allèguent que les restrictions ainsi imposées pour l'exercice collectif des cultes impliquent que cette liberté fondamentale est finalement secondaire par rapport à d'autres libertés (liberté de commerce, liberté d'industrie) qui ne sont pas garanties par la Constitution et par les textes internationaux.

Ils ajoutent qu'un contrôle juridictionnel plus strict est d'autant plus nécessaire puisqu'il n'y a pas eu de contrôle démocratique sur les mesures qui ont été prises. Selon eux, des mesures proportionnelles auraient pu être mises en place par l'autorité depuis de très nombreux mois, ce qui n'a pas été le cas.

Ils en concluent qu'au vu de ce qui précède, il peut être affirmé que l'État belge a commis une erreur manifeste d'appréciation en adoptant le nouvel article 15 paragraphe 3 précité.

B. Deuxième moyen

Le deuxième moyen est pris de la violation des principes du raisonnable et de proportionnalité.

Les requérants expliquent qu'en interdisant toute cérémonie de plus de 15 personnes, l'arrêté ministériel attaqué est disproportionné, aucune autre activité autorisée n'étant soumise à une délimitation d'adultes fixée indépendamment de la superficie des locaux en cause. Par ailleurs, ils considèrent qu'il ne résulte d'aucun élément que l'interdiction absolue et générale de toute cérémonie religieuse de plus de 15 personnes, serait justifiée par les risques qui sont propres à ces cérémonies, alors que des mesures très strictes sont mises en place, et peuvent d'ailleurs être imposées (et le sont pour les cérémonies de maximum 15 personnes).

S'ils ne remettent nullement en cause le but légitime que recherche l'arrêté ministériel, ils s'interrogent sur les moyens utilisés qui ne sont manifestement pas proportionnés à l'objectif poursuivi, les restrictions imposées ne pouvant pas dépasser ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif recherché. Ils soutiennent qu'une interdiction totale de l'exercice collectif du culte pour des cérémonies de plus de 15 personnes est disproportionnée par rapport à l'objectif qui est d'éradiquer le coronavirus.

Par l'interdiction de pouvoir célébrer des cérémonies avec plus de 15 adultes, l'État considère, selon eux, qu'un lieu de culte ou un lieu destiné à l'assistance morale non confessionnelle ne pourrait mettre en place les mesures sanitaires visant à limiter la propagation du coronavirus COVID-19 lorsqu'y est

exercé collectivement ce culte ou cette assistance morale non confessionnelle, alors que les différentes confessions ont établi des protocoles sanitaires très stricts et qu'elles respectent scrupuleusement les dispositions sanitaires imposées par l'autorité.

Elles observent également que le préambule de l'arrêté ministériel du 11 décembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'exercice du droit de culte ou de l'assistance morale non confessionnelle demeure interdit pour toute cérémonie avec plus de 15 participants alors qu'il existe une atteinte à une liberté fondamentale à savoir la liberté de culte consacrée par l'article 19 de la Constitution, par l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ils font valoir que l'obligation de proportionnalité est d'autant plus violée que d'autres libertés qui ne sont pas inscrites dans la Constitution (par exemple, la liberté du commerce) ne sont pas soumises à une telle délimitation et que d'autres mesures garantissant davantage la liberté de culte tout en atteignant l'objectif poursuivi par l'arrête ministériel du 28 octobre 2020, précité auraient pu être prévues comme l'a fait la grande majorité des pays européens garantissant le droit fondamental à la liberté de culte.

Ainsi, ils relèvent que l'arrêté ministériel attaqué consacre, d'une part, le principe de 10 m^2 par personne et que, d'autre part, il limite les assemblées à 15 personnes quelle que soit la taille des lieux de culte. De leur point de vue, il n'est pas proportionné d'imposer un nombre de 15 participants pour une église de 250 places ou une cathédrale de 1.000 places assises. Ils expliquent que l'église dont est propriétaire le premier requérant a une superficie de 1625 m² (longueur : 65 m ; largeur : 25 m ; hauteur 18 m) et qu'en conséquence, il n'est pas proportionné d'imposer dans cette église 15 participants aux cérémonies du culte.

L'interdiction de l'exercice collectif du culte et de l'exercice collectif de l'assistance morale non confessionnelle est disproportionnée, selon eux, par rapport au but légitime poursuivi, à savoir limiter la propagation du coronavirus COVID-19, d'autant qu'il est loisible au Gouvernement d'imposer aux établissements de culte un strict protocole sanitaire à l'instar de celui imposé aux magasins, bibliothèques, transports, écoles, musées, piscines.

Différents lieux sont soumis à des protocoles établis avec les ministres compétents en concertation avec les secteurs concernés (par exemple, Protocole

relatif aux musées et centres d'art, 1er décembre 2020) et ils ne comprennent pas pourquoi cela ne pourrait pas se faire avec les lieux de culte. Ils soulignent que l'arrêté ministériel ne tient pas compte des protocoles sanitaires stricts qui ont été mis en place par les cultes et les organisations non confessionnelles et qui prévoient notamment la distanciation sociale, le port de masques, l'ouverture des portes et des fenêtres, la renonciation au chant et la désinfection des espaces entre les services.

Ils en déduisent qu'il n'est pas démontré que les rassemblements religieux ou de morale non confessionnelle de plus de 15 personnes feraient courir plus de risque à la population en termes de contamination que les rassemblements de plus de 15 personnes dans les musées, les magasins, les piscines, les bibliothèques, les transports en commun bondés, *etc*., alors que dans ces lieux, il y a une circulation des personnes bien plus importante que dans les lieux de culte où les croyants restent à leur place avec une distance permanente entre les personnes. Ils soulignent aussi que même si l'accès aux piscines et aux musées nécessite qu'une distance d'1,5 mètre soit garantie entre chaque personne, que l'activité doit être organisée de manière à éviter les rassemblements de plus de quatre personnes (article 8, alinéa 3, 2° et 4°, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 tel que modifié par l'article 4 de l'arrêté ministériel du 28 novembre 2020), il n'y a aucune limitation de nombre imposée de personnes dans ces lieux. Ils évoquent également la situation des commerces qui sont autorisés à accueillir un visiteur par 10 m² alors que de telles activités donnent lieu à des brassages de population qui ne sont pas moins importants que ceux qui existent lors des cérémonies religieuses. Ils citent à cet égard l'exemple d'une surface commerciale de l'avenue Louise à Bruxelles, où 617 personnes peuvent circuler selon les indications du magasin.

Ils répètent que les cérémonies de culte ne sont pas des lieux de passage ni de bavardage des croyants pendant le temps de la célébration, qu'elles peuvent en outre faire l'objet d'un contrôle strict pendant la célébration, ce qui est le cas depuis le mois de juin 2020.

Vu la violation d'un droit fondamental, ils répètent que l'État doit apporter des preuves indiscutables démontrant que la restriction imposée est absolument nécessaire pour sauver des vies humaines et que ce n'est pas du tout le cas en l'espèce. Or, la seule explication de cette violation de la liberté d'exercice collectif de culte de plus de 15 personnes est, selon eux, un jugement selon lequel ce qui s'y passe n'est tout simplement pas aussi « essentiel » que ce qui se passe dans les espaces séculiers.

Puisque l'interdiction de l'exercice collectif du culte porte atteinte à une liberté fondamentale, ils soutiennent qu'il est d'autant plus nécessaire que l'État puisse démontrer l'efficacité et la nécessité de l'interdiction imposée par rapport à la limitation de la propagation de la COVID-19, ce qu'il ne ferait pas en l'espèce.

En outre, ils notent que le Gouvernement ne tient pas compte du fait que la liberté de culte ou d'assistance morale non confessionnelle est aussi un soutien important pour la santé psychique de ceux qui l'exercent.

Ils insistent également sur le fait que le deuxième confinement mis en place est substantiellement moins contraignant que le premier, notamment grâce à l'évolution des règles de sécurité et à l'amélioration des techniques de dépistage, qui ont rendu possibles divers assouplissements.

Ainsi, ils font observer que la mesure d'interdiction d'exercice des cultes est disproportionnée en ce que l'État estime, d'une part, que des personnes peuvent se réunir dans un lieu en respectant certaines mesures mais sans limiter le nombre de celles-ci au sein de ce lieu et, d'autre part, que ces mêmes personnes, même en respectant les mesures sanitaires préconisées, ne peuvent (quel que soit leur nombre) y exercer collectivement un droit fondamental consacré par l'article 19 de la Constitution si elles sont plus de 15.

Ils en déduisent que des centaines de personnes peuvent, en respectant les mesures sanitaires, se réunir au sein d'un bâtiment, y compris du culte ou de l'assistance morale non confessionnelle, mais qu'elles ne pourraient y exercer collectivement leur culte avec plus de 15 personnes en respectant ces mêmes mesures sanitaires. Ils en veulent pour preuve les rassemblements dans les magasins et les centres commerciaux qui sont autorisés en fonction de la superficie des lieux.

Enfin, ils exposent que dans son arrêt précité du 8 décembre 2020, le Conseil d'État a ordonné à l'État belge de remplacer les articles 15, §§ 3 et 4, et l'article 17 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, par des mesures qui ne réduisent pas de façon non proportionnelle l'exercice collectif du culte. Or, ils constatent que l'article 15, § 4, de l'arrêté précité limitait déjà les participants à des enterrements et à des crémations à 15 personnes de sorte que, à leur estime, le Conseil d'État a donc déjà considéré que la limitation à 15 personnes pour la participation à ces cérémonies était disproportionnée par rapport au but poursuivi et qu'en conséquence, étendre la limitation à 15 participants à l'ensemble des cérémonies reste totalement disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi.

En guise de conclusion, elles maintiennent que la limitation de 15 participants contraindra le premier et le second requérants à devoir refuser un très grand nombre de croyants qui souhaitent participer à l'exercice collectif du culte, risquant ainsi de créer une discrimination entre les différents croyants. Selon eux, il peut être affirmé que l'État belge a commis une erreur manifeste d'appréciation en adoptant le nouvel article 15, § 3, précité.

IX.2. Appréciation sur les deux moyens réunis

L'article 19 de la Constitution dispose comme suit :

« La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ».

L'article 9 de la CEDH est rédigé comme suit :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.
2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

L'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est libellé comme suit :

« 1. 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.

2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

4. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions ».

Comme cela a été rappelé dans l'arrêt n° 249.177 du 8 décembre 2020, dès lors que les articles 9 de la CEDH et 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaissent le droit de manifester sa religion ou ses convictions de manière individuelle ou collective, ils ont une portée analogue à celle de l'article 19 de la Constitution et les garanties ainsi offertes par ces dispositions forment un tout indissociable. La liberté de culte est un droit fondamental, au même titre que d'autres droits fondamentaux, 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.

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.

Ainsi que l'indique l'article 9, § 2, de la CEDH, la liberté de manifester sa religion ou ses convictions peut faire l'objet de restrictions qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la protection de la santé.

Les requérants ne mettent pas en cause le fondement de l'acte attaqué ni le but légitime qu'il poursuit mais contestent principalement le caractère nécessaire et proportionné de la limitation des cérémonies collectives à 15 personnes maximum.

S'agissant de la nécessité de cette limitation, il ressort tant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur.dr.h., Gde Ch., arrêt *S.A.S. c. France*, 1er juillet 2014, §§ 123 à 158) que, par ailleurs, de celle de la Cour de Justice de l'Union européenne (C.J.U.E., Gde Ch., arrêt *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a., Unie Moskeeën Antwerpen vzw, Islamitisch Offerfeest Antwerpen vzw et consorts c. Vlaamse Regering*, 17 décembre 2020, C-336/19, §§ 64 à 67) que les États bénéficient d'une ample marge d'appréciation pour décider si et dans quelle mesure une restriction du droit de manifester sa religion ou ses convictions est nécessaire, cette marge d'appréciation devant toutefois aller de pair avec un contrôle des juridictions consistant notamment à rechercher si les mesures prises se justifient dans leur principe et si elles sont proportionnées.

Dès lors que l'évolution de la pandémie est propre à chaque État et que les moyens sanitaires pour y faire face ne sont pas les mêmes (capacité des hôpitaux et du personnel soignant), chaque État doit pouvoir adapter sa politique de gestion de la crise sanitaire en tenant compte des données propres à sa situation. Il peut ainsi juger que, comme tout rassemblement de personnes, les cérémonies religieuses exposent leurs participants à un risque de contamination. Ce risque est 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. En outre, ces cérémonies sont susceptibles de s'accompagner de prières ou de chants, et peuvent entraîner des contacts et des déplacements entre les participants et ce, avant, pendant et après les cérémonies.

Les données liées à l'évolution de la pandémie publiées récemment montrent que le chiffre moyen des contaminations augmente chaque jour au niveau national et que la « stabilisation » de la courbe semble donc bien se muer à la hausse, les chiffres ayant atteint des niveaux similaires à ceux enregistrés à la fin du mois de novembre. L'optimisme des requérants quant à l'évolution de la pandémie n'est donc pas confirmé par les dernières statistiques disponibles.

La nécessité de limiter, dans un objectif de santé publique, le nombre de présences aux cérémonies dans les établissements de culte et de philosophie non confessionnelle ne peut ainsi être mise en cause et 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. Il en va d'autant plus ainsi que la pandémie n'est nullement enrayée et que les fêtes de fin d'année font craindre, notamment à l'OMS, une recrudescence du nombre de contaminations.

Si la limitation du nombre de participants apparaît nécessaire, encore convient-il d'examiner si le nombre de 15 personnes est proportionné à l'objectif légitime de protection de la santé.

Contrairement à d'autres activités autorisées, le nombre de participants aux cérémonies cultuelles ou non confessionnelles n'est pas fixé en fonction de la superficie des établissements en cause et les requérants revendiquent notamment que tel soit le cas.

Il ressort de l'ensemble des mesures qui ont été adoptées par la partie adverse qu'elle a veillé à trouver un équilibre entre, d'une part, la nécessité de lutter contre les effets de la crise sanitaire provoquée par la pandémie du coronavirus et, d'autre part, la nécessité de protéger la liberté de culte et de l'assistance morale non confessionnelle. Si l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, tel qu'il a été modifié par les arrêtés ministériels précités des 1er et 28 novembre ainsi que du 11 décembre 2020, consacre une interdiction de principe de tout rassemblement de plus de quatre personnes, il a néanmoins prévu une exception autorisant l'exercice collectif d'un culte ou d'une assistance morale non confessionnelle, dans les bâtiments prévus à cet effet, en limitant le nombre de participant à 15 personnes en ce non compris les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis et le représentant du culte ou de l'organisation non confessionnelle.

Les « autres mesures » auxquelles se réfèrent les requérants ne sont pas de nature à remettre en cause cet équilibre.

Ainsi, les entreprises et les associations qui offrent des biens ou des services aux consommateurs doivent, au regard de l'article 5 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, précité, respecter des règles précises dont accueillir les consommateurs pendant une période de maximum 30 minutes et vérifier que les courses sont effectuées seul, à l'exception des mineurs du ménage ou des personnes ayant besoin d'une assistance qui peuvent être accompagnés d'un adulte. De même, l'article 9 de l'arrêté prévoit que la personne qui se rend dans un centre commercial doit se déplacer seule. Quant à l'article 8 qui autorise l'ouverture notamment des musées, des bibliothèques, des piscines et des bâtiments destinés aux cultes et à l'assistance morale non confessionnelle, il spécifie que c'est à la condition que l'activité soit organisée « de manière à éviter les rassemblements ».

Selon le Conseil d'État, les mesures sanitaires ainsi prévues concernent des activités qui ne peuvent être exercées qu'à titre individuel.

La participation collective à un service religieux ou à une assistance morale non confessionnelle ne semble pas être suffisamment comparable à une activité pratiquée de manière individuelle.

Dès lors que ce sont souvent les rassemblements de plusieurs personnes dans des lieux clos qui sont à l'origine d'une propagation des contaminations au coronavirus, la fixation d'une limite de 15 participants pour l'exercice collectif d'un culte ou de l'assistance morale non confessionnelle peut être considérée, *prima*

facie, comme une précaution nécessaire liée notamment à la durée des cérémonies et aux rituels qui les encadrent.

En outre, si certains bâtiments restent accessibles au public dont les lieux dédicacés aux cultes et à l'assistance morale non confessionnelle, c'est dans le respect des mesures sanitaires prévues à cet effet dont celle d'éviter les rassemblements de personnes. Il est donc inexact d'affirmer que les citoyens pourraient se rassembler en nombre à l'intérieur d'une église, par exemple, parce qu'il ne s'agirait pas d'une cérémonie religieuse mais d'une activité individuelle liée à la prière alors que pour une célébration collective, ils ne pourraient être que quinze participants.

Enfin, les requérants considèrent que l'arrêt n° 249.177 du 8 décembre 2020 aurait lui-même jugé que la limite de 15 personnes serait disproportionnée dès lors qu'elle était déjà prévue, à ce moment-là, pour les cérémonies funéraires.

Il convient à cet égard de souligner que le Conseil d'État a été saisi d'une cause précise de laquelle il apparaissait que la religion israélite n'autorise pas de filmer des cérémonies dans une synagogue lorsque les fidèles prient et que pour certains rites religieux dont le mariage, au moins dix hommes doivent pouvoir se réunir dans la synagogue. Or, pour les mariages, l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, précité ne prévoyait, à l'époque, que la présence de cinq personnes maximum, les enfants n'ayant pas plus de douze ans, n'étant pas compris. Ce qui empêchait toute célébration de mariage selon le rite judaïque. Le Conseil d'État a ainsi jugé qu'il s'agissait d'une atteinte disproportionnée à la liberté d'exercer collectivement un culte.

Il ne peut donc être tiré argument de cet arrêt pour considérer que la limite à 15 personnes pour la participation à des funérailles ou des crémations aurait également été jugée disproportionnée.

Il ressort de ce qui précède que ni la comparaison avec les activités exercées individuellement ni les autres arguments invoqués par les requérants ne suffisent à démontrer que l'article 15, § 3, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, tel que modifié par l'acte attaqué, aurait permis à la partie adverse d'aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs légitimes poursuivis par ledit arrêté, à savoir ralentir la transmission du coronavirus et éviter un effondrement du système de santé.

Enfin, le nombre de 15 personnes maximum dans le cadre de cérémonies cultuelles ou non confessionnelles n'est pas nouveau. Cette limitation avait déjà été fixée par l'article 5 de l'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 pour les cérémonies funéraires jusqu'au 17 mai 2020. Cette limitation a aussi été reprise pour les enterrements et crémations par l'arrêté ministériel du 1er novembre 2020. Ces mesures n'ont pas été contestées par les requérants, à l'époque.

Finalement, comme l'indique la partie adverse, l'acte attaqué a été adopté après une concertation, le 9 décembre dernier, avec les représentants des cultes reconnus et des morale et philosophie non confessionnelles, ce qui permet d'en déduire que ces derniers – à l'exception d'un représentant qui a proposé de fixer le plafond à 20 personnes – n'ont pas considéré cette limitation comme étant disproportionnée. Il suffit pour s'en rendre compte de consulter notamment le communiqué des évêques de Belgique du 10 décembre 2020, la circulaire du 11 décembre 2020 du Métropolite Athénagoras de Belgique à propos de nouvelles mesures et le communiqué de presse de l'Exécutif des musulmans de Belgique du 12 décembre 2020.

X. Troisième moyen

X.1. Thèse des parties requérantes

Le troisième moyen est pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination prévu aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Les requérants rappellent que les principes d'égalité et de non-discrimination ne font pas obstacle à ce qu'un traitement différent soit établi à l'égard d'une certaine catégorie de personnes pour autant que cette différence soit objectivement et raisonnablement justifiée et que l'existence ou non d'une telle justification doit être appréciée par rapport au but et aux effets de la règle établie et au lien de proportionnalité raisonnable entre les moyens utilisés et le but poursuivi.

Selon eux, la différence de traitement dont ils font l'objet n'est pas susceptible de justification objective et raisonnable et il n'existerait pas un rapport de proportionnalité entre l'objectif visé et les moyens employés.

Ils réitèrent le grief suivant lequel l'État belge estime, d'une part, que des personnes peuvent se réunir dans un lieu en respectant certaines mesures mais

sans limiter le nombre de ces personnes au sein de ce lieu et, d'autre part, que ces mêmes personnes, même en respectant les mesures sanitaires préconisées, ne peuvent y exercer collectivement un de leur droit le plus fondamental consacré par l'article 19 de la Constitution.

Ils observent qu'il n'existe aucune justification permettant de comprendre les raisons pour lesquelles un lieu de culte ou un lieu destiné à l'exercice de l'assistance morale non confessionnelle peut rester ouvert au public en respectant les mesures précisées à l'article 8, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, sans toutefois limiter le nombre de personnes présentes au sein de ces lieux alors que l'exercice collectif de ce culte ou de cette assistance morale non confessionnelle est purement et simplement interdit pour plus de 15 personnes au détriment d'une liberté fondamentale.

Ils répètent qu'il n'y a pas de motif objectif et raisonnable qui permet de limiter le nombre de participants à un culte à 15 personnes, alors qu'un nombre bien plus élevé de personnes peut se réunir à la piscine, à la bibliothèque ou dans les commerces pour y pratiquer leurs loisirs. Comme déjà exposé à propos du deuxième moyen, il n'existerait pas, selon eux, un rapport de proportionnalité entre l'objectif visé et les moyens employés.

Ils soulignent que ceci est d'autant plus vrai qu'entre juin 2020 et le 2 novembre 2020, les lieux concernés ont fait l'objet d'une réouverture pour leur exercice collectif tout en mettant en place des mesures sanitaires et en limitant le nombre de personnes conformément aux prescriptions des différents arrêtés ministériels intervenus. Ils signalent aussi qu'aucun « cluster » n'a été à déplorer pendant cette période au sein des lieux de culte, ce qui démontre que les mesures sanitaires en place ont été respectées et ont atteint leur objectif.

Ils considèrent que si une mesure visant à interdire les rassemblements en vue de l'exercice collectif du culte ou de l'assistance morale non confessionnelle pouvait, le cas échéant, se concevoir lorsque cette mesure s'appliquait de façon généralisée à toutes formes de rassemblement en Belgique, cette interdiction ne peut plus se justifier dans la mesure où les rassemblements sont dorénavant autorisés en de nombreux lieux à condition de respecter les mesures sanitaires en vigueur, sans limitation de nombre et que les lieux de culte eux-mêmes demeurent accessibles au public et que, dans ces circonstances, il est tout à fait possible de mettre en place des mesures sanitaires identiques lors de l'exercice collectif du culte.

Ils en déduisent que la différence de traitement n'est pas susceptible de justification objective et raisonnable et qu'il n'existe pas un rapport de proportionnalité entre l'objectif visé et les moyens employés.

X.2. Appréciation

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes comparables, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Les requérants font valoir que la limitation à 15 personnes pour l'exercice collectif du culte emporterait plusieurs violations du principe d'égalité et de non-discrimination.

Ils soutiennent que la mesure attaquée a un caractère discriminatoire par rapport aux régimes applicables à d'autres activités, puisque l'ensemble des commerces peuvent ouvrir avec un protocole fondé sur une jauge proportionnelle à la surface du lieu.

Sur ce point, il a déjà été répondu dans le cadre des deux premiers moyens que les activités visées par les requérants qui s'exercent individuellement ne sont pas comparables avec celle d'un rassemblement en vue de l'exercice collectif d'une cérémonie religieuse ou non confessionnelle.

Quant à l'argument suivant lequel il y aurait une discrimination entre, d'une part, les personnes qui peuvent se réunir en nombre dans un lieu ouvert au public en respectant certaines mesures sanitaires et, d'autre part, celles qui, même en respectant les mesures sanitaires préconisées, ne peuvent y exercer collectivement leur liberté de culte qu'en ne dépassant pas les 15 personnes, il a également déjà été répondu que si les fidèles peuvent, à titre individuel, se rendre dans un lieu de culte notamment pour y prier, cela ne peut avoir pour conséquence de détourner cette autorisation de son objectif et de contourner ainsi la limitation des quinze personnes fixée pour l'exercice collectif du culte.

Il s'ensuit que ce troisième moyen n'est pas jugé sérieux.

Il résulte de ce qui précède que les conditions requises par l'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner des mesures provisoires font défaut. Cette demande ne peut en conséquence être accueillie.

XI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 1400 euros du fait de la méconnaissance de ses droits de la défense par les requérants. Comme il a été décidé à propos de la recevabilité du présent recours, il n'y a pas lieu de faire droit à cette demande, l'indemnité de procédure devant être réduite à 700 euros.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les affaires enrôlées sous les nos A. 232.463/AG-148 et A. 232.482/AG-151 sont jointes.

Article 2.

Dans l'affaire enrôlée sous le n° A. 232.463/AG-148, il est donné acte du désistement en ce qui concerne la demande de suspension et la mesure provisoire sollicitée, le recours en annulation étant renvoyé à la procédure ordinaire.

Dans l'affaire enrôlée sous le n° A. 232.482/AG-151, la demande de mesures provisoires d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

Dans l'affaire enrôlée sous le n° A. 232.463/AG-148, les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Dans l'affaire enrôlée sous le n° A. 232.482/AG-151, les parties requérantes supportent les dépens, à savoir les droits de rôle de 600 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 22 décembre 2020, par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, composée de :

Roger Stevens,	premier président,
Johan Lust,	président de chambre,
Geert Van Haegendoren,	président de chambre,
Geert Debersaques,	président de chambre,
Eric Brewaeys,	président de chambre,
Colette Debroux,	président de chambre,
Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Yves Houyet,	président de chambre,
Luc Detroux,	président de chambre,
David De Roy,	conseiller d'État,

assistés de

Gregory Delannay,	greffier en chef.

Le greffier en chef, **Le premier président,**

Gregory Delannay **Roger Stevens**