

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**  
**ASSEMBLÉE GÉNÉRALE**  
**A R R Ê T**

n° 249.314 du 22 décembre 2020

A. 232.469/AG-149

En cause :

**1. Hugues PARMENTIER,**  
**2. Hadelin DE LOVINFOSSE,**  
**3. William Chaker BARHOUMI,**  
**4. Irène DE PAHLEN,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Jacquelin d'OULTREMONT et  
Emmanuel ANTOINE, avocats,  
boulevard du Souverain 100  
1170 Bruxelles,

contre :

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

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 15 décembre 2020, Hugues PARMENTIER, Hadelin DE LOVINFOSSE, William Chaker BARHOUMI et Irène DE PAHLEN demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, 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, et à titre provisoire, de condamner la partie adverse à prendre des mesures dans les plus brefs délais afin que l'article 15, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 fixe un nombre maximum de personnes exerçant l'exercice collectif du culte ou de l'assistance morale non confessionnelle au sein des lieux de cultes et d'assistance morale non confessionnelle en fonction du nombre de mètres carrés disponibles au sein de ces lieux ».

## *II. Procédure*

Le 15 décembre 2020, l'affaire a été soumise au Premier Président du Conseil d'État.

Par une ordonnance du 16 décembre 2020, le Premier Président a renvoyé l'affaire 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.

M<sup>me</sup> Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>es</sup> Jacquelin d'Oultremont et Emmanuel Antoine, avocats, comparaisant pour les parties requérantes, et M<sup>e</sup> Nicolas Bonbled, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> 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. 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 certaines 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 1<sup>er</sup> 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-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, 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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, §§ 1<sup>er</sup> et 3, 17 et 26 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 tel que modifié par l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup>. 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 1<sup>er</sup>, 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<sup>2</sup> ;
- 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 indique être un catholique pratiquant, le deuxième est abbé et accomplit des célébrations dans plusieurs paroisses du diocèse de Namur, le troisième est un musulman pratiquant et le quatrième un orthodoxe pratiquant.

#### IV. Recevabilité

##### IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse rappelle que l'article 1<sup>er</sup> 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.

#### *IV.2. Appréciation*

Le sort de la seconde exception 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 l'examiner dès à présent.

Quant à la première 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.

#### *V. Conditions de la suspension d'extrême urgence*

Conformément à l'article 17, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative 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 1<sup>er</sup>.

#### *VI. Exposé de l'extrême urgence*

##### *VI.1. Thèse des parties*

Les requérants font valoir qu'en introduisant la présente requête le 15 décembre 2020, soit quatre jours après la publication de l'acte attaqué, ils ont agi avec la diligence requise pour saisir le Conseil d'État.

Ils observent que la limitation du nombre de personnes au sein des lieux de culte et des lieux destinés à l'assistance morale non confessionnelle prévue par l'acte attaqué, leur cause un préjudice qui est de nature à se réaliser pendant la durée de traitement d'un recours en suspension ordinaire dès lors que l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 prévoit en son article 28 que les mesures sont d'application jusqu'au 15 janvier 2021. Ils estiment qu'il y a ainsi une extrême urgence.

Ils sont d'avis 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 urgence et que ceci serait d'autant plus vrai que l'atteinte portée à leur liberté de culte les préjudicie gravement à l'approche d'importantes fêtes pour les chrétiens, à savoir la fête de Noël.

Ils exposent que la liberté de culte constitue un droit fondamental consacré par les textes internationaux, européens et belge qui garantit à chaque citoyen belge un droit fondamental qui est aujourd'hui violé.

L'inconvénient sérieux dont ils se prévalent présente, selon eux, un caractère collectif en ce que la liberté de culte est un fondement démocratique qu'il y a lieu de préserver.

Le premier requérant explique qu'il ne lui est plus possible de participer à un culte depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> novembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 précité, soit depuis le 2 novembre 2020. Il souligne que si l'acte attaqué met un terme à cette interdiction, il apparaît cependant que le nombre maximum de personnes autorisées à pratiquer ce culte collectivement s'élève à 15. Il soutient que cette limite fixée de manière discrétionnaire ne lui permet pas de participer à l'exercice collectif du culte.

Comme le précise la communication de l'Église Sainte-Catherine de Bruxelles du 12 décembre 2020 dont il est un fidèle, une inscription est obligatoire pour ceux qui souhaitent participer aux messes en semaine tandis que la messe dominicale n'est pas ouverte aux fidèles.

Il rappelle que, selon le catéchisme de l'Église catholique, « le commandement de l'Église détermine et précise la loi du Seigneur : le dimanche et les autres jours de fête de précepte, les fidèles sont tenus par l'obligation de participer à la messe » et que « l'Eucharistie du dimanche fonde et sanctionne toute la pratique chrétienne. C'est pourquoi les fidèles sont obligés de participer à l'Eucharistie les jours de préceptes à moins d'en être excusés pour une raison sérieuse ou dispensés par leur pasteur propre » ainsi que « la participation à la célébration commune de l'Eucharistie dominicale est un témoignage d'appartenance et de fidélité au Christ et à son Église » .

Dès lors, le fait de ne pas pouvoir assister à la messe, et à tout le moins à la messe dominicale, est, selon lui, un inconvénient sérieux, peu importe qu'il s'agisse d'une interdiction ou d'une limitation à quinze personnes au sein du lieu de culte. Dans le contexte actuel, il ajoute que le secours spirituel de son culte est particulièrement précieux d'autant plus en cette période de l'Avent et en raison du premier confinement qui s'est déroulé pendant les fêtes de la semaine sainte, de Pâques et de l'Ascension et lors desquelles il n'a pas pu avoir accès aux sacrements de l'Église.

Le deuxième requérant indique que depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 susmentionné, les lieux de cultes sont restés ouverts et les fidèles peuvent s'y rendre individuellement. Toutefois, il souligne que les cérémonies religieuses sont désormais limitées à quinze personnes, ce qui va engendrer, selon lui, l'impossibilité d'accueillir l'ensemble des fidèles lors des messes qu'il célèbre et ce en dépit de l'approche des fêtes de Noël.

Ainsi, il explique qu'il exerce dans les paroisses suivantes :

« -L'église Saint Martin de Chastrès (Walcourt) d'une superficie de 200 m<sup>2</sup> et comptant environ 20 fidèles par messe du dimanche ;  
- L'église Saint Pierre-aux-Liens de Clermont (Walcourt) d'une surface de 300 m<sup>2</sup>, et accueillant environ 30 fidèles par messe du dimanche ;  
- L'église Saint Pierre et Saint Paul de Thy-le-Château (Walcourt) d'une superficie d'environ 400 m<sup>2</sup> et accueillant environ 100 fidèles par messe dominicale ».

Il fait observer qu'il doit accueillir 150 fidèles chaque dimanche et que dès lors qu'une célébration de la messe dure environ entre 45 minutes et 1 heure 15, il devra effectuer dix messes le dimanche s'il doit s'en tenir à 15 personnes maximum par célébration, ce qui est manifestement impossible, selon lui, et l'empêche d'exercer ses autres activités essentielles.

Le troisième requérant étant de confession musulmane, il indique qu'il célèbre son culte le vendredi et qu'il se rend à la mosquée Raja qui est reconnue en Région de Bruxelles-Capitale. Il explique qu'il ne peut plus participer à la prière du vendredi alors qu'elle revêt une importance au regard des préceptes musulmans. Il souligne que l'Exécutif des musulmans de Belgique a précisé dans son protocole que « toutes les autres cérémonies, y compris les prières du vendredi, sont interdites dans les mosquées ». Or, selon lui, le Coran prévoit l'obligation de se rendre à la prière du vendredi et invoque la sourate 62, aya 9 qui précise « Ô vous qui avez cru ! Quand on appelle à la Salat du jour du Vendredi, accourez à l'invocation de Dieu et laissez tout négoce. Cela est bien meilleur pour vous, si vous saviez ». Il en déduit qu'il a l'obligation de se rendre à la prière du vendredi et que dès lors qu'il n'a plus pu le faire depuis le 2 novembre 2020, il souffre de ne plus pouvoir exercer son culte collectivement selon les préceptes de sa religion.

Le quatrième requérant étant de confession orthodoxe, il expose que la liturgie a lieu le samedi et le dimanche et qu'il pratique sa foi en l'église orthodoxe russe Saint-Job à Bruxelles.

Malgré la modification que prévoit l'acte attaqué de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 précité, il relève que son église reste fermée jusqu'à nouvel

ordre et qu'il ne peut dès lors plus participer aux offices du samedi soir à savoir les vêpres, ainsi qu'aux offices du dimanche commençant d'abord par la lecture à 9 heures 30 et suivie de la messe. Il se prévaut du 19<sup>e</sup> décret du VI<sup>e</sup> Concile Œcuménique qui précise que « Les chefs des diocèses doivent certes chaque jour, mais spécialement le dimanche, instruire le clergé et le peuple dans la vraie foi, en choisissant dans la Sainte Écriture les pensées et les jugements de vérité, sans aller à l'encontre des définitions déjà édictées ou de la tradition des pères inspirés de Dieu ». Il soutient qu'il n'est plus en mesure d'exercer son culte de manière collective, ne pouvant plus recevoir les sacrements de son chef de diocèse alors qu'il s'agit d'une obligation dans le cadre de l'exercice de son culte.

La partie adverse souligne que les requérants critiquent les mesures de limitation du nombre de personnes admises lors de l'exercice collectif du culte et de l'assistance morale non confessionnelle au sein des bâtiments prévus à cet effet ainsi que les mesures encadrant l'accueil de ces personnes alors que ces mesures existent depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2020 et qu'elles étaient plus restrictives que celles en vigueur depuis l'adoption de l'arrêté ministériel du 11 décembre 2020 attaqué.

Or, elle relève que les requérants n'ont jamais contesté la légalité de ces mesures devant le Conseil d'État et en déduit qu'ils n'ont dès lors pas fait preuve de diligence pour prévenir leur dommage.

## VI.2. Appréciation

Selon l'article 17, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée 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 de suspension. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire, 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 la suspension de l'exécution de l'acte attaqué avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage. 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 l'acte puisse être suspendu 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 le présent recours le 15 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, une décision en suspension ordinaire ne pouvant utilement intervenir avant ces brèves échéances.

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 1<sup>er</sup> novembre 2020, et que cette interdiction de principe est désormais abrogée par l'acte attaqué.

Quant au préjudice dont se prévaut le premier requérant, il indique que la limite des 15 personnes pour l'exercice collectif du culte ne lui permet pas de participer aux célébrations organisées dans sa paroisse, celle-ci prévoyant une inscription obligatoire des fidèles pour les messes en semaine, les messes dominicales n'étant pas ouvertes à ceux-ci.

Si l'exercice collectif du culte est restreint à 15 personnes, le premier requérant ne démontre cependant pas concrètement en quoi il ne pourrait pas y participer dès lors que les messes en semaine restent organisées, et qu'il n'indique pas qu'il serait dans l'impossibilité de s'y inscrire comme le préconise la communication de sa paroisse. Par ailleurs, la décision de ne pas ouvrir les messes dominicales aux fidèles ne découle pas de l'acte attaqué mais bien de l'organisation propre de l'église qu'il fréquente.

Quant au troisième requérant, il indique que s'il ne peut plus participer à la prière du vendredi, c'est en raison des mesures décidées par l'organe représentatif du culte musulman à savoir l'Exécutif des musulmans de Belgique. Ici aussi, ce n'est pas l'acte attaqué qui empêche les prières du vendredi mais bien la décision prise par l'organe représentatif du culte musulman.

Le même constat s'impose pour le quatrième requérant qui ne peut également pas participer aux célébrations de son culte en raison d'une décision prise par l'église qu'il fréquente.

Quant au deuxième requérant, il ne peut pas être constaté dans son chef une atteinte à son droit d'exercer collectivement son culte puisqu'il participe directement en tant qu'abbé aux célébrations collectives. Par ailleurs, il ne démontre pas concrètement en quoi il ne lui serait pas possible de planifier les messes qu'il organise en fonction des demandes effectives des fidèles et dans le respect de la limite de 15 personnes. Enfin, si le seul critère de la superficie devait être retenu, comme le préconise le deuxième requérant, cela ne permettrait pas non plus d'accueillir tous les fidèles, en particulier en l'église Saint Pierre et Saint Paul de Thy-le-Château (Walcourt) d'une superficie d'environ 400 m<sup>2</sup> et accueillant environ 100 fidèles par messe dominicale.

Dès lors que les lieux de culte peuvent rester ouverts en vertu 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.

## *VII. Premier moyen*

### *VII.1. Thèse des parties requérantes*

Le premier moyen est pris de la violation des articles 19 de la Constitution belge, 9 et 15 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'insuffisance et de l'erreur dans les motifs de l'acte, de la violation du principe de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs légalement admissibles et conformes à la réalité ainsi que de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance, de l'inexactitude ou de la contrariété dans les causes ou les motifs et de l'excès de pouvoir.

Les requérants font grief à l'acte attaqué de violer le droit fondamental de la liberté de culte consacré par les textes internationaux, européens et par la Constitution belge.

Dans une première branche, ils exposent que l'acte attaqué fixe une règle dépassant ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif recherché, les moyens utilisés en vue d'atteindre cet objectif étant, à leur estime, disproportionnés.

Dans une seconde branche, ils font grief à l'acte attaqué d'avoir été pris en violation de l'article 15 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

### *Première branche*

Ils soulignent que la liberté de pensée, de conscience et de religion est un droit fondamental, consacré par de nombreux textes nationaux, internationaux et européens.

Après avoir rappelé le contenu des articles 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 4, § 2, du même Pacte, 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 9 de la CEDH, et 19 de la Constitution belge, ils indiquent que tant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que la doctrine estiment que la liberté de culte est considérée comme l'une des assises de la société démocratique, les juges européens voyant dans la liberté religieuse un élément vital contribuant à former l'identité des croyants et leur conception de la vie, si bien que la Cour a élevé la liberté de religion au rang de droit substantiel de la CEDH.

Il découle, selon eux, de ces constatations que la liberté de manifester sa religion ou ses convictions, individuellement ou collectivement, 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.

En limitant l'exercice collectif du culte ou de l'assistance morale non confessionnelle à 15 personnes, ils sont d'avis que la partie adverse s'est ingérée dans l'exercice d'une liberté fondamentale.

Quant au fondement légal de l'acte attaqué, ils ne le remettent pas en cause, ni le but légitime qu'il poursuit à savoir la protection de la santé.

Par contre, ils font valoir que l'ingérence telle qu'elle existe en raison de l'adoption de l'acte attaqué, n'est nullement nécessaire et proportionnée. Selon eux, la partie adverse aurait pu prendre d'autres mesures garantissant davantage cette liberté fondamentale, tout en atteignant l'objectif poursuivi par l'acte attaqué. Ils s'en réfèrent notamment à l'ordonnance du Conseil d'État de France du 29 novembre 2020 qui a imposé à l'État français de prendre des mesures proportionnées relatives à l'exercice collectif du culte en ce que la règle de limitation de trente personnes maximum au sein des lieux de culte était disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi de sécurité publique sur le fondement des mêmes textes internationaux et européens.

Par ailleurs, ils relèvent que des mesures sanitaires ont été imposées par la partie adverse dans le cadre de la réouverture d'activités qualifiées de « non essentielles », mais plus encore non couvertes par un droit fondamental alors que ces mesures ont également été imposées aux personnes et aux lieux de culte lorsque le premier confinement a pris fin.

Selon eux, il n'est ainsi pas démontré que les lieux de culte ou destinés à l'assistance morale non confessionnelle ne pourraient pas respecter, lors de leur exercice collectif, les mesures qui sont imposées aux lieux à nouveau ouverts au public.

Ils citent, à titre d'exemple, une grande surface commerciale située à Bruxelles, rue Neuve, qui permet à 2285 personnes de circuler moyennant le respect de certaines règles sanitaires strictes alors que le commerce ne constitue pas un droit fondamental mais plus encore, ils observent que l'acte attaqué ne démontre nullement en quoi le risque sanitaire s'avèrerait être plus élevé lors de l'exercice collectif d'un culte ou d'une assistance morale non confessionnelle, qu'au sein d'un commerce.

À cet égard, ils font valoir que la circulation des personnes est bien plus limitée au sein d'un lieu de culte qu'au sein d'un commerce.

Vu l'ingérence de la partie adverse dans un droit fondamental, ils affirment que celle-ci devait apporter des preuves indiscutables démontrant que la restriction imposée par l'acte attaqué était nécessaire, ce qu'elle n'a pas fait.

En outre, ils considèrent que cette ingérence est d'autant plus critiquable 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 puisse rester ouvert au public en respectant les mesures précisées à l'article 8, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, précité 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 limité à 15 personnes au détriment d'une liberté fondamentale.

Ils soulignent aussi que cette privation de liberté de culte engendre des risques pour la santé des pratiquants qui sont privés depuis de nombreux mois d'un droit et d'une spiritualité qui leur importe particulièrement.

Ils notent que la restriction prévue par l'acte attaqué étant générale sur le territoire du Royaume, la mise en œuvre de la limite de 15 personnes conduit *de facto* un grand nombre de pratiquants à ne pas pouvoir exercer collectivement leur culte ou leur assistance morale non confessionnelle, notamment au sein de zones plus densément peuplées.

Cette restriction s'opérant sans distinction ni proportion relative à chaque lieu de culte, sans limitation dans l'espace (correspondant notamment à la carte épidémiologique), ils répètent que celle-ci n'est manifestement pas proportionnée au regard de l'objectif de sécurité sanitaire poursuivi.

Ils ajoutent qu'une telle limitation relève par ailleurs d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que les lieux de culte sont de tailles très diverses de sorte que la fixation d'une limite uniforme pour le plus petit d'entre eux comme la plus immense basilique est insensée. Ils expliquent que certains de ces lieux ont des surfaces qui représentent plusieurs milliers de mètres carrés et qu'à l'inverse, certains oratoires ont moins d'une dizaine de mètres carrés. L'erreur d'appréciation par la partie adverse est d'autant plus manifeste, à leur estime, que les taux de contamination sont en baisse importante depuis plusieurs jours, comme le relèvent les graphiques officiels publiés par Sciensano.

Si une telle mesure visant à limiter drastiquement 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, ils soutiennent que cette limitation ne peut plus se justifier dans la mesure où les rassemblements de plus de 15 personnes sont dorénavant autorisés en de nombreux lieux à condition de respecter les mesures sanitaires en vigueur, que les lieux de culte eux-mêmes demeurent accessibles au public et qu'il est tout à fait possible de mettre en place des mesures sanitaires identiques à celles imposées notamment aux commerces lors de l'exercice collectif du culte.

Ils en concluent que la partie adverse devait limiter la mesure prise à ce qui s'avère strictement nécessaire pour atteindre le but légitime poursuivi, à savoir limiter la propagation du coronavirus COVID-19, ce qui n'est manifestement pas le cas.

## *Seconde branche*

Dans une seconde branche, ils expliquent que tout État signataire de la CEDH ne peut restreindre l'exercice des droits découlant de l'article 9 de cette convention, qu'à la condition de respecter les formes procédurales prévues à l'article 15, § 3 de cette même convention.

Ils notent que la Cour européenne des droits de l'homme a ainsi jugé que l'article 15, § 3, précité implique une obligation de contrôle constant de la nécessité des mesures d'urgence et qu'une notification réalisée trois mois après l'adoption d'un acte dérogatoire, s'avère tardive.

Or, selon eux, la partie adverse a adopté à de multiples reprises des arrêtés comportant une ingérence dans la liberté de culte prévue à l'article 9 de la CEDH alors qu'elle n'a à aucun moment fait usage de l'article 15, § 3, de ladite convention qui implique qu'elle devait en informer le Secrétaire général du Conseil de l'Europe.

## *VII.2. Appréciation*

### *Première branche*

Les requérants invoquent une violation de l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En vertu de l'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup>, de cette Charte, les dispositions de celle-ci « s'adressent aux institutions, organes et organisations de l'Union européenne [...] ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union ». Outre que les requérants n'apportent aucune précision à cet égard, il y a lieu de constater que l'acte attaqué est une règle de droit interne qui n'a pas été adoptée en application du droit européen de sorte que le moyen manque en droit sur ce point.

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*, 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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.

Quant à l'ordonnance du Conseil d'État de France du 29 novembre 2020, statuant dans le cadre du référé-liberté, dont les requérants se prévalent, il convient de souligner que le décret attaqué ne prévoyait pas des mesures sanitaires comme celles décrites ci-avant pour la fréquentation des commerces et se fondait uniquement sur le critère d'une personne par 8 m<sup>2</sup>.

En tout état de cause, comme l'a déjà souligné la Cour européenne des droits de l'homme à maintes reprises, lorsque des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un État démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national et en particulier lorsque ces questions concernent les rapports entre l'État et les religions (arrêt *S.A.S. c. France*, précité, § 129).

Au vu des différences entre les réglementations nationales applicables notamment quant au contrôle juridictionnel exercé et des politiques respectives mises en place par les États pour lutter contre la pandémie, le raisonnement opéré par le Conseil d'État de France n'est pas transposable dans la présente cause.

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 1<sup>er</sup> 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 Métropolitain Athénagoras de Belgique à propos de nouvelles mesures et le communiqué de presse de l'Exécutif des musulmans de Belgique du 12 décembre 2020 .

La première branche du moyen n'est pas jugée sérieuse.

### *Seconde branche*

Quant à une méconnaissance de la part de la Belgique de l'article 15 de la CEDH, il y a lieu de relever que chaque État membre est libre d'apprécier la nécessité de sa mise en œuvre. L'article 187 de la Constitution interdit que celle-ci soit suspendue en tout ou en partie, y compris son Titre II « Des Belges et de leurs droits ». Or, le mécanisme prévu à l'article 15 de la CEDH permet aux États, dans certaines circonstances, en temps de guerre et de danger public menaçant la vie de la Nation, de déroger à certains droits et libertés. La Belgique a ainsi une

Constitution qui est davantage protectrice des droits et libertés dès lors qu'elle n'autorise à aucun moment leur suspension.

L'article 53 de la CEDH dispose comme il suit :

« Aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie contractante ou à toute autre Convention à laquelle cette Partie contractante est partie ».

Il ressort de cette disposition que si le régime de protection des droits fondamentaux en droit interne est plus favorable à celui de la Convention, c'est ce régime national qui prime. La critique des requérants est dès lors incompréhensible puisqu'elle revient à dire que la Belgique aurait dû déroger à des droits et libertés fondamentaux alors que sa Constitution ne l'y autorise pas.

Cette seconde branche n'est dès lors pas jugée sérieuse.

## *VIII. Second moyen*

### *VIII.1. Thèse des parties requérantes*

Le second moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 19 de la Constitution, du principe d'égalité et de non-discrimination, de l'insuffisance et de l'erreur dans les motifs de l'acte, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des principes de bonne administration, dont le principe de minutie, du principe de proportionnalité, de l'inexactitude dans les causes et de l'excès de pouvoir.

Les requérants font grief à l'acte attaqué de ne pas justifier en quoi le nombre de personnes autorisées à exercer collectivement leur culte ou leur assistance morale non confessionnelle est limité à quinze.

Ils rappellent que les principes d'égalité et de non-discrimination qui découlent des articles 10 et 11 de la Constitution 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.

Ils relèvent que les fidèles ou les pratiquants d'une assistance morale non confessionnelle résidant dans des zones densément peuplées et dans lesquelles les lieux d'accueil sont généralement plus grands, éprouveront des difficultés à exercer leur spiritualité de manière collective en raison de la limitation imposée par

l'acte attaqué, ces difficultés étant atténuées pour les fidèles ou les pratiquants d'une assistance morale non confessionnelle résidant dans des zones moins densément peuplées. Ils expliquent que les lieux de culte sont de tailles très diverses de sorte que la fixation d'une limite uniforme pour la plus petite chapelle comme la plus immense basilique n'est pas raisonnable, précisant que les cathédrales ont des surfaces qui représentent plusieurs milliers de mètres carrés et qu'à l'inverse, certains oratoires ou chapelles représentent moins d'une dizaine de mètres carrés.

Ils en déduisent qu'il existe une discrimination entre les personnes habitant dans des zones densément peuplées et les autres habitants dans des zones moins densément peuplées.

En outre, ils affirment que cette limitation à quinze du nombre de personnes susceptibles de participer à un rassemblement dans un lieu de culte présente également 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.

À titre d'exemple, ils indiquent qu'une grande surface commerciale de la rue Neuve à Bruxelles, disposant d'environ 22.000 m<sup>2</sup> peut accueillir 1 client par 10 m<sup>2</sup> de la surface accessible au public, soit un total de 2.285 clients. En revanche, ils constatent que l'église Notre-Dame du Finistère située juste en face du magasin visé ci-avant ne peut accueillir que 15 fidèles lors des messes alors que la superficie de la nef centrale est d'environ 279 m<sup>2</sup>, les transepts atteignant environ 160 m<sup>2</sup> de sorte que cette église devrait pouvoir accueillir environ 44 fidèles lors de l'exercice collectif du culte.

Cette différence de traitement n'est pas justifiée, à leur estime, par une différence objective de situation, « tout au contraire puisque :

- les cérémonies de culte ou d'assistance morale non confessionnelle ont lieu sur des plages horaires ponctuelles, sans passage ni brassage de population durant le temps de la cérémonie ;
- elles se tiennent dans des bâtiments qui sont généralement vastes autorisant la distanciation physique ;
- les cérémonies peuvent faire l'objet d'un contrôle strict à l'entrée, incluant une surveillance stricte de la jauge, la vérification du port du masque, la désinfection des mains, voire l'enregistrement des participants ».

Ils en concluent qu'en déterminant de manière discrétionnaire un nombre maximum de quinze personnes au sein des lieux de culte ou des lieux destinés à l'assistance morale non confessionnelle sans avoir fixé ce nombre en fonction de la surface de chaque lieu d'accueil, la partie adverse viole les articles 10 et 11 de la Constitution et par conséquent le principe d'égalité et de non-discrimination.

### *VIII.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 emporte plusieurs violations du principe d'égalité et de non-discrimination.

Selon eux, il existe une discrimination entre les croyants habitant dans des zones densément peuplées et ceux habitant dans des zones moins peuplées.

Cet argument ne peut être suivi dans la mesure où, dans les zones plus densément peuplées, il y a également davantage de lieux de culte. En outre, au regard des mesures sanitaires en vigueur, les déplacements ne sont pas interdits de sorte 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. Par ailleurs, les requérants ne démontrent pas que le nombre de pratiquants d'un culte est proportionnellement plus élevé dans les zones urbaines que dans les zones rurales.

Les requérants soutiennent encore 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 que les activités visées par les requérants ne sont pas comparables avec celle d'un rassemblement en vue de l'exercice collectif d'une cérémonie religieuse ou non confessionnelle.

Le second moyen n'est donc pas jugé sérieux.

#### *IX. Mesures provisoires*

À titre provisoire, les requérants demandent de condamner la partie adverse à prendre des mesures « dans les plus brefs délais et au plus tard dans les 72 heures de la prononciation de l'arrêt, afin que l'article 15, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 fixe un nombre maximum de personnes exerçant l'exercice collectif du culte ou de l'assistance morale non confessionnelle au sein des lieux de cultes et d'assistance morale non confessionnelle en fonction du nombre de mètres carrés disponibles au sein de ces lieux ».

Dès lors que les conditions requises par l'article 17, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué ou des mesures provisoires, ne sont pas réunies, il y a lieu de rejeter le recours.

#### *X. Indemnité de procédure*

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

La demande de suspension d'extrême urgence et de mesures provisoires est rejetée.

## **Article 2.**

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 800 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**