

Anne SEVAUX
Paul MATHONNET
Société Civile Professionnelle
AVOCAT AU CONSEIL D'ETAT
ET A LA COUR DE CASSATION
12, rue de Bourgogne, 75007 PARIS
tél : 01.43.17.39.00
cabinet@as-pm-fr

CONSEIL D'ETAT

Section du contentieux

REFERE LIBERTE
(article L. 521-2 CJA)

REQUETE ET MEMOIRE

POUR :

La Confédération Générale du Travail, dont le siège se trouve 263, rue de Paris 93516 Montreuil Cedex, représentée par son représentant légal en exercice, domiciliée audit siège ;

La Fédération syndicale unitaire, dont le siège se trouve 104, rue Romain Rolland 93260 Les Lilas, représentée par son représentant légal en exercice, domiciliée audit siège ;

L'Union syndicale Solidaires, dont le siège se trouve 31, rue de la Grange aux belles 75 010 Paris, représentée par son représentant légal en exercice, domicilié audit siège ;

Le Syndicat de la magistrature, dont le siège situé 12-14, rue Charles Fourier, 75013 Paris, représentée par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège ;

Le Syndicat des avocats de France, dont le siège se trouve 34, rue Saint-Lazare 75 009 Paris, représentée par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège ;

demandeurs,
S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET

CONTRE

L'article 3 du décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (**production n°1**)

I. FAITS ET PROCÉDURE

1. Au regard de l'apparition du virus Covid-19 signalée le 31 décembre 2019 en Chine, de la déclaration d'*Urgence de Santé Publique de Portée Internationale* (USPPI) de l'Organisation mondiale de la santé du 30 janvier 2020 et de l'apparition de cas de contamination sur le territoire français, les autorités publiques ont pris à partir de mars 2020 des mesures restrictives de liberté sur le fondement de l'article L. 3131-1 ancien du code de la santé publique.

Un arrêté en date du 4 mars 2020 du ministre des solidarités et de la santé a interdit tout rassemblement mettant en présence de manière simultanée plus de 5 000 personnes en milieu clos jusqu'au 31 mai 2020.

Un arrêté en date du 9 mars 2020 du même ministre a interdit tout rassemblement mettant en présence de manière simultanée plus de 1 000 personnes jusqu'au 15 avril 2020.

Le 14 mars 2020, à minuit, la France est entrée en « stade 3 » d'épidémie active sur le territoire.

En vertu d'un arrêté du ministre des solidarités et de la santé en date du 14 mars 2020, et au motif que le respect des règles de distance dans les rapports interpersonnels est l'une des mesures les plus efficaces pour limiter la propagation du virus, la fermeture de l'ensemble des lieux accueillant du public non indispensables à la vie de la Nation tels que les cinémas, bars ou discothèques, ainsi que des commerces, à l'exception de ceux présentant un caractère indispensable comme les commerces alimentaires, pharmacies, banques, stations-services ou de distribution de la presse, a été ordonnée.

Par ce même arrêté, le ministre des solidarités et de la santé a également interdit tout rassemblement, réunion ou activité mettant en présence de manière simultanée plus de 100 personnes en milieu clos ou ouvert, ceci jusqu'au 15 avril 2020.

Par un arrêté en date du 15 mars 2020 complétant son arrêté du 14 mars, le ministre des solidarités et de la santé a décidé que les mesures d'hygiène et de distanciation sociale, dites « barrières », définies au niveau national, devaient être observées en tout lieu et en toute circonstance.

Au visa des circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, un décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 a réglementé les déplacements de l'ensemble de la population et a contraint celle-ci au confinement.

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de covid-19 a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois et sur l'ensemble du territoire national.

S'agissant des mesures de police administrative susceptibles d'être mises en œuvre pour éviter la propagation de l'épidémie, le législateur a, d'une part, modifié l'article L. 3131-1 du code de la santé publique pour ajouter que le ministre chargé de la santé peut également prendre de telles mesures après la fin de l'état d'urgence sanitaire, afin d'assurer la disparition durable de la situation de crise sanitaire et d'autre part, a introduit dans le même code l'article L. 3131-15 confiant au Premier ministre un pouvoir de police spécial pour notamment limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature.

Par un nouveau décret du 23 mars 2020 pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020, le Premier ministre, après avoir impartit l'observation de mesures d'hygiène et de distanciation sociale, a réitéré les mesures qu'il avait précédemment ordonnées tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires.

Son article 7 a ainsi réitéré l'interdiction de tout rassemblement, réunion ou activité mettant en œuvre de manière simultanée plus de 100 personnes en milieu clos ou ouvert, est interdit sur le territoire de la République jusqu'au 15 avril 2020, et a précisé que les rassemblements,

réunions ou activités indispensables à la continuité de la vie de la Nation pouvaient être maintenus à titre dérogatoire par le représentant de l'Etat dans le département, par des mesures réglementaires ou individuelles, sauf lorsque les circonstances locales s'y opposent.

2. Le 28 avril 2020 puis le 4 mai 2020, le Président de la République et le Premier ministre ont présenté aux français un plan de déconfinement entrant en vigueur à compter du 11 mai 2020.

La loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 a prorogé jusqu'au 10 juillet 2020 l'état d'urgence sanitaire déclaré par la loi du 23 mars 2020, tandis que les mesures accompagnant le plan de déconfinement ont été arrêtées par un premier décret n° 2020-545 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Dès le lendemain ce décret était abrogé et remplacé par le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Sur le rapport du ministre de la santé et des solidarités, le Premier ministre a, par ce second décret, prescrit le respect des mesures dites « barrière », a imposé que les rassemblements non interdits soient organisés en veillant au strict respect de ces mesures, a interdit sous certaines réserves tout déplacement de personnes les conduisant à sortir d'un périmètre défini par un rayon de 100 kilomètre à compter du lieu de résidence, a imposé le port du masque dans les transports publics collectifs, et a autorisé le préfet compéter à réserver à certaines heures l'accès aux transports publics collectifs de voyager aux seules personnes effectuant un déplacement pour un motif visé par le décret.

Par le même décret, le Premier ministre a restreint l'obligation de fermeture des établissements recevant du public aux seules salles de réunion ou de spectacles, aux restaurants et débits de boissons, aux salles de danse et salles de jeux, aux établissements à vocation commerciale destinées à des expositions, aux refuges de montages, aux établissements sportifs couverts, aux musées, chapiteaux, aux établissements d'enseignement supérieur ainsi qu'aux établissements de plein air. Il était ajouté que les établissements de culte étaient autorisés à rester ouverts, mais tout

rassemblement ou réunion en leur sein était interdit et qu'en tout lieu les cérémonies funéraires étaient autorisées dans la limite de 20 personnes.

S'agissant enfin des rassemblements, réunions ou activités, le Premier ministre a interdit tout rassemblement, réunion ou activité à un titre autre que professionnel sur la voie publique ou dans un lieu public, mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes, mais a prévu que cette interdiction ne faisait pas obstacle à ce que les établissements recevant du public et dans lesquels l'accueil du public n'était pas interdit reçoivent un nombre de personnes supérieur à 10.

Il était également prévu que les rassemblements, réunions ou activités indispensables à la continuité de la vie de la Nation puissent être maintenus à titre dérogatoire par le préfet de département, par des mesures réglementaires ou individuelles, sauf lorsque les circonstances locales s'y opposent.

Enfin, le même décret indiquait qu'aucun événement réunissant plus de 5 000 personnes ne pourrait se dérouler jusqu'au 31 août 2020.

Ce décret en tant qu'il interdisait les rassemblements de plus de 10 personnes dans les lieux de culte a été modifié par le décret n° 2020-618 du 22 mai 2020 complétant le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Compte tenu de l'ordonnance n° 440336 du 18 mai 2020 par laquelle le juge des référés du Conseil d'Etat a enjoint au Premier ministre de prendre les mesures strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu applicables en ce début de « déconfinement », pour encadrer les rassemblements et réunions dans les établissements de culte, le Premier ministre a autorisé, par décret du 22 mai 2020, les établissements de culte à recevoir du public, a imposé que ces rassemblements soient organisés en veillant au strict respect des mesures dites « barrières », et imposé le port du masque.

3. Le 28 mai 2020, le Premier ministre annonçait la phase II du plan de déconfinement.

Lors de cette allocution, le Premier ministre a indiqué que les résultats étaient meilleurs qu'attendus et que si le virus était encore présent sur tout le territoire, sa vitesse de propagation était sous contrôle. Il a annoncé que tous les départements passaient au vert sauf les départements d'Ile de France, de Guyane et Mayotte qui faisaient l'objet d'une vigilance particulière, mais qui étaient classés en zone orange uniquement.

Par un nouveau décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, le Premier ministre a encore prescrit le respect des mesures dites « barrière » et le port du masque en cas d'impossibilité de respecter les règles dites de distanciation sociale.

En application de son article 4, les mesures édictées s'appliquent différemment sur le territoire en fonction des zones classées en vert ou orange au regard de leur situation sanitaire.

S'agissant des établissements recevant du public, et en vertu de l'article 45 du décret, la fermeture dans les départements située en zone dite « verte » ne s'impose désormais plus qu'aux salles de projection, salles de danse, centres de vacances, établissements d'enseignement artistique spécialisé, établissements d'enseignement non autorisés, et aux établissements à vocation commerciale destinés à des expositions et foires-expositions.

Selon les mêmes dispositions, demeurent en outre fermés dans les départements situés en zone « orange », les salles d'auditions, de conférence de réunions, de spectacles ou à usage multiple, sauf pour les salles d'audience des juridictions, les salles de ventes, les accueils de jour de personnes en situation de précarité ainsi que pour les centres sociaux, les chapiteaux, les salles de jeux, les établissements sportifs couverts ainsi que les établissement de plein air.

L'article 44 précise pour ces derniers établissements, que l'organisation des activités physiques et sportives autorisées peut réunir un nombre de personnes supérieur à 10.

Précision faite que, toujours suivant l'article 45, l'ouverture des salles d'audition, de conférences, de réunions, de spectacles, des chapiteaux, des salles de jeux est subordonnée au respect d'une distance minimale entre les sièges et au port obligatoire du masque.

L'article 46 de ce même décret autorise également l'ouverture des parcs, jardins, espaces verts aménagés dans les zones urbaines, plages, plans d'eau et lacs ainsi que les centres nautiques.

S'agissant plus précisément des débits de boisson, restaurants et hôtels, ceux-ci sont autorisés à accueillir du public dans le respect des conditions fixés à l'article 40, étant précisé que dans les zones orange, seules les parties extérieures et les room-services sont autorisés à ouvrir ; et, s'agissant des marchés, l'article 38 du décret qu'ils peuvent recevoir un nombre de personnes supérieures à 10, qu'ils soient ou non couverts.

L'article 27 soumet l'ensemble des établissements publics ouverts au respect des règles de distanciation sociale.

Nonobstant l'ouverture généralisée des établissements recevant du public et l'autorisation dans ces établissements de rassemblements d'un nombre de personnes supérieurs à 10, l'article 3 de ce décret a réitéré l'interdiction des rassemblements, réunions ou activités sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public et mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes :

« I. – Tout rassemblement, réunion ou activité sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public, mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes, est interdit sur l'ensemble du territoire de la République. Lorsqu'il n'est pas interdit par l'effet de ces dispositions, il est organisé dans les conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er.

II. – L'interdiction mentionnée au I n'est pas applicable : 1o Aux rassemblements, réunions ou activités à caractère professionnel ; 2o Aux services de transport de voyageurs ; 3o Aux établissements recevant du public dans lesquels l'accueil du public n'est pas interdit en application du présent décret ; 4o Aux cérémonies funéraires organisées hors des établissements mentionnés au 3o .

III. – Les rassemblements, réunions ou activités mentionnés au I et qui sont indispensables à la continuité de la vie de la Nation peuvent être maintenus à titre dérogatoire par le préfet de département, par des mesures réglementaires ou individuelles, sauf lorsque les circonstances locales s'y opposent.

IV. – Le préfet de département est habilité à interdire ou à restreindre, par des mesures réglementaires ou individuelles, les rassemblements, réunions ou activités ne relevant pas du I

lorsque les circonstances locales l'exigent. Toutefois, dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, le représentant de l'Etat est habilité à prendre des mesures d'interdiction proportionnées à l'importance du risque de contamination en fonction des circonstances locales, après avis de l'autorité compétente en matière sanitaire. V. – Aucun événement réunissant plus de 5 000 personnes ne peut se dérouler sur le territoire de la République jusqu'au 31 août 2020 ».

Ce sont les dispositions dont la suspension de l'exécution est demandée.

II. DISCUSSION

A] Sur l'intérêt à agir des syndicats requérants

1. Il résulte des dispositions des articles L. 2131-1 et L. 2131-3 du code du travail que tout syndicat professionnel peut utilement, en vue de justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour saisir le juge administratif, se prévaloir de l'intérêt collectif que la loi lui donne pour objet de défendre, dans l'ensemble du champ professionnel et géographique qu'il se donne pour objet statutaire de représenter, et sans que cet intérêt collectif ne soit limité à celui de ses adhérents (CE, 24 mai 2017, n° 3292661, mentionné aux tables).

Le Conseil d'Etat considère également qu'en application de l'article L. 2133-3 du code du travail, il en va de même d'une union de syndicats, sauf stipulations contraires de ses statuts (CE, 24 mai 2017, n° 3292661, mentionné aux tables ; CE, Ass. 12 décembre 2003, n° 239507, publié au Lebon).

Qu'il s'agisse d'un syndicat, ou d'une union de syndicats, l'intérêt à agir en vertu de cet intérêt collectif s'apprécie au regard de la portée de la décision contestée (CE, 24 mai 2017, n° 3292661, mentionné aux tables ; CE, Ass. 12 décembre 2003, n° 239507, publié au Lebon).

Les syndicats, comme les unions de syndicats, disposent ainsi d'un intérêt donnant qualité à agir devant la juridiction administrative pour solliciter les mesures, ou contester les dispositions, qui se rapportent à l'organisation du service en question doivent être regardées comme affectant les conditions d'emploi et de travail des personnels concernés (v. notamment : CE, 4 mars 2009, n° 305886, publié au Lebon).

Dans la mesure où, ainsi qu'il a été indiqué, l'intérêt collectif défendu par un syndicat ne se limite pas à celui de ses adhérents, un syndicat ou une union de syndicats, qui intervient à l'échelle locale, dispose d'un intérêt à agir à l'encontre de décision de portée nationale, sans que n'y fasse obstacle la circonstance que son activité statutaire serait menée à l'échelon départemental (v. CE, 17 novembre 2017, *UD FO 37*, n° 403535, mentionné aux tables).

Par ailleurs, au-delà de l'intérêt collectif de la profession, les syndicats professionnels sont recevables à agir lorsque sont en cause les conditions dans lesquelles la liberté syndicale est exercée au sein de l'entreprise ou dans d'autres lieux, tels que sur la voie publique.

2. Dans le cas présent, les syndicats professionnels et l'union de syndicat présentent tous un intérêt leur conférant qualité pour agir devant le juge des référés.

(i) La Confédération Générale du Travail rassemble, conformément à l'article 2 de ses statuts, toutes les organisations syndicales adhérant à ses statuts, et est composée de syndicats, d'unions locales interprofessionnelles, d'unions départementales interprofessionnelles et de fédérations professionnelles (**production n°2**).

Suivant l'article premier de ses statuts, son but est de défendre avec les hommes et femmes actifs, privés d'emploi et retraités leurs droits et intérêts professionnels, moraux et matériels, sociaux et économiques, individuels et collectifs. Elle promeut l'action syndicale dans toutes ses formes et l'article premier de ses statuts prévoit que l'action syndicale revêtant des formes diverses pouvant aller jusqu'à la grève décidée par les salariés eux-mêmes, la CGT agit pour que le droit de grève, liberté fondamentale, ne soit pas remis en cause par quelque disposition que ce soit.

(ii) S'agissant de la Fédération syndicale unitaire a pour objectif de promouvoir un syndicalisme unitaire et indépendant, démocratique et pluraliste, au service des aspirations et des revendications des personnels qu'elle regroupe (article premier des statuts).

Suivant l'article 2 de ses statuts, elle a précisé et notamment pour objet de promouvoir l'étude et la défense des intérêts matériels et moraux des personnels actifs et retraités et la lutte pour le respect et l'extension des droits syndicaux, des garanties et libertés professionnels et des droits sociaux.

(iii) S'agissant ensuite de l'Union syndicale Solidaires, qui constitue également un syndicat professionnel au sens des dispositions de l'article L. 2131-1 du code du travail, celle-ci a notamment pour objet, selon l'article 2 de ses statuts de « *rassembler dans le respect des valeurs et des principes fixés dans le préambule des présents statuts toutes les organisations syndicales et à travers elles tous les salariés qui pensent que la faiblesse du syndicalisme français réside en premier lieu dans ses divisions, qu'elles ne considèrent pas comme définitives et irrémédiables. Ce rassemblement n'est pas une fin en soi* » (**production n°3**).

(iv) S'agissant du Syndicat de la magistrature, celui-ci a notamment pour objet, selon l'article 3 de ses statuts de « *veiller à la défense des libertés et des principes démocratiques* » et « *d'informer les membres du corps judiciaire et de défendre leurs intérêts collectifs* » (**production n°4**).

(v) Enfin, le Syndicat des avocats de France constitue un syndicat professionnel conformément au livre premier de la deuxième partie du code du travail et à l'article L. 2131-1 du même code et a notamment pour objet, selon l'article 2 de ses statuts :

- « 1. La défense intransigeante de l'indépendance des Barreaux et de leurs membres contre tous les empiétements, quelles que soient leurs formes,*
- 2. La lutte pour l'extension des droits et prérogatives de la défense et des possibilités d'intervention des avocats,*
- 3. L'action pour la défense des intérêts matériels et moraux des Avocats en vue d'assurer les conditions économiques d'existence et de plein exercice des Avocats postulants ou non, de garder*

largement ouvertes aux jeunes les possibilités d'accès au barreau, de garantir les droits sociaux et les retraites,

4. La recherche, avec les organisations représentatives des autres professions judiciaires, des bases d'une action communes pour une meilleure justice,

5. L'action en vue d'associer les Avocats aux initiatives tendant à assurer le fonctionnement d'une justice plus démocratique et plus proche des citoyens et de mieux garantir les droits et libertés publiques et individuelles,

6. Toute action relative au fonctionnement de la justice, aux conditions de détention, ainsi qu'aux droits des justiciables et de toute personne privée de liberté.

*7.-L'action pour la défense des droits de la Défense et des libertés dans le monde » (**production n°5**).*

3. Les intérêts que ces trois organisations syndicales entendent défendre, comme les conditions d'exercice des professions qu'elles représentent, sont directement affectés par les règles prévues par l'article 3 du décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 qui interdit tout rassemblement ou dans un lieu ouvert au public, mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes et qui interdit par là toute manifestation à caractère politique ou syndicale.

L'ensemble de ces syndicats ont vocation à exercer et à assurer aux membres de la profession qu'ils représentent la possibilité d'exercer librement une activité syndicale notamment sur la voie publique par l'organisation de rassemblements permettant l'expression d'une volonté ou d'une revendication collective.

La requête est en conséquence recevable.

B] Sur les conditions posées par l'article L. 521-1 du code de justice administrative

1. L'article L. 521-2 du code de justice administrative prévoit :

« Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la

sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »

Les conditions posées par ces dispositions sont en l'occurrence réunies dès lors que les dispositions attaquées portent une atteinte à plusieurs libertés fondamentales (C1), que cette atteinte est manifestement grave et illégale (C2), et que l'exécution des mesures dont l'adoption est sollicitée répond à la condition d'urgence (C3).

B. 1 - Sur les libertés fondamentales auxquelles il est porté atteinte

1. Prise en l'ensemble de ses dispositions dont l'application appelle des mesures de suspension ou autres du juge des référés, l'ordonnance attaquée porte une atteinte manifestement illégale à plusieurs libertés fondamentales : la liberté de manifester et le droit d'expression collective des idées et des opinions (i) la liberté de réunion (ii) et la liberté syndicale (iii).

(i) Le Conseil constitutionnel a affirmé, à l'occasion de l'examen de la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, le caractère constitutionnel du droit d'expression collective des idées et des opinions, et s'assure que l'atteinte qui serait portée à ce droit est nécessaire adaptée et proportionnée (Cons. Const., 4 avril 2019, n° 2019-780 DC).

Dans le cadre de la procédure de référé liberté, le Conseil d'Etat retient que la liberté de manifester, corollaire de la liberté d'expression garantie par la Constitution et par les articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (v. CE, Ord., 29 mars 2019, n° 429028).

(ii) Il en va également ainsi de la liberté de réunion qui suppose par définition un rassemblement de personnes en vue d'échanger ou d'exprimer

des opinions et que le Conseil d'Etat qualifie de liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CE, Ord., 19 août 2002, *Front national*, n° 249666, publié au Lebon).

(iii) Enfin, le Conseil constitutionnel a affirmé, sur le fondement du sixième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, la valeur constitutionnelle de la liberté syndicale et du principe de participation des travailleurs à la détermination des conditions de travail (Cons. Const., 22 octobre 1982, n° 82-144, Cons. Const., 25 juillet 1989, n°89-257 DC), et a en conséquence censuré sur ce fondement les dispositions législatives portant atteinte au droit d'expression des salariés (Cons. Const., 9 décembre 2011, *Patelise F*, n° 2011-205 QPC).

Du point de vue de la procédure de référé liberté, le Conseil d'Etat admet également que la liberté syndicale constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CE, 28 mars 2006, n° 291399, mentionné aux tables ; CE, 31 mai 2007, n° 298293, publié au Lebon ; CE, 16 octobre 2007, n° 310019 ; CE, 29 septembre 2008, n° 315909 ; CE, Ord, 13 novembre 2009, n° 333414 ; CE, Ord., 21 juin 2019, n° 431713).

Ce sont les libertés fondamentales auxquelles les dispositions contestées du décret du 31 mai 2020, en tant qu'elles interdisent tout rassemblement de plus de dix personnes, portent atteinte.

B. 2- Sur les atteintes graves et manifestement illégales aux libertés fondamentales précitées

1. Par les dispositions de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, le législateur a institué une police spéciale donnant aux autorités de l'Etat mentionnées aux articles L. 3131-15 à L. 3131-17 la compétence pour édicter, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures générales ou individuelles visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire telle que l'épidémie de covid-19, en vue, notamment, d'assurer, compte tenu des données scientifiques disponibles, leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire concerné et de les adapter en fonction de l'évolution de la situation.

Il est désormais acquis que dans l'actuelle période d'état d'urgence sanitaire, il appartient aux différentes autorités compétentes de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent (CE, 1^{er} avril 2020, n° 439762 ; CE, 4 avril 2020, n° 439816 ; CE, 15 avril 2020, *association Coronavictimes*, n° 439910, mentionné aux tables ; CE, 5 mai 2020, *Ordre des avocats au barreau de la Guadeloupe, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy*, n° 440288 ; CE, 18 mai 2020, *La Quadrature du net*, n° 440442 ; CE, 18 mai 2020, n° 440366 ; CE, 22 mai 2020, n° 440534).

Trouve ainsi à s'appliquer ce que Messieurs Matthias Guyomar et Xavier Domino, ont appelé « le triple test » (AJDA 2012, p. 35). Selon cette grille, pour qu'une mesure de police administrative générale soit regardée comme légale, il faut, une fois que la réalité de risques de troubles à l'ordre public est établie, qu'elle soit adaptée (« *c'est-à-dire, pertinente par rapport au but recherché* », selon les auteurs précités), nécessaire (« *ce qui signifie qu'elle ne doit pas excéder ce qu'exige la réalisation du but poursuivi et que cet objectif ne pouvait être atteint par d'autres moyens moins attentatoires à la liberté* », pour les mêmes auteurs) et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit (soit donc, selon Messieurs Guyomar et Domino, que « (la mesure) *ne doit pas, par les charges qu'elle crée, être hors de proportion avec le résultat recherché* »).

Tel est le cadre dont le Premier ministre s'est écarté.

2. Le I de l'article 3 du décret attaqué interdit tout rassemblement, réunion ou activité sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes, sauf ceux énumérés par le II du même article, lequel vise « *les rassemblements, réunions ou activités à caractère professionnel, les services de transport de voyageurs, aux établissements recevant du public dans lesquels l'accueil du public n'est pas interdit en application du présent décret et les cérémonies funéraires, les cérémonies funéraires organisées hors des établissements mentionnés au 3* ».

Par ailleurs, le III du même article prévoit également que « *les rassemblements, réunions ou activités mentionnés au I et qui sont indispensables à la continuité de la vie de la Nation peuvent être maintenus à*

titre dérogatoire par le préfet de département, par des mesures réglementaires ou individuelles, sauf lorsque les circonstances locales s'y opposent ».

L'interdiction de principe s'applique donc à tout rassemblement ayant pour objet d'exprimer des idées ou opinions à caractère notamment politique, de même que tout rassemblement organisé dans un cadre syndical aux fins de permettre aux salariés d'exercer leur droit d'expression, et ce quelles que soient les précautions prises pour que ce rassemblement donne lieu aux mesures permettant de limiter le risque de propagation du virus.

La circonstance que « *les rassemblements qualifiés d'indispensables à la continuité de la Nation* » puissent être autorisés par le Préfet en application du III de l'article 3 précité n'enlève rien au caractère absolu de l'interdiction car l'imprécision de ces termes et l'arbitraire qui en résulte ne permet pas de considérer que tout rassemblement organisé dans un cadre syndical ou politique entrerait dans le champ du III de l'article 3 du décret attaqué.

En toute hypothèse, à supposer que certains rassemblements à caractère politique ou syndical puissent relever du III de l'article 3 précité, ils basculeraient alors dans un régime d'autorisation, ce qui constitue une restriction qui ne répond pas aux trois critères de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité au regard de ce qui suivra.

Cette interdiction de rassemblement à caractère politique ou syndical présente ainsi un caractère absolu et n'est en outre pas soumise à un quelconque contrôle du juge.

3. Compte tenu du contexte sanitaire dans lequel elle s'inscrit, l'interdiction édictée n'apparaît pas nécessaire.

C'est évidemment au regard de la situation sanitaire telle qu'elle existe à la date de la décision attaquée que le juge des référés apprécie le caractère d'une réglementation ou d'une interdiction d'accès à certains lieux ou de rassemblements.

Le juge des référés du Conseil d'Etat a conclu ainsi à la nécessité de réglementer les conditions d'accès et de présence dans les établissements de culte, en se référant à la circonstance que cette nécessité était

en particulier établie au début de la période dite de « déconfinement » au regard des risques propres à cette période (CE, Ord., 18 mai 2020, n° 440336).

Le contexte dans lequel a été adopté le décret attaqué est celui de la deuxième phase du déconfinement, qui est marquée par une nette amélioration de la situation sanitaire au-delà même de ce qui était attendu, selon les termes choisis par le Premier ministre, lors de son allocution du 28 mai 2020.

Ce contexte est également marqué par une mise en application plus étendue et effective des mesures individuelles qui permettent de limiter le risque de propagation du virus sans avoir recours à des mesures d'interdiction : par des gestes barrières, et par le port du masque, obligatoire dans les transports, grâce à un approvisionnement de la population en masques dits grand public.

En outre, un rassemblement en plein air de personnes peut parfaitement donner lieu au respect des règles de distanciation physique et mesures « barrières », comme le montre d'ailleurs le constat d'huissier réalisé le 27 mai dernier au siège de police de Nancy (**production n°6**).

Il faut ajouter à cela que le risque de contamination est d'autant plus limité en présence d'une manifestation sur la voie publique ou en plein air, où on sait que le risque de propagation des gouttelettes et de contamination par aérosol est grandement diminué.

Compte tenu, de l'ensemble de ces éléments, l'interdiction absolue des rassemblements de réunion ou activité sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public, mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes, n'apparaît pas nécessaire pour éviter la propagation de l'épidémie.

4. L'interdiction édictée n'apparaît ensuite pas adaptée.

(i) Une telle mesure n'apparaît d'abord pas adaptée compte tenu des mesures moins restrictives de libertés qui étaient en vigueur lorsque le risque de propagation de l'épidémie était à son paroxysme.

Pour mémoire, l'arrêté du ministre des solidarités et de la santé en date du 14 mars 2020, puis le décret du 23 mars 2020 avaient adopté un dispositif moins restrictif de liberté dès lors que ceux-ci interdisaient uniquement les rassemblements, réunion ou activité mettant en œuvre de manière simultanée plus de 100 personnes en milieu clos ou ouvert.

Il est dans ces conditions inexplicable que le Premier ministre édicte aujourd'hui une interdiction largement plus restrictive que le dispositif qui était en vigueur jusqu'au 15 avril 2020, pendant la période au cours de laquelle le risque épidémique était à son point culminant.

(ii) Une telle mesure n'apparaît ensuite pas adaptée dès lors qu'il résulte des dispositions contestées que ne sont en définitives interdites les seules formes de rassemblement ayant pour objet l'expression d'opinions politiques ou syndicales, si l'on fait abstraction de l'hypothèse, pour le moins rare, de rassemblement dépourvu de finalité précise ou du maintien de l'interdiction de certaines pratiques sportives.

En effet, sont autorisés des rassemblements de plus de dix personnes à vocation professionnelle et même les rassemblements de plus de dix personnes dans les établissements ouverts au public, autrement dit en local clos. Les réunions de plus de dix personnes dans un local clos, tel qu'un local professionnel, un supermarché ou un débit de boisson ou restaurant sont ainsi autorisées, alors même qu'il s'agit des lieux les plus propices à la propagation de l'infection.

Inversement, les dispositions contestées interdisent, par exemple, à un groupe de douze salariés de contester aux grilles de leur entreprise le plan de licenciement annoncé ou à tout groupe de plus de dix personnes d'exprimer leurs revendications politiques ou syndicales sur la voie publique, ceci alors que la voie publique constitue aujourd'hui le lieu privilégié d'expression des différentes organisations qu'elles soient politiques ou syndicales.

Or, on peine à comprendre en quoi les rassemblements à caractère politique ou syndical devraient être interdits, alors que les libertés d'expression collectives et syndicales ont précisément une valeur primordiale dans les sociétés démocratiques.

Il n'existe en effet aucune raison d'ordre sanitaire qui justifierait des mesures plus restrictives à l'égard des rassemblements à caractère politique ou syndical qu'à l'égard des rassemblements à caractère professionnel ou commerciaux.

Dans ces conditions, en l'absence de justification claire d'ordre sanitaire, cette réglementation s'expose au risque d'être suspectée de poursuivre une finalité qui n'est pas strictement sanitaire mais qui tend à différer dans le temps différentes formes d'expression collectives et notamment celles qui porteraient en elles certaines contestations sociales.

Partant, l'interdiction contestée est inadaptée dès lors qu'elle n'apparaît pas justifiée par des considérations strictement sanitaires.

(iii) Une telle mesure n'apparaît enfin pas adaptée dès lors qu'elle est de nature à créer un risque supplémentaire qui n'existait pas à l'origine.

L'actualité des 2 et 3 juin 2020 a montré que l'interdiction des rassemblements ne peut empêcher des manifestations sur la voie publique et que, dans le cadre de ces manifestations soumises à l'interdiction, le respect des règles de distanciation physique était difficile à mettre en œuvre en raison, soit des contrôles d'identité soit de la volonté de disperser ou de repousser les intéressés (**production n°6**).

(iv) En définitive, l'interdiction imposée par les dispositions du I de l'article 3 du décret 2020-663 du 31 mai 2020 apparaît inadaptée.

5. L'interdiction édictée en toute hypothèse disproportionnée.

(i) En premier lieu, une telle mesure est disproportionnée dans la mesure où elle porte une atteinte aux libertés fondamentales que sont la liberté de réunion, la liberté de manifester et la liberté syndicale, ceci alors que d'autres rassemblements ne mettant pas en jeu des libertés fondamentales sont pour leur part autorisés.

Inversement, si certains rassemblements et réunions ne sont pas encore autorisés dans certains établissements publics tels que les salles de projection, les salles de danse, les centres de vacances ou les établissements à

vocation commerciale destinées à des expositions et foires-expositions, force est cependant de constater que les activités qui y sont exercées ne sont pas de même nature et les libertés qui sont en jeu ne sont pas les mêmes.

(ii) En deuxième lieu, des mesures alternatives moins restrictives de liberté pourraient parfaitement être envisagées en lieu et place d'une interdiction absolue de rassemblement au-delà de dix personnes.

Des règles adaptées à chaque type de rassemblement pourraient parfaitement être définies avec les organisateurs des manifestations et en fonction de la configuration du cortège à l'occasion de la déclaration préalable prévue à l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure.

Il convient de rappeler que conformément à l'article L. 211-1 précité, l'organisation d'une manifestation sur la voie publique doit faire l'objet d'une déclaration préalable et que l'article 431-9 du code pénal réprime la violation de cette obligation par une peine de six mois de prison et de 7.500 euros d'amende.

A l'occasion de cette déclaration, les autorités sont alors mises en mesure d'apprécier les garanties offertes par les responsables et de proposer des mesures de protection appropriées s'il était avéré que les seules règles de distanciation physique – dont on rappelle qu'elles doivent être observées en tout lieu et en toute circonstance, en ce compris lors des rassemblements ou des réunions – ne permettraient pas dans les circonstances particulières d'éviter le risque de propagation du virus.

Ajoutons à ce titre que les dispositions de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure autorisent l'autorité investie des pouvoirs de police, si elle estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, à l'interdire par voie d'arrêté.

Sous cet angle, il pourrait parfaitement être considéré que lorsque par ses dimensions ou en raison de l'insuffisance des garanties, la manifestation projetée ne permet pas de s'assurer du respect des règles de distanciation sociale et du respect des gestes barrière, l'autorité compétente serait en mesure d'interdire le rassemblement projeté ou de le soumettre à un nombre maximal de personnes.

Cette solution présente en outre l'avantage d'être soumise au contrôle du juge qui sera ainsi en mesure de contrôler l'opportunité et la proportionnalité de l'interdiction.

(iii) Partant, dès lors que des mesures tout aussi efficaces et moins restrictives de liberté pourraient être mise en œuvre sans porter une atteinte aussi grave aux libertés fondamentales précitées, l'interdiction imposée par les dispositions du I de l'article 3 du décret 2020-663 du 31 mai 2020 présente un caractère disproportionné au regard de l'objectif de préservation de la santé publique.

6. En définitive, l'interdiction générale et absolue imposée par les dispositions du I de l'article 3 du décret 2020-663 du 31 mai 2020, de tout rassemblement, réunion ou activité à caractère politique ou syndicale sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public, mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes, portant une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'expression collective des idées et des opinions, au droit de manifester, et à la liberté syndicale de nature à justifier l'intervention du juge du référé liberté.

C. 3 - Sur l'urgence

1. Il est acquis qu'un syndicat est recevable à se prévaloir du caractère immédiat de l'atteinte portée à la liberté fondamentale qu'est la liberté syndicale à raison de la brève échéance à venir ou compte tenu du prolongement de la situation portant atteinte à la liberté syndicale (CE, 31 mai 2007, n° 298293, publié au Lebon ; CE, 29 septembre 2008, n° 315909 ; CE, Ord. 5 février 2016, n°369431, mentionné aux tables)

De la même manière, s'agissant de la liberté de manifester, le juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, statue au regard de l'éminence de la manifestation à venir (CE, 23 mai 2019, n° 368705 ; CE, 20 mars 2019, n° 428748 ; CE, 18 mai 2020, n° 440366 sur la prise en compte des fêtes religieuses intervenant au printemps).

En tout état de cause, la condition d'urgence est regardée comme ne soulevant pas de difficulté particulière s'agissant des mesures restrictives de liberté et prises dans le cadre des circonstances particulières tenant à la période d'urgence sanitaire.

Le juge des référés du Conseil d'Etat a en effet toujours admis l'urgence à statuer sur les mesures prises par le Premier ministre dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés au titre de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020 (CE, 18 mai 2020, *La Quadrature du net*, n° 440442 ; CE, 18 mai 2020, n° 440366).

2. Dans le cas particulier, l'urgence est d'autant plus caractérisée que les dispositions attaquées font obstacle aux rassemblements syndicaux organisés dans les prochains jours et auxquels les exposantes entendent s'associer.

Une journée de mobilisation est ainsi prévue sur tout le territoire français le 16 juin prochain à l'initiative d'une dizaine d'organisations syndicales de soignants.

Par ailleurs, les exposantes entendent participer à plusieurs rassemblements à caractère politiques et en particulier ceux prévus les 14 et 18 juin à Amiens contre les violences policières, le 17 juin contre la ré-intoxication du monde, et le 20 juin pour la régularisation des personnes sans papiers.

Compte tenu de la brève échéance de ces manifestations syndicales, l'urgence à suspendre les dispositions attaquée est donc caractérisée.

Par ailleurs, il y a lieu de relever que le deuxième tour des élections municipales, qui se déroulera le 28 juin prochain, et les exigences qui en résultent en termes de débat démocratique et de campagne électorale, appellent à la liberté de réunion et d'expression collective des idées et des opinions.

Enfin l'actualité récente des 2 et 3 juin 2020 a montré que des manifestations ont lieu malheureusement en dépit de l'interdiction et que du

fait de cette dernière, ces rassemblements ne peuvent être organisés sereinement et efficacement du fait de leur caractère illégal.

Les conditions prévues par l'article L. 521-1 du code de justice administrative sont ainsi réunies.

* *
*

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, ou suppléer au besoin d'office, l'exposant conclut qu'il plaise au juge des référés du Conseil d'Etat de :

- **SUSPENDRE** l'exécution des dispositions du I de l'article 3 du décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 ;

- **ENJOINDRE** au Premier ministre de modifier, dans un délai de huit jours à compter de la notification de la présente ordonnance, en application de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, les dispositions du I de l'article 3 du décret n° 2020-663 du 31 mai 2020, en prenant les mesures strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu applicables, pour encadrer les rassemblements et réunions sur la voie publique ;

- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat le versement aux exposants de la somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Pour la SCP Anne SEVAUX et Paul MATHONNET
L'un d'eux.

Productions :

1. Décret n° 2020-633 du 31 mai 2020
2. Statuts de la Confédération générale du travail
3. Statuts de l'Union syndicale Solidaires
4. Statuts du Syndicat de la magistrature
5. Statuts du Syndicat des avocats de France
6. Constat d'huissier du 27 mai 2020.

