

LE DROIT BELGE DES CULTES AU DEFI DE LA CRISE SANITAIRE DE LA COVID-19 LEGISTIQUE DE CRISE ENTRE VIEUX REFLEXES ET NOUVELLES REALITES¹

Por

LOUIS-LÉON CHRISTIANS / ADRIAAN OVERBEEKE
Chaire Droit & Religions / Faculté de droit, VU University Amsterdam
Université catholique de Louvain / Faculté de droit, Université Anvers

Revistas@iustel.com

Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado 54 (2020)

RÉSUMÉ: 1. LES CONTEXTES BELGES DE LA CRISE SANITAIRE COVID-19. A. Contextes socio-culturels. B. Contexte juridico-politique. 2. RELIGION ET CRISE SANITAIRE : UNE LEGISTIQUE DE CRISE. A. Lexique et préjugés face à une crise qui dépasse le cadre des régimes de reconnaissance ? B. Le rôle renouvelé de dispositifs collectifs lors du déconfinement. 3. CONCLUSIONS.

Dans le cadre d'une approche de droit comparé, c'est avec un angle particulier qu'il convient d'examiner comment le droit belge a régulé l'exercice de la liberté de religion et de conviction durant la crise sanitaire du Covid-19. D'une part, les analyses qui vont être évoquées ci-dessous ne constituent aucunement des questions majeures qui auraient animé le débat public belge ; elles ne présentent pas non plus d'enjeux qui soient directement essentiels en droit belge. Les juridiques que l'on va examiner permettent toutefois de déceler un léger tremblé légistique qui met en lumière, de façon discrète, les indices d'une étrangeté nouvelle de la liberté de religion dans un pays où se côtoient un régime des cultes demeuré classique et une société sécularisée et multireligieuse. S'y côtoieront de vieux réflexes et de nouvelles approches. Après une présentation des contextes belges, on examinera comment le droit belge a régulé les activités religieuses et philosophiques durant la crise sanitaire, lors des phases de confinement puis des étapes de déconfinement.

Crise sanitaire, Belgique, Religion

¹ Les premières versions de ce texte ont fait l'objet de présentations et de discussions dans plusieurs webinaires internationaux, notamment au SODRUS de l'Université de Sherbrooke et au DRES du CNRS/Université de Strasbourg. Nous remercions les professeurs Pierre Noël et Vincente Fortier d'avoir permis ces échanges.

1. LES CONTEXTES BELGES DE LA CRISE SANITAIRE COVID-19

A. Contextes socio-culturels

Au moment où la crise sanitaire appelle publiquement des réactions raisonnées, les religions semblent apparemment perçues comme ferveurs irrationnelles plutôt que secours spirituels. Il en allait peut-être d'autant plus que convergeaient sur la période concernée plusieurs fêtes et événements majeurs des grandes religions (comme Pâques, Pesach ou le Ramadan). En revanche, aucun accompagnement religieux ou convictionnel n'a été appelé ni organisé autour des souffrants et des mourants livrés par milliers² à l'appareillage terrible des unités de soins intensifs, faute d'une prévention suffisante à l'origine de la pandémie. Les dimensions spirituelles de l'accompagnement n'ont fait l'objet d'aucun écho dans les médias, en dehors du constat de la charge morale immense qui pesait sur le seul personnel infirmier.

La survie biologique donne dans l'urgence une voix prioritaire à l'approche médicale, non seulement face au spirituel, mais aussi face à l'économique et au politique lui-même. Cette déstabilisation généralisée due à la crise sanitaire explique certainement que ce que l'on va observer de la régulation du religieux n'a été qu'un épiphénomène d'une situation bien plus globale.

Une certaine post-modernité pourrait y être décelée au gré d'une relativité apparente où toutes les comparaisons deviennent possibles entre les différents secteurs de la société : comparant le sort des églises, des cinémas et des théâtres, des marchés, des grands magasins et même des coiffeurs³. Il reste que souvent le débat a porté sur la notion de service « essentiel », chaque réalité sociale se revendiquant d'une telle priorité ontologique. Loin d'être finalement dans le « tout se vaut », ou dans le « rien ne vaut », la discussion a relevé de la querelle symbolique sur les priorités sociales et leur besoin de reconnaissance forte. Pour y répondre, de nouvelles synergies, plus ou moins explicites, ont émergés conjoignant les voix des acteurs politiques et économiques, nationaux et régionaux, à l'arrière-plan des paroles scientifiques (expertes mais aussi discordantes). Ces formes d'élaboration collective des choix publics au travers de nouvelles archipels

² La crise sanitaire en Belgique a donné lieu à une mortalité très élevée, de presque un décès pour 1000 habitants — moitié en soins intensifs, moitié en maison de repos. Dans une approche par régions linguistiques, usuelle en Belgique, les chiffres absolus montrent une certaine surmortalité en région francophone, mais un taux de contagion assez équilibré à travers le pays avec divers points noirs aussi bien au Nord qu'au Sud. Voy., déjà en avril 2020 : <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-belgium-carehomes/belgium-records-half-of-coronavirus-deaths-in-nursing-homes-idUSKCN21X1VU>

³ Voyez l'exception faite dans l'art. 1, 1° AM 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB 18 mars 2020. Cette exception a certes déjà été levée une semaine plus tard.

délibératifs peuvent être relues, non comme une cacophonie, mais comme une tentative de réponse adaptée des démocraties en temps de crise : à une incertitude aggravée répond un processus participatif élargi.

Il s'agit simplement ici de noter le relatif silence des religions au cœur de ce champ participatif nouveau. Les seules tensions entendues dans le chef de certains religieux correspondent bien, en Belgique, à ce que Olivier Roy diagnostiquait en France⁴ : un religieux aisément réduit au statut de « consommation spirituelle » davantage qu'au titre d'une ressource sociale ou co-titulaire d'un bien commun.

Ce qui frappe en tout cas tient à la prise de responsabilité des représentants des cultes traditionnels (ou 'reconnus') envers la crise sanitaire puis leur loyauté envers les mesures gouvernementales, même si le processus de consultation devait se révéler laborieux⁵

Les différents cultes reconnus et notamment la conférence des évêques catholiques, ont pris leurs décisions de confinement avant même que cette mesure ne leur soit imposée par les pouvoirs publics. Il en fut de même des universités par exemple qui elles-aussi avaient pris l'initiative de leurs confinements quelques jours avant les décisions gouvernementales. Plus encore, les autorités catholiques ont suspendu les cérémonies de mariage qu'elles étaient pourtant autorisées à poursuivre. De même, les autorités représentatives de l'islam ont suspendu toutes les prières communes ainsi que toutes les activités collectives liées au Ramadan. Les représentants de cultes reconnus ont ainsi chacun soutenu les mesures sanitaires, souligné l'importance de la responsabilité des fidèles, et parfois explicitement justifié doctrinalement et théologiquement la nécessité temporaire de se limiter aux pratiques religieuses purement individuelles ou familiales⁶.

Sans doute n'est-il pas aisé de discerner quel était l'objet principal de cette attitude de loyauté des cultes : une loyauté aux décisions des pouvoirs publics ou une loyauté aux dimensions scientifiques des mesures sanitaires préconisées ?

⁴ ROY, O., « Le croyant est-il un consommateur comme un autre ? », *Le Nouvel Obs*, 8 mai 2020 , <https://www.nouvelobs.com/idees/20200508.OBS28544/le-croyant-est-il-un-consommateur-comme-un-autre-par-olivier-roy.html>

⁵ Les premiers arrêtés ministériels (portant des mesures principalement restrictives) ont été pris sans que les représentants des religions ne soient consultés. En outre, certaines décisions ont été prises et proclamées l'après-midi de la veille de leur entrée en vigueur. À plusieurs reprises, les arrêtés sont entrés en vigueur le samedi, de sorte que la préparation à leur observation était très limitée pour le culte chrétien et pratiquement inexistante pour le culte juif.

⁶ Voy. par exemple, les différents communiqués de la Conférence des Evêques catholiques sur www.catho.be

A titre d'exemple, on cite ici un communiqué détaillé de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, l'organe que le Gouvernement belge considère comme l'unique autorité représentative de l'ensemble de la communauté islamique, en date du 18 mai 2020:

«Dès l'apparition de la pandémie de coronavirus Covid-19 dans notre pays, l'Exécutif des Musulmans de Belgique (EMB) a invité les citoyens de confession musulmane à respecter scrupuleusement les mesures sanitaires imposées par l'État belge pour préserver la santé publique.

L'EMB a en effet communiqué à plusieurs reprises par voie de presse pour informer la communauté musulmane des dispositions qui la touchent en particulier et continuera à le faire chaque fois que la nécessité s'en fera ressentir durant cette crise sanitaire.

Nous avons notamment pris la douloureuse décision de fermer les mosquées au public alors que le mois de Ramadan se profilait. Le jeûne du mois de Ramadan est en effet l'un des cinq piliers de l'Islam et il s'agit de la période de l'année où les mosquées sont le plus fréquentées.

Les mesures spécifiques à l'exercice du culte islamique dans les lieux de prière ont été prises dans l'objectif de la préservation de la santé et de la vie des citoyens, qui est l'une des finalités de l'islam et qui passe avant toute autre considération.

L'EMB tient à souligner l'attitude exemplaire de la communauté musulmane de Belgique qui s'est bien conformée à ces mesures et a vécu un mois de Ramadan empreint de sagesse, de patience et de solidarité.

Pour pallier à l'impossibilité des fidèles de se rendre dans les mosquées, pour les soutenir et leur permettre de vivre leur spiritualité dans la sérénité, l'EMB relaie, depuis le début de ce mois de jeûne, les discours religieux prononcés par des imams et diffusés sous forme de capsules vidéos par la Grande Mosquée de Bruxelles.

Alors que la Belgique a entamé un long processus de déconfinement, l'EMB souhaite que les activités culturelles redémarrent graduellement. À partir de ce 18 mai, les cérémonies de mariage et les funérailles peuvent déjà se dérouler en présence de trente personnes maximum.

L'EMB œuvre depuis plusieurs semaines avec les autres cultes pour parler d'une même voix et soumettre des propositions communes aux autorités.

Plusieurs réunions se sont tenues récemment entre le Ministre de la Justice, les représentants des cultes reconnus, dont l'EMB, et des experts du GEES (groupe en charge du déconfinement) pour étudier la possibilité d'une reprise progressive des activités au sein des lieux de culte.

Malheureusement, il est déjà certain que les mosquées ne pourront pas rouvrir leurs portes au public durant la fête de fin du Ramadan (Aid El Fitr) qui aura lieu le 23 ou le 24 mai prochain. De plus, les rassemblements de personnes en tout autre lieu restent pour

l'instant également proscrits. En conséquence, la prière de l'Aïd ne pourra être accomplie qu'à la maison, sans khotba (discours) et en cercle très restreint, à savoir uniquement entre les membres de la famille vivant sous le même toit. De même, la fête ne pourra être partagée qu'entre les personnes qui vivent sous le même toit avec en plus, éventuellement, les quatre personnes que le Conseil National de Sécurité a autorisées à recevoir sous certaines conditions depuis le 10 mai dernier.

L'EMB continue à œuvrer, en concertation avec les autres cultes et les autorités, pour une réouverture des lieux de prières dans le meilleur délai possible. À cet effet, nous avons transmis aux autorités les mesures de précaution que nous préconisons pour la réouverture des mosquées et des autres lieux de cultes. Parmi celles-ci, l'occupation d'une surface de 10 m² par fidèle dans la salle de prière, avec un maximum de 100 fidèles par lieu de culte.

Les dates des 29 mai et 5 juin ont été proposées collégialement par les cultes pour la reprise des activités, mais la décision finale revient au Conseil national de sécurité, qui doit se prononcer prochainement à ce sujet. Tous les cultes devront s'y conformer.

L'Exécutif des Musulmans de Belgique ne manquera pas de tenir la communauté musulmane informée des décisions qui seront prises par le Conseil national de sécurité au sujet de la reprise progressive des activités au sein des lieux de culte et communiquera les mesures spécifiques au culte islamique.

Dans l'attente, l'EMB invite une nouvelle fois les citoyens de confession musulmane à respecter minutieusement toutes les décisions sanitaires prises par les autorités et appelle les responsables des mosquées à prévoir du gel hydroalcoolique et des produits désinfectants en suffisance pour pouvoir accueillir les fidèles en toute sécurité.

Malgré le contexte pénible que nous vivons actuellement, nous vous souhaitons une excellente fin de mois de Ramadan !

Continuez à prendre soin de vous et des autres. » (nous soulignons)

Des textes similaires ont été publiés par les représentants des autres religions reconnues⁷.

Les mouvements non reconnus ont également pris, de leur propre initiative et à un stade précoce, des mesures internes pour empêcher la propagation de la Covid-19. L'Église mormone⁸ et les Témoins de Jéhovah⁹ en sont de bons exemples. On peut

⁷ Voy. communiqué Conférence épiscopale de Belgique 2 mars 2020: Coronavirus : l'Église catholique belge prend elle aussi des précautions (<https://www.cathobel.be/2020/03/coronavirus-leglise-catholique-belge-prend-elle-aussi-des-precautions/>)

⁸ https://newsroom.churchofjesuschrist.org/article/covid-19-impact-large-gatherings-latter-day-saints?cid=email-OCA_covid19_031020_Gatherings

⁹ Voy. <https://www.jw.org/fr/actualites/jw/region/international/jw-coronavirus-dernieres-nouvelles-mesures-de-precaution/>

supposer que, précisément en raison de leur structure internationale, ces cultes ont pu réagir de manière rapide à la propagation d'un virus au niveau pandémique. Ceci illustre en tout cas le fait que les défis que pose une pandémie aux religions sont bien étrangers aux typologies nationales classiques et appelle un regard plus large, et bien davantage mondialisé.

B. Contexte juridico-politique

Le régime juridique belge du religieux se caractérise par quatre traits étroitement balancés : celui de la liberté des cultes et des convictions, celui de l'égalité et de la non-discrimination selon les convictions, soutenu par la neutralité bienveillante de l'État, le tout tempéré par un régime de cultes reconnus présent depuis les origines de la Belgique. Ce régime des cultes reconnus a triplement évolué ces dernières décennies : depuis 1993, y a été adjoint un régime similaire et parallèle au bénéfice des organisations philosophiques non confessionnelles assurant une assistance morale (« laïcité organisée », et dans un proche avenir, bouddhisme¹⁰) ; depuis que 2001, le régime des cultes reconnus (catholicisme, anglicanisme, protestantisme, judaïsme, islam, orthodoxie) a été partiellement régionalisé et enfin plus progressivement un contrôle de loyauté démocratique semble progressivement se renforcer à l'égard de tous¹¹.

Le gouvernement fédéral qui a dû assumer la crise sanitaire est quant à lui très particulier. Il s'agissait en effet à l'origine d'un gouvernement 'en affaires courantes', suite aux élections législatives de mai 2019. Durant l'année écoulée, aucune majorité politique n'avait pu asseoir un nouveau gouvernement ordinaire. C'est précisément dans le cadre de la crise sanitaire, que ce Gouvernement en affaires courantes a obtenu du Parlement de se transformer en gouvernement temporaire doté de pouvoirs spéciaux de mars à septembre 2020¹². Pour gérer la crise, le Conseil des ministres s'est par ailleurs élargi à l'ensemble des présidents de Région et de Communauté ainsi que à l'ensemble des présidents des partis démocratiques présent au sein du parlement. Par ailleurs au sein d'un « conseil national de sécurité », un dispositif stable réunissait le gouvernement à des comités d'experts pluridisciplinaires. Grâce à ces modalités, c'est le gouvernement

¹⁰ Voy. Proposition de loi relative à l'Union Bouddhique Belge, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés bouddhiques reconnues, *Doc. Parl. Chambre* 2019, n°312.

¹¹ Cfr par exemple, les analyses de S. Wattier, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles Analyse de constitutionnalité et de conventionnalité*, Bruxelles, Larcier, 2016, sp. 453-573.

¹² Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I), *Moniteur belge (MB)* 30 mars 2020; Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II), *MB* 30 mars 2020 : Gouvernement dit de « Pouvoirs spéciaux ».

fédéral qui a repris la main pour piloter politiquement et juridiquement les réponses à la crise sanitaire, et notamment coordonner les neuf ministres de la santé impliqués aux différents niveaux de pouvoirs¹³.

Enfin, on rappellera que la Constitution belge, en son article 187, interdit toute forme de suspension¹⁴. C'est donc dans un contexte constitutionnel ordinaire que la crise du Covid-19 a été gérée au titre principalement de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile et de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. On n'entre pas ici dans l'élucidation complexe de ces formes de législations dès lors qu'elles n'ont pas en elles-mêmes posé de questions particulières et directes au regard de la liberté de religion. Néanmoins, il faut constater que le ministre de l'Intérieur n'a jamais soumis pour avis au Conseil d'État les arrêtés qu'il prenait. Compte tenu de l'urgence des mesures nécessaires, on a pu comprendre cette abstention lors des tous premiers arrêtés des 13 et 18 mars 2020, mais en revanche dans la phase de suivi de plus de cinq mois durant laquelle les mesures restrictives ont continué à s'appliquer de manière continue, le fait de ne jamais soumettre les arrêtés à l'avis du Conseil d'État, en invoquant toujours l'urgence, semble problématique. Le Conseil d'État n'a donc pas été en mesure de vérifier la légalité et la conformité à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), des mesures prises en matière de pratique religieuse, un aspect que le Conseil d'État considère comme essentiel, comme le montre l'avis rendu le 25 mars 2020 concernant la loi sur les pouvoirs spéciaux, où il est indiqué que le gouvernement doit toujours vérifier pour les décisions d'application « si, compte tenu de leur portée et de la justification qui a pu être donnée, ces restrictions peuvent être acceptées à la lumière des règles supérieures qui garantissent les libertés publiques. Ce serait le cas des mesures d'isolement, des autres restrictions à la liberté de circulation, des mesures limitant les contacts entre les membres d'une même famille, de la fermeture d'écoles ou d'universités, etc. »¹⁵. Dans cette énumération le Conseil d'État n'a pas visé spécifiquement les « restrictions aux activités culturelles », mais cela aurait pu être le cas. Deux semaines avant cet avis, une telle interdiction se trouvait en tout cas déjà dans le

¹³ En fonction des structures institutionnelles régionalisées de la Belgique : aux ministres fédéraux compétents en matière de de santé, il convient de coordonner les ministres homologues des trois Régions (Flamande, Wallonie, Bruxelles), des trois Communautés (Flamande, Française et Germanophone), ainsi que prendre en compte les dédoublements de mandat linguistique en Région Bruxelloise.

¹⁴ Voy. M. VERDUSSEN, « Démocratie, Etat de droit et droits fondamentaux face à la pandémie de Covid-19 : perspectives croisées. La situation en Belgique » - Note de travail n° 1 - 15 avril 2020. <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/creco/actualites/crise-du-covid-19-la-constitution.html>

¹⁵ Conseil d'Etat, Section législation, Avis n° 67.142/AG, 25 mars 2020, *Doc. Ch.* 2019-2020, n° 1104/2, 6.1.2, p. 9-10.

premier des arrêtés ministériels dont il est question ici (et qui, sans exception, n'ont jamais été soumis à l'avis du Conseil d'État).

Dans la suite de son avis du 25 mars consacré aux pouvoirs spéciaux, le Conseil d'Etat a pris l'initiative d'examiner la possibilité d'une mesure restrictive de la liberté religieuse : « La première question à se poser dans ce contexte sera de savoir si les mesures envisagées, qui supposent une ingérence dans l'exercice du droit à (...) la liberté de (...) religion, (...) sont compatibles avec (...) [l'article] 9 (...) de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les conditions dans lesquelles une telle ingérence peut être acceptée conformément à l'alinéa 2 de [cet article] »¹⁶. Selon l'article 9, alinéa 2, de la CEDH, « 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. ». Le Conseil d'État rappelle également que « la question de savoir si une telle ingérence peut être acceptée dépend aussi et surtout de l'adoption, à la lumière de ces dispositions, d'un texte réglementaire suffisamment clair et prévisible et du respect du principe de proportionnalité »¹⁷.

Tout en comprenant bien la rapidité avec laquelle les pouvoirs publics ont pris des mesures sanitaires, toute interprétation qui conduirait à des interdictions générales des activités religieuses passeraient difficilement ce test rappelé par le Conseil d'Etat.

Dans ce cadre, un élément délicat des mesures prises dans le cadre de la crise Covid 19 en matière de religion et de pratique religieuse nous semble qu'elles se focalisent sur les instruments que le gouvernement connaît déjà dans le domaine de la reconnaissance des cultes, instruments qui pourtant ne visent pas en soi à réglementer la liberté de religion en tant que telle, mais concernent uniquement les modalités particulières de soutien qui sont dues aux cultes reconnus. Et en conséquence de ce qui précède, le gouvernement prend ses mesures sans accorder une attention particulière à la pratique religieuse dans le cadre des cultes non-reconnus. Les représentants de ces religions ne sont jamais impliqués dans les consultations (par ailleurs rares) entre le gouvernement et les religions : en pratique, ces consultations sont toujours réservées aux représentants habituels des religions reconnues et de la laïcité reconnue. C'est ce que l'on va maintenant examiner plus précisément.

¹⁶ *ibidem*

¹⁷ *ibidem*

2. RELIGION ET CRISE SANITAIRE : UNE LEGISTIQUE DE CRISE

Après de premiers arrêtés ponctuels pris dès le 13 mars 2020, c'est un arrêté ministériel du 23 mars 2020 « portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 »¹⁸ qui a fixé, au gré de modifications successives, les règles de confinement puis — à partir du 8 mai jusqu'au 1^{er} juillet 2020¹⁹ — de déconfinement progressif²⁰. Cet arrêté est, dans l'optique du gouvernement, une forme de législation *normale*, qui ne relève donc pas du système des pouvoirs spéciaux, instauré par le législateur dans la période mars-septembre.

Dans sa formulation du 23 mars 2020, cet arrêté prévoyait :

Art. 5. Sont interdits :

- les rassemblements ; - les activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative ; - les excursions scolaires et les activités dans le cadre de mouvements de jeunesse sur le et à partir du territoire national ; - les activités des cérémonies religieuses.

Par dérogation à l'alinéa 1er, sont autorisées :

- les activités en cercle intime ou familial et les cérémonies funéraires ; - Une promenade extérieure avec les membres de la famille vivant sous le même toit en compagnie d'une autre personne, l'exercice d'une activité physique individuelle ou avec les membres de sa famille vivant sous le même toit ou avec toujours le même ami, et moyennant le respect d'une distance d'au moins 1,5 mètre entre chaque personne.

(...)

Art. 8. Les personnes sont tenues de restées chez elles. Il est interdit de se trouver sur la voie publique et dans les lieux publics, sauf en cas de nécessité et pour des raisons urgentes *telles que* :

- se rendre dans les lieux dont l'ouverture est autorisée sur la base des articles 1er et 3, et en revenir ; - avoir accès aux distributeurs de billets des banques et

¹⁸ AM 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB 23 mars 2020.

¹⁹ Depuis 1 juillet 2020 le AM 23 mars 2020 est abrogé par l'art. 25 AM 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB 30 juin 2020.

²⁰ A côté de ces arrêtés portant au *Moniteur belge* d'innombrables modifications et abrogations partielles successives, le Gouvernement a regroupé et coordonné sur un site web toutes les informations et régulations applicables. Y sont également rassemblées des réponses aux questions les plus fréquentes : « Quelles sont les mesures actuelles ». Ce site s'est déployé en une sorte de « dispositif parallèle d'interprétation » des normes ministérielles, avec à l'occasion certaines différences dont le statut est demeuré incertain : <https://www.info-coronavirus.be/fr/faq/>

des bureaux de poste - avoir accès aux soins médicaux ; - fournir l'assistance et les soins aux personnes âgées, aux mineurs, aux personnes en situation d'handicap et aux personnes vulnérables ; - effectuer les déplacements professionnels, en ce compris le trajet domicile-lieu de travail. - les situations visées à l'article 5, alinéa 2. »

Dans ses formulations ultérieures, le texte de l'art. 5 va restreindre encore ses exceptions. Ainsi, dans la version fixée par l'AM du 3 avril 2020 et qui va demeurer en vigueur l'essentiel de la période :

« Sont interdits :

1° les rassemblements ; 2° les activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative ; 3° les excursions scolaires d'une journée ; 4° les excursions scolaires de plusieurs jours ; 5° les activités dans le cadre de mouvements de jeunesse sur le et à partir du territoire national ; 6° les activités des cérémonies religieuses.

Par dérogation à l'alinéa 1er, sont autorisées :

- les cérémonies funéraires, mais uniquement en présence de 15 personnes maximum, avec le maintien d'une distance d'1,5 mètre entre chaque personne et sans possibilité d'exposition du corps ; - les mariages civils, mais uniquement en présence des conjoints, de leurs témoins et de l'officier de l'état civil ; - *les mariages religieux, mais uniquement en présence des conjoints, de leurs témoins et du ministre du culte* ; - les promenades extérieures avec les membres de la famille vivant sous le même toit en compagnie d'une autre personne, ainsi que l'exercice d'une activité physique individuelle ou avec les membres de sa famille vivant sous le même toit ou avec toujours le même ami, et moyennant le respect d'une distance d'au moins 1,5 mètre entre chaque personne.

Les personnes vivant sous le même toit ne doivent pas respecter la règle de distanciation sociale d'1,5 mètre lorsqu'elles exercent les activités visées à l'alinéa 2, quatrième tiret ou lorsqu'elles sont tenues de rester chez elle. »

En date du 30 avril 2020, une autorisation complémentaire sera néanmoins prévue en matière religieuse, au bénéfice des retransmissions numériques, dont on a vu l'importance décisive en termes d'audience en radio-télévision ou en streaming, mais

aussi en termes de relégitimation « théologique » par différents cultes²¹. Cette norme, prise d'initiative par le Gouvernement flamand, a été réintégrée dans la norme fédérale, pour autoriser :

« - les cérémonies religieuses 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 reste fermé au public pendant l'enregistrement ».²²

Enfin, un arrêté du 5 juin 2020 étend aux cultes les mesures de déconfinement qui avaient été progressivement décidées à partir du 8 mai sans pour autant concerner à ce moment les cultes :

Article 5ter : « 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 :

- le respect des règles de distanciation sociale, en particulier le maintien d'une distance d'1,5 mètre entre chaque personne, sauf pour les personnes qui vivent sous le même toit; - le respect du nombre maximum, fixé au préalable, de personnes par bâtiment, limité à 1 personne par 10 m², avec un maximum de 100 personnes par bâtiment jusqu'au 30 juin 2020 inclus, et de 200 personnes à partir du 1er juillet 2020²³; - l'interdiction de contacts physiques entre personnes et

²¹ Par exemple, dans le culte catholique, quant à la question de la « communion spirituelle » concernant l'authenticité de la participation à une eucharistie télévisée : <https://www.cathobel.be/2020/04/la-communion-spirituelle/>

²² AM 30 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *MB* 30 avril 2020.

²³ Depuis le 30 juin 2020, les chiffres ont fluctué à la hausse et à la baisse, d'arrêté en arrêté : « un maximum de 200 personnes par bâtiment jusqu'au 31 juillet 2020 inclus et de 400 personnes à partir du 1er août 2020 » (art. 14 AM 30 juin 2020, *M.B.* 30 juin) ; « un maximum de 200 personnes par bâtiment » (art. 9, A.M. 24 juillet 2020, *M.B.* 24 juillet) ; « un maximum de 100 personnes par bâtiment » (Art. 10, AM 28 juillet 2020, *M.B.* 28 juillet) ; « un maximum de 200 personnes par bâtiment » (Art. 9, AM 22 août 2020, *M.B.* 22 août).

d'objets par plusieurs participants; - la mise à disposition, à l'entrée et à la sortie, des produits nécessaires à l'hygiène des mains. »²⁴

Dans les lignes qui suivent, on se propose d'attirer l'attention sur quelques singularités présentes dans ces textes. On y adjointra une brève analyse du seul arrêt rendu en la matière par le Conseil d'État de Belgique. On évoquera également la portée de différents communiqués des représentants des cultes.

Dans un premier temps (A), lié aux règles de confinement, on s'interrogera sur les difficultés lexicales des textes gouvernementaux et sur quelques questions substantielles que ces derniers ont pu soulever. Dans un second temps (B), on examinera comment les règles de déconfinement semblent avoir été l'occasion non seulement de revoir les imperfections du lexique mais aussi de renouer explicitement avec les usages de coopération avec les acteurs représentatifs des cultes et convictions.

A. Lexique et préjugés face à une crise qui dépasse le cadre des régimes de reconnaissance?

Le répertoire lexical des normes anti-Covid relatives aux religions n'est pas usuel. Il n'avait certes pas à se limiter aux catégories juridiques des cultes reconnus dès lors que les mesures sanitaires ne trouveraient aucune justification à un tel périmètre. C'est bien l'ensemble du fait religieux qui est ici visé. Deux malaises saisissent toutefois le juriste belge à la lecture des textes : le premier concerne l'expression centrale du dispositif d'interdiction qui vise toute « activité de cérémonie religieuse ». Expression assez inusuelle en français et inexistante en droit belge. Le second malaise tient à la restriction de cette prohibition au seul répertoire religieux, alors qu'il est d'usage en droit belge d'étendre cette catégorie à ses analogues convictionnels et philosophiques.

La notion d'« activité de cérémonie religieuse » semble en fait n'être qu'une traduction embrouillée de l'expression néerlandaise « activiteit van de eredienst ». Et cette formule néerlandaise vise quant à elle usuellement - dans l'utilisation quotidienne, non-juridique de la langue - l'idée de « service du culte » ou de « service religieux », une manifestation extérieure religieuse²⁵. Au pluriel, apparaît toutefois une hésitation : si ce pluriel entend viser la diversité des *dénominations* religieuses alors l'usage du génitif objectif pouvait conduire à comprendre que c'est l'ensemble de *toutes les activités*

²⁴ Art. 5 ter, AM 5 juin 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB 5 juin 2020.

²⁵ Cfr. Le dictionnaire renommé *Van Dale*. : *eredienst* : « 1. uiterlijke vorm van godsdienst, goedsdiensttoefening », GEETS, G, HEESTERMANS, H avec la collaboration de KRUYSKAMP, C, *Van Dale groot woordenboek der Nederlandse taal*, 11ième édition, Utrecht/Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1984, premier t. A-I,, p. 730.

collectives organisées par une quelconque dénomination religieuse qui sont interdites, une limitation des activités des religions presque absolu. C'est alors la version française qui était appelée en renfort pour recadrer l'interprète et le référer sur la notion de « cérémonie », une lecture problématique du texte néerlandais. Cette discussion n'était pas que théorique ou oisive. Elle présentait un enjeu réel pour déterminer par exemple le régime des assemblées spontanées ou des activités collectives qui n'auraient pas constitué une cérémonie. Dans la première version de l'arrêté, celui du 18 mars 2020, la référence à des « activités en cercles intimes »²⁶ évitait de telles difficultés dès lors que cette expression n'excluait pas explicitement des activités religieuses : certes, sans doute avec des membres rapprochés d'une famille, mais le flou de l'expression laissait toute interprétation ouverte. Il reste que cette formule a rapidement disparu par la suite.

On observera ici qu'à aucun moment les lieux de cultes n'ont été fermés par les arrêtés ministériels, quoique pourtant ils n'aient pas pu explicitement constituer la justification autonome d'un déplacement personnel. La pratique ou la méditation individuelle y restait dès lors autorisée, pour autant qu'elle s'inscrive dans un déplacement autorisé et que les consignes générales de sécurité et de distanciation soient respectées.

Une autre cause d'étonnement tient à l'absence de référence aux activités des organisations philosophiques. Il va d'une part des activités collectives des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues par la loi (comme par exemple le baptême laïque, fête de la jeunesse laïque, l'assistance morale collective de la laïcité organisée, assistance visée à l'art. 181 de la Constitution), mais aussi des activités collectives d'organisations philosophiques non reconnues (comme des activités du bouddhisme en voie de reconnaissance comme philosophie ou des activités collectives d'organisations non reconnues comme certaines rencontres de type maçonnique ou autres).

Sans doute ces normes prohibaient-elles les activités collectives ouvertes à un public indéterminé, à la différence d'une assemblée purement privée (par exemple au sein d'un couvent) mais le texte ne le précise pas. De même, le concept de « culte » n'aurait évidemment pas été transposable aux philosophies. Mais ce n'est précisément pas le concept de culte auquel le texte recourt mais bien celui d'« activités », voire de « cérémonies ». Fallait-il moins redouter les risques encourus dans le cadre d'activités réputées plus rationnelles ?

Quoi qu'il en soit, différentes règles d'application dans les communes ou dans les Régions ont comblé cette lacune du texte fédéral sans attendre sa modification. Ainsi,

²⁶ Art. 5, 5^e tiret, AM 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB 23 mars 2020.

plusieurs règlements locaux vont-ils interdire « les fêtes initiatiques et philosophiques »²⁷, tandis que la Région de Bruxelles allait adjoindre le qualificatif « non-confessionnelle »²⁸ à sa réglementation.

Ainsi qu'on en a déjà fait la citation, il a fallu attendre²⁹ l'art. 6 de l'Arrêté ministériel du 5 juin 2020 pour viser inclusivement « 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 ». Ce dernier texte recourt pour une part³⁰ à la formule la plus exacte du point de vue du régime constitutionnelle de reconnaissance fixé à l'art. 181 de la Constitution, mais semble au même moment créer une asymétrie quant à l'extension des activités philosophiques non reconnues. Si l'assistance morale est au culte ce que la philosophie est la religion, qu'en est-il des autres activités collectives des uns et des autres ? On voit ici ressurgir une incertitude classique quant à l'extension — réputée « en miroir » — du régime belge des cultes et convictions reconnues.

À côté de ces incertitudes de lexique, des questions de chiffres ont été soulevées³¹. On peut voir dans les énoncés des arrêtés ministériels un décalque qui semble inspiré des traits du catholicisme : ainsi par exemple, quand les arrêtés définissent les célébrations de mariage religieux et leurs limites comme « une manifestation religieuse acceptable si seulement cinq personnes participent », la figure évoquée semble identique

²⁷ Le 11 avril 2020, plusieurs communes ont diffusé "une mise à jour transmise par le Centre National de Crise en ce qui concerne les règles relatives aux "fêtes initiatiques, philosophiques ou religieuses". Les nouvelles fêtes visées ne le sont toutefois que dans le titre de la note et non dans son contenu. Voy. par exemple <https://berchem.brussels/fr/actualite/covid-19-questions-relatives-aux-fetes-religieuses-et-philosophiques>.

²⁸ Art. 3 de l'Arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mai 2020 relatif à l'organisation des funérailles dans le cadre de mesures d'urgence pour limiter la propagation du Coronavirus - COVID-19 (M.B. 25 mai 2020).

²⁹ Quoique le site web gouvernemental Covid-19 complète bien plus tôt, dans son « faq » le lexique des arrêtés : « Les services de culte religieux et les réunions philosophiques-non-confessionnelles (hebdomadaires ou quotidiens ainsi que les services ou célébrations à l'occasion d'une naissance, baptême, mariage, funérailles et commémoration) ». De même : « Peut-on organiser une cérémonie à domicile ou dans un autre lieu? Oui aux mêmes conditions que les activités de cultes. Aucune réception ou fête de plus de dix personnes ne peut être organisée ». <https://www.info-coronavirus.be/fr/faq/#faq>

³⁰ Au même moment, le texte français de l'arrêté du 5 juin 2020 se réfère à la notion jusque-là inconnue et inexistante d' « organes représentatifs des services de culte ». Dans la version équivalente en néerlandais, une terminologie plus traditionnelle est utilisée : « De representatieve organen van de erediensten ».

³¹ OVERBEEKE, A., CHRISTIANS, L.-L., « L'interdiction belge des activités religieuses dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 » Commentaires de la Chaire de droit des religions, 2020/3, <http://belgianlawreligion.unblog.fr>

à la définition du droit canonique³². En sens inverse, on pourrait considérer que la tardiveté de la date de déconfinement des cultes s'explique par sa postériorité aux grandes fêtes religieuses non seulement du christianisme mais aussi de l'islam. Seules des supputations sont possibles sur ce point.

La crise sanitaire nous offre en tout cas un révélateur d'une perte de repères des politiques religieuses de l'État, du moins en dehors des balises des régimes de reconnaissance. Autant la crise sanitaire dépasse-t-elle effectivement le cadre de ce régime reconnaissance autant les mots pour le dire semblent-ils manquer. Il n'y a toutefois pas que les mots : il convient d'examiner les aussi les procédures. Or, au cœur des régimes de reconnaissance, se trouvent des pratiques collectives de consultation et de négociation, jadis toujours bilatérales et aujourd'hui souvent multilatérales.

Avant d'en venir à ce point, on voudrait encore évoquer une autre forme d'incertitude lexicale qui a frappé le dispositif juridique en matière religieuse : à savoir le statut du masque dissimulant le visage. Comment la crise sanitaire allait-elle rendre légitimité au fait de se masquer le visage alors que de vastes polémiques avaient animé la Belgique neuf ans plus tôt pour conduire à l'époque à la pénalisation de toute dissimulation du visage ? On se souviendra que cette infraction pénale nouvelle visait en particulier, dans les débats parlementaires, certaines pratiques culturelles réputées liées à l'Islam. Cette infraction pénale, dont les formules ne sont pas identiques à son homologue français, est portée par l'art. 563 bis du Code pénal belge qui prévoit que

« Seront punis d'une amende de quinze euros à vingt-cinq euros et d'un emprisonnement d'un jour à sept jours ou d'une de ces peines seulement, ceux qui, sauf dispositions légales contraires, se présentent dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables.

Toutefois, ne sont pas visés par l'alinéa 1er, ceux qui circulent dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables et ce, en vertu de règlements de travail ou d'une ordonnance de police à l'occasion de manifestations festives. »

³² L'AM n'ordonne pas explicitement le nombre maximum de participants (cinq), mais stipulait « mais uniquement en présence des conjoints, de leurs témoins et du ministre du culte ». Voy. art. 5, deuxième alinéa, AM 3 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB 3 avril 2020. Cfr. Art. 1108, §1 CIC : « §1. Seuls sont valides les mariages contractés devant l'Ordinaire du lieu ou bien devant le curé, ou devant un prêtre ou un diacre délégué par l'un d'entre eux, qui assiste au mariage, ainsi que devant deux témoins (...) ».

On se souviendra que ni la Cour constitutionnelle³³, ni la Cour européenne des droits de l'homme³⁴ n'ont estimé une telle prohibition contraire aux droits fondamentaux, ici la liberté de religion, admettant qu'un certain « vivre en commun », apprécié selon des usages nationaux, pouvait constituer une justification légitime quoique vague à cette prohibition. La disposition pénale belge ne prévoit toutefois d'emblée que deux exceptions, l'une liée aux exigences de travail, l'autre aux latitudes des « manifestations festives ». Toute autre dérogation doit être portée par une loi. Qu'allait donc devenir cette prohibition au moment où le port du masque bucal était âprement discuté, entre pénurie, recommandation ou obligation sanitaire ? La télévision belge, durant ces semaines de flottement de la norme, diffusa des interviews au cours desquelles les forces de l'ordre indiquèrent être parfaitement capables de discerner l'application correcte du Code pénal en la matière, mais il fallut attendre l'arrêté ministériel *du 30 avril 2020* pour voir assurée la légitimité pénale du port du masque sanitaire dans les lieux publics :

"Art. 6. L'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 est complété par un article 8ter, rédigé comme suit : « Le port d'un masque *ou de toute autre alternative en tissu* permettant de se couvrir la bouche et le nez est autorisé à des fins sanitaires dans les lieux accessibles au public. »³⁵

Qu'advient-il à l'avenir de cette nouvelle exception sanitaire ? Quelle ampleur pourra-t-elle prendre au gré d'éventuelles attitudes ambiguës entre santé et religion ?

Faute de pouvoir répondre à cette question, revenons-en maintenant à la question que nous avons laissée des célébrations religieuses et convictionnelles et aux mécanismes collectifs de négociation qui ont marqué les étapes de déconfinement avec et entre les représentants des cultes reconnus³⁶.

B. Le rôle renouvelé de dispositifs collectifs lors du déconfinement

Autant les mesures de confinement décidées dans l'urgence début mars 2020 semblent l'avoir été de façon unilatérale, autant le déconfinement, adopté de façon progressive, a rendu plus visible et aussi plus complexe des dispositifs plus collectifs de

³³ Cour const., arrêt du 6 décembre 2012, *Belkacemi, Oussar Cohen*, note CHRISTIANS, L.-L., MINETTE, S., WATTIER, S., « Le visage et le sujet de droit : la burqa entre religion et sécurité », *Journal des tribunaux*, 2013, 234-245.

³⁴ Cour EDH, arrêt du 11 juillet 2017, *aff. Belkacemi et Oussar c. Belgique*, n° 37798/13.

³⁵ AM 30 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB 30 avril 2020.

³⁶ Il ne semble pas que le Centre d'action laïque ait mené une réflexion commune avec les différents cultes.

discussion et de négociation. Si aucune critique n'avait surgi au moment du confinement, il n'en aura pas été de même lorsque les premières mesures de déconfinement ont été envisagées au début du mois de mai.

On la déjà dit, les querelles sur la notion de « services essentiels », les tensions comparatives entre différents secteurs d'activité vont se déployer et se multiplier³⁷. La décision du conseil d'État de France du 18 mai 2020, donnant injonction au Gouvernement français de réautoriser sans délai les services religieux, va avoir un impact particulier en Belgique. Elle va en effet convaincre un groupe de fidèles catholiques plus conservateurs d'agir aussi en extrême urgence devant le Conseil d'État de Belgique en vue de rendre possible les célébrations catholiques de Pentecôte. C'est le seul contentieux judiciaire connu. La date d'introduction de leur requête privait cette procédure d'utilité pour statuer sur la fête musulmane de fin de Ramadan...

On examinera ici successivement l'arrêt du Conseil d'État de Belgique du 28 mai 2020³⁸ puis les règles de déconfinement prises par l'arrêté ministériel du 5 juin 2020. On constatera un point commun : la priorité donnée aux acteurs collectifs et aux responsabilités des représentants des cultes, dans ce cas les Evêques catholiques, sur les acteurs privés.

Le Conseil d'Etat de Belgique va évoquer trois arguments majeurs pour estimer que la condition d'extrême urgence n'est pas rencontrée. Il constate que les négociations entre le gouvernement et les Evêques sont en cours et que leurs résultats seront annoncés le 3 juin 2020, que la date de Pentecôte (31 mai, deux jours après les délibérations du Conseil d'Etat) est trop proche pour rendre possible au Gouvernement et à ses experts médicaux d'assurer des dispositifs sûrs en si peu de temps et enfin, à l'argument de certains requérants invoquant l'urgence du baptême de leur enfant, que ce sont les Evêques eux-mêmes qui ont suspendu la pratique des baptêmes³⁹. Le Conseil d'Etat va

³⁷ La notion de « services essentiels » a suscité beaucoup de débats dans la société belge et de nombreuses controverses quant à la légitimité symbolique de chaque réalité sociale. A défaut de définition juridique précise, les services réputés essentiels sont ceux qui sont visés dans une liste spécifique régulièrement annexée aux arrêtés ministériels : « Les commerces, entreprises et services privés et publics qui sont nécessaires à la protection des besoins vitaux de la Nation et des besoins de la population, sont les suivants : ... ». Cette liste varie d'arrêté en arrêté, mais n'a jamais inclu aucun dispositif propre au fait religieux ou à l'accompagnement spirituel. Figurent en revanche, et par exemple, « Les services de soins, d'accueil et d'assistance aux personnes âgées, aux mineurs, aux personnes moins valides et aux personnes vulnérables dont les victimes de violences, de violences sexuelles et intra-familiales ».

³⁸ CE 28 mai 2020, *Suenens et al*, n°247.674 (en néerlandais). Voy. les analyses de F. JUDO, « De Geest is niet gehaast » (« L'Esprit ne se presse pas »), *Juristenkrant*, 10 juin 2020, p. 12.

³⁹ C'est la décision de la Conférence des évêques de Belgique du 23 mars 2020, § 5 : « Tous les baptêmes (...) sont reportés jusqu'à ce que ces célébrations soient à nouveau possibles. Les évêques prennent cette décision en toute compréhension de la déception de ceux qui (...) ont soigneusement préparé le baptême de leur enfant et qui le désirent ardemment. » Voy. le Protocole de l'Eglise Catholique en vue de la reprise des célébrations liturgiques à partir du 11 juillet 2020,

également noter que le Gouvernement avait fait clairement savoir sa politique de déconfinement par étape, et que la fête de Pentecôte ne présentait de ce point de vue pas une situation nouvelle par rapport aux fêtes de Pâques ou d'Ascension. Enfin, le Conseil d'Etat souligne la nature multilatérale des dispositions à prendre, sans discrimination entre les cultes. Cette référence prépondérante aux représentants des cultes et aux négociations en cours renoue bien avec les usages classiques du « droit négocié » dans le cadre du régime des cultes reconnus. Lorsque le Conseil d'Etat note que la décision de suspendre la pratique du baptême a été prise par les autorités ecclésiastiques compétentes, les évêques, il exempte non seulement l'Etat de toute critique sur ce point, mais indique aussi aux requérants qu'aux yeux de l'Etat, les fidèles sont soumis en matière spirituelle aux autorités religieuses de la dénomination dont ils se revendiquent. La haute juridiction respecte ainsi un des principes majeurs de la liberté de religion en droit constitutionnel et européen, à savoir l'autonomie d'organisation (articles 19 et 21 Constitution, art. 9 CEDH) qui s'oppose à tout retour de l'ancienne procédure d'appel comme d'abus.

Au surplus, le Conseil d'Etat signale que, depuis mai 2020, il y avait des consultations du gouvernement fédéral avec « les représentants des différentes communautés religieuses au sujet d'un redémarrage progressif des services religieux ». En réalité ce sont bien des acteurs habituels des cultes *reconnus* - parmi eux, les évêques, qui sont autour du table, davantage qu'un ensemble indéfini d'acteurs collectifs, représentants éventuels de cultes non reconnus.

On reproduit ici notre traduction d'un extrait significatif de l'arrêt du 28 mai :

« (...) les requérants demandent au Conseil d'État, afin de permettre aux activités de culte de se dérouler efficacement le jour de la Pentecôte, d'ordonner à la défenderesse "au plus tard le vendredi 29 mai" "de prendre les mesures et décisions nécessaires".

Toutefois, la défenderesse (le Gouvernement) estime que, compte tenu du peu de temps disponible, il est "impossible" de le faire de manière appropriée, c'est-à-dire "d'une manière qui n'entraîne pas de risques irresponsables pour la santé publique, les conditions dans lesquelles l'organisation des activités des services religieux est rendue possible *devant également être convenues avec les représentants des différents cultes*, après avis scientifiquement fondé". Le Conseil d'État n'a pas d'autre choix que de suivre cette position.

fixant les conditions nouvelles de célébrations des baptêmes.
<https://www.cathobel.be/2020/07/protocole-de-leglise-catholique-en-vue-de-la-reprise-des-celebrations-liturgiques/>

De même, l'argument selon lequel deux demandeurs - le deuxième et le quatrième - "ont chacun un enfant qu'ils souhaitent faire baptiser" n'est pas, par nature, une question d'extrême urgence. Le fait que le baptême soit "l'un des rituels les plus importants" du culte catholique romain ne signifie pas que l'impossibilité temporaire de célébrer le baptême provoque toujours et dans chaque cas un état d'extrême urgence. Elle est confirmée par le communiqué de presse de la Conférence des évêques de Belgique du 14 mai 2020 dans lequel les évêques expriment leur préférence pour que la reprise des baptêmes soit alignée "sur la date de la levée plus générale du lock-down". À cet égard, les demandeurs n'expliquent pas pourquoi, dans leur situation spécifique, le report du baptême crée un désavantage auquel il faut remédier de toute urgence. Même l'âge des enfants concernés n'est pas communiqué.

Reste l'argument des requérants selon lequel la défenderesse "ne tient manifestement pas compte des besoins des citoyens religieux dans ce pays" et qu'ils n'ont aucune perspective de pouvoir effectivement vivre leur foi. C'est une critique qui manque totalement de fondement. Après tout, depuis le début du mois de mai 2020, le (Gouvernement) consulte *les représentants des différentes communautés religieuses* au sujet d'un redémarrage progressif des services religieux. Dans l'intervalle, il semble que les mesures concrètes suivantes aient été prises pour conduire à l'élaboration *par les évêques* d'une feuille de route précisant le déroulement des célébrations et les mesures de protection qui seront prises, à une demande d'avis au GEES (Groupe d'experts chargé de la stratégie de sortie), et la question de l'assouplissement des mesures coronaires relatives aux cultes sera traitée au Conseil national de sécurité le 3 juin 2020.

Plus précisément, comme l'a explicitement confirmé le (Gouvernement) lors de l'audience, le 3 juin 2020, le Conseil de sécurité nationale examinera dans quelle mesure et dans quelles conditions les cérémonies religieuses seront à nouveau autorisées. Il est clair que les conclusions sur cette question doivent être fondées sur une motivation adéquate. »

Ce rôle collectif des représentants des cultes semble ainsi un des éléments majeurs du raisonnement du Conseil d'État : il n'y a pas d'extrême urgence lorsque des négociations sont en phase finale entre autorités compétentes que sont le gouvernement d'une part et les évêques d'autre part. Et sans doute, comme on l'a souligné, le litige porté devant le Conseil d'État concernait-il moins les positions des pouvoirs publics que celles des représentants des cultes, ou en l'occurrence, les chefs du culte catholique⁴⁰.

⁴⁰ En l'espèce, c'est le rôle des Evêques catholiques qui est examiné par le Conseil d'Etat. Si l'affaire avait été introduite par des croyants protestants, à titre individuel, le cas aurait été fondamentalement différent : le représentant du culte protestant auprès des autorités publiques, le « Conseil administratif du Culte protestant et évangélique (CACPE) » - contrairement à un évêque catholique - n'a pas de compétence religieuse interne pour décider d'interdire ou non les

Et c'est bien aux représentants collectifs des cultes ou de la laïcité organisée que va se référer, une semaine plus tard, l'arrêté ministériel de déconfinement du 5 juin 2020, pour investir ceux-ci d'une compétence de principe, à première vue conforme à leur autonomie constitutionnelle (art. 21 de la Constitution). Ce sont ces représentants qui sont mis en charge d'« adopter les mesures nécessaires », et de « prévoir les lignes directrices ». On observe qu'il ne s'agit précisément pas d'une autonomie absolue : nulle abstention n'est possible dans le chef des cultes qui entendent relancer leurs pratiques collectives. En réalité, l'arrêté ministériel a limité l'autonomie des cultes concernés : à défaut de mesures nécessaires ou de protocole, dans le chef des représentants convictionnels, le déconfinement des activités religieuses reste interdit. De cette façon, la liberté des cultes semble à première vue plus au moins respectée : aucune obligation inconditionnelle n'est prévue, ni de réouverture, ni de rédaction de protocole. C'est bien la *réouverture* qui est implicitement conditionnée par la rédaction autonome d'un protocole, dont le contenu minimal est fixé anticipativement par l'arrêté ministériel, selon les formules qui ont déjà été citées plus haut :

« 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 : - le respect des règles de distanciation sociale, en particulier le maintien d'une distance d'1,5 mètre entre chaque personne, sauf pour les personnes qui vivent sous le même toit; - le respect du nombre maximum, fixé au préalable, de personnes par bâtiment, limité à 1 personne par 10 m², avec un maximum de 100 personnes par bâtiment jusqu'au 30 juin 2020 inclus, et de 200 personnes à partir du 1er juillet 2020; - l'interdiction de contacts physiques entre personnes et d'objets par plusieurs participants; - la mise à disposition, à l'entrée et à la sortie, des produits nécessaires à l'hygiène des mains. »⁴¹

sacrements, comme l'administration du baptême. Cette question reste du ressort des (dizaines de) confessions protestantes distinctes, compte tenu également de la liberté d'organisation de chacune. La décision du CACPE du 6 juin 2020 (valable jusqu'au 1er juillet 2020) de reporter le baptême ("Comme le contact physique ne peut être évité au moment du baptême, le ministère du baptême doit être reporté") est donc d'un tout autre ordre que la décision des évêques compétents en la matière au sein de leur diocèse. Une dénomination affiliée n'a pas l'obligation d'y adhérer. Et aucune dénomination non membre du CACPE n'y est non plus tenue.

⁴¹ Art. 6 AM 5 juin 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB 5 juin 2020.

Entretemps, le 25 juillet 2020 une condition a été ajoutée concernant le port du masque bucal⁴² :

« Toute personne à partir de l'âge de 12 ans est obligée de se couvrir la bouche et le nez avec un masque ou toute autre alternative en tissu dans les lieux suivants : (...) 5° les lieux de culte; »⁴³

Dès lors que la réouverture des lieux de cultes est laissée à la décision desdits cultes, l'autonomie des représentants concernés semble n'être limitée qu'en ce qui concerne le contenu des mesures et lignes directrices de réouverture : les conditions posées dans l'arrêté ministériel doivent être implémentées par des règles religieuses laissées dans leurs détails aux autorités du culte — ces autorités religieuses demeurant libres de ne pas donner suite aux facultés admises par les pouvoirs publics.

Mais autre limitation, moins visible, est particulièrement périlleuse au gré des principes constitutionnels : les arrêtés ont en effet ignoré la complexité et la variété des types de représentations des cultes reconnus et en particulier le fait qu'une partie des cultes reconnus sont représentés par un organe n'ayant pas d'autorité sur le plan théologique et cultuel. Une fois encore le modèle catholique semble avoir à tort dominé les esprits. Or, en investissant les organes représentatifs usuels de compétences nouvelles et inusitées, le ministre a méconnu le fait que le principe constitutionnel général d'autonomie religieuse s'applique à chaque (sous) dénominations autonomes relevant de mouvements pluriformes⁴⁴. Dans ce cas de figure, l'autonomie constitutionnellement garantie appartient en matière spirituelle et théologique à ces diverses (sous) dénominations constitutives⁴⁵, et non aux représentants responsables devant les

⁴² Art. 11 AM 24 juillet 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, MB 24 juillet 2020, ajoutant un article 21bis de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

⁴³ Une curiosité terminologique : en français ne sont visés que les lieux de culte tandis qu'en néerlandais l'obligation est plus large : elle concerne « les lieux de prières et de méditation » (« 5° de gebedshuizen en bezinningsplaatsen ». Aucune des deux versions ne reproduit la formule utilisée ailleurs dans l'arrêté : « bâtiments de culte et des bâtiments destinés à l'exercice public de l'assistance morale non confessionnelle ». La nouvelle disposition concernant le port du masque s'est progressivement étendue à divers autres lieux, sans jamais revoir la nomenclature visant spécifiquement les lieux « de culte ». On entreverra sans doute là une des tensions implicites liées à la compréhension variable des singularités des structures de la laïcité organisée en Belgique.

⁴⁴ C'est le cas, par exemple, pour les organes qui représentent le culte protestant (CACPE), israélite (CICB) et musulman (EMB).

⁴⁵ En ook, niet te vergeten: de autonomie van denominaties van erkende erediensten die géén deel uitmaken van het representatieve orgaan. Het kan hierbij zelfs gaan om erkende en staatsgefinancierde entiteiten. Voorbeeld: *la Communauté israélite libérale de Bruxelles* (non consistoriale), le synagogue Beth Hillel, reconnue et financée par l'Etat belge depuis 1995, AR 1 septembre 1995 (confirmation de cette situation : "nous ne dépendons d'aucune institution centrale,

pouvoirs publics qui ne le sont que pour d'autres domaines (administratifs ou financiers) liés au culte⁴⁶.

On observera qu'aucune procédure spécifique de validation de ces protocoles n'est organisée par l'arrêté ministériel. On pourrait estimer que ce n'est là, une fois encore, que la trace du principe constitutionnel d'autonomie. Mais à bien observer, autant les contacts et les négociations entre les autorités publiques et les autorités convictionnelles *reconnues* ont été naturels et généralement avérés, autant l'arrêté a-t-il évité de créer de nouvelles procédures envers les cultes non reconnus. Est-ce à dire que l'autonomie de ces mouvements est particulièrement respectée, ou est-ce laisser entendre qu'ils pourraient ne pas être associés aux modalités structurelles de concertations ?

Ainsi, dans l'application de l'arrêté ministériel du 5 juin 2020, quelle marge est réellement laissée par exemple aux Témoins de Jéhovah pour reprendre leurs réunions régulières ? Leurs représentants nationaux ne semblent pas faire partie des "organisations représentant les services culturels et les organisations d'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle" chargées de définir les mesures et les protocoles. Pour autant que l'on sache, ils n'ont pas non plus été consultés par le ministre qui a adopté l'arrêté du 5 juin 2020.

Or, en définitive, ce n'est que si la disposition ministérielle est lue de façon étendue qu'elle s'applique alors également aux organismes représentatifs des religions non reconnues. Si ce n'était pas le cas, cette disposition relative au déconfinement serait incomplète et donc discriminatoire.

3. CONCLUSIONS

Entre le formalisme classique des relations avec les cultes reconnus, potentiellement inadapté aux questions sanitaires en période de crise, et l'absence de toute contrainte procédurale spécifique dans l'exercice général des garanties de base de la liberté de religion et de l'autonomie de tout culte, reconnu ou pas, c'est donc un chemin de crête qui a été inauguré : un semi-formalisme auquel l'ensemble des secteurs sociaux doit être associé pour co-construire une confiance sanitaire commune à travers de nouveaux dispositifs d'expertises mixtes, en dehors des cadres procéduraux formels de chaque secteur.

ni sur le plan culturel, ni sur le plan administratif" E-mail G. Tihon-Susswein (synagogue Beth Hillel) à Adriaan Overbeeke, d.d. 10 mars 2005).

⁴⁶ C-à-d: le temporel du culte (matière régionalisée), l'organisation de l'enseignement religieux dans les écoles officiels (matière communautarisé).

C'est ce mouvement général, construit dans l'urgence, qui contribue à déstabiliser quelque peu les catégories usuelles du droit des cultes, et à lui donner ce « geste tremblé » d'une légistique de crise.

Conclure que toutes les incertitudes que l'on a observé sont peu de choses au regard des enjeux sanitaires d'une coopération loyale de tous en temps de crise, n'est pas partagé par toutes les parties au débat social en Belgique. De nombreux juristes universitaires et les principaux constitutionnalistes ont été attentifs à dénoncer tous les risques de discriminations et de limitations disproportionnées des libertés publiques, même si peu ont été spécifiquement préoccupés du sort de la liberté de religion. Pays sécularisé oblige...

Si à une incertitude aggravée a répondu un processus participatif élargi, on a noté combien la géométrie de cette participation a été incertaine. Mais il y a davantage : à une incertitude aggravée devait également répondre un processus législatif mesuré, sans restriction inutile des droits constitutionnels. Ce n'est pas sans risque que l'on a vu les discussions politiques se limiter à la question de savoir ce qu'est un "service essentiel" - par exemple, du point de vue socio-économique qui est si important pour le gouvernement. Les considérations relatives aux droits fondamentaux auraient pu également être plus soigneusement pesées. Le fait qu'à tous les stades des arrêtés ministériels COVID — adoptés entre mars et juillet, une période de quatre mois !—l'avis du Conseil d'État n'ait pas été sollicité ne rend pas rétrospectivement trop optimiste.