

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La liberté de religion à l'épreuve de la lutte contre le coronavirus

Christians, Louis-Leon; Wattier, Stephanie; AMEZ, Frederic

*Published in:*

Les grands arrêts belges en matière de religions et de philosophies

*Publication date:*

2023

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Christians, L-L, Wattier, S & AMEZ, F 2023, La liberté de religion à l'épreuve de la lutte contre le coronavirus. dans L-L Christians, S Wattier & F Amez (eds), *Les grands arrêts belges en matière de religions et de philosophies*. Grands arrêts, Larcier , Bruxelles, pp. 553-569.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## VII. LA RELIGION ET LA SANTÉ PUBLIQUE

### VII.1. La liberté de religion à l'épreuve de la lutte contre le coronavirus

**C.E., arrêt n° 249.177 du 8 décembre 2020**

Demande en suspension – Arrêté ministériel – Extrême urgence – Mesures de lutte contre la propagation du coronavirus – Liberté de religion – Fêtes religieuses – Injonction du gouvernement fédéral

#### Résumé

*La liberté de culte est l'une des « valeurs fondamentales de la protection que la Constitution confère aux sujets de droit ». Face aux singularités du culte juif, aucun motif ne permet de supposer a priori que l'examen approfondi des circonstances spécifiques de ces cas particuliers ne permettrait pas d'établir de manière fiable qu'il n'existe pas de danger d'une augmentation significative du risque d'infection. Une réglementation qui ne limite pas de manière disproportionnée l'exercice collectif du culte impose une concertation avec les représentants des communautés religieuses et non confessionnelles.*

#### Extraits

11. Les parties requérantes allèguent à première vue à bon droit que la liberté de religion qui est ici en jeu constitue un droit fondamental d'une nature particulière et qu'elle a occupé de tout temps une place essentielle dans la Constitution. La reconnaissance de la liberté de culte faisait partie en 1830 des principales exigences des révolutionnaires belges et la garantie d'une liberté de culte inviolable a été jugée nécessaire pour les perspectives d'avenir du nouvel État lors de la discussion de la Constitution de 1831 au Congrès national [...].

Comme le déclare la Cour [c]onstitutionnelle dans son arrêt n° 62/2016 du 28 avril 2016, la liberté de culte est l'une des « valeurs fondamentales de la protection que la Constitution confère aux sujets de droit ».

À première vue, les requérants sont fondés à soulever que le droit à pratiquer la foi de manière collective, en présence d'autres croyants, constitue l'essence même de la liberté de culte.

12. Dans la mesure où l'article 9 de la CEDH et l'article 18 du PIDCP reconnaissent le droit d'exprimer sa religion seul ou avec d'autres, ils ont une portée similaire à celle de l'article 19 de la Constitution. Dès lors, les garanties offertes par ces dispositions forment, dans cette mesure, un ensemble indissociable.

13. L'une de ces garanties tient en ce qu'une éventuelle restriction de la liberté de religion doit non seulement répondre à un besoin social impérieux – en l'espèce, la maîtrise de la crise sanitaire causée par l'épidémie de coronavirus – mais aussi en ce qu'elle doit être proportionnée à l'objectif poursuivi.

14. En l'occurrence, les parties requérantes contestent l'interdiction, sauf exceptions limitées, que l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, modifié les 1<sup>er</sup> novembre 2020 et 28 novembre 2020, impose à l'exercice collectif du culte. Elle signifie pour eux l'impossibilité quasi totale de pratiquer leur religion collectivement.

Le Conseil d'État ne suit pas, pour l'heure, la thèse selon laquelle il ne serait question que d'une restriction plutôt limitée de la liberté de culte, comme l'affirme la partie adverse.

En se limitant à accorder la même exception pour les mariages et les enterrements religieux [qu' à d'autres domaines visés], la défenderesse n'a pas, à première vue, suffisamment tenu compte de ce que les services religieux eux-mêmes considèrent comme des cérémonies importantes.

Les seules exceptions à l'interdiction de la pratique collective du culte prévue par l'article 17 concernent le mariage (avec un maximum de cinq personnes, sans compter les enfants jusqu'à 12 ans), les funérailles (avec un maximum de quinze personnes, sans compter les enfants jusqu'à 12 ans), et l'inclusion d'un service de culte pour distribution par tous les canaux disponibles (avec un maximum de dix personnes). On ne sait pas très bien pourquoi les différentes variations de chiffres ont été décidées et justifiées. En tout cas, à première vue, les parties requérantes supposent que les exceptions peuvent difficilement, voire pas du tout, être appliquées dans leur cas. Il est expliqué, entre autres, que[,] pour une cérémonie de mariage juif, au moins dix hommes juifs (un « *minyan* ») doivent être présents et que la foi juive ne permet pas de filmer dans une synagogue pendant que les gens prient et que ces images sont distribuées à tous les croyants.

[...]

15. Si la situation épidémiologique reste préoccupante, elle n'a pas empêché qu'il soit décidé par l'arrêté ministériel du 28 novembre 2020 de procéder à un certain assouplissement des mesures d'urgence existantes pour limiter la propagation du coronavirus.

Dans cette perspective et étant donné la restriction sévère de la liberté de religion qui découle de l'interdiction d'un exercice collectif du culte pour les parties requérantes, il ne paraît, à première vue, pas proportionné que la partie adverse n'ait pas même prévu la possibilité d'un exercice collectif du culte au moins – à titre d'exception et sous conditions – dans des cas particuliers, le cas échéant uniquement sur demande avec indication du lieu et du moment. Le Conseil d'État n'aperçoit aucun motif permettant de supposer *a priori* que l'examen approfondi

des circonstances spécifiques de ces cas particuliers ne permettrait pas d'établir de manière fiable qu'il n'existe pas de danger d'une augmentation significative du risque d'infection.

16. Le Conseil d'État estime provisoirement que l'interdiction attaquée affecte à ce point la liberté de religion des parties requérantes qu'elle ne peut pas être considérée comme proportionnée à l'objectif poursuivi.

Le premier moyen est sérieux.

19. L'interdiction de l'exercice collectif des cultes a initialement été imposée par l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> novembre 2020 qui ne s'appliquait que jusqu'au 13 décembre 2020 inclus. Ainsi que le font valoir les parties requérantes, l'arrêté ministériel offrait la perspective « d'encore célébrer une partie des fêtes religieuses [de la fête de Hanoucca] à la synagogue ».

Celle-ci a été balayée par l'arrêté ministériel du 28 novembre 2020 qui prolonge l'interdiction jusqu'au 15 janvier 2021. L'arrêté ministériel place aussi les cinquième et sixième parties requérantes dans l'impossibilité d'organiser leur cérémonie de mariage juif, planifiée de longue date.

20. Eu égard notamment aux pièces qu'elles ont communiquées, les parties requérantes sont réputées étayer suffisamment le fait qu'elles se trouvent face à une situation où seule une mesure prise en extrême urgence pourrait éviter qu'elles subissent un préjudice dont il est établi qu'il les affecte de manière particulièrement grave et touche non seulement les cinquième et sixième parties requérantes[,] mais également les troisième et quatrième requérants, qui sont juifs pratiquants, sans oublier les première et deuxième parties requérantes pour lesquelles on peut admettre qu'en tant que pouvoir organisateur et propriétaires d'une synagogue, elles soient censées défendre présentement l'intérêt collectif des croyants de leur communauté.

Les réfutations de la partie adverse ne sauraient convaincre du contraire. Il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer sur la manière adéquate dont il convient de pratiquer la religion juive ni de se risquer à spéculer sur l'avenir.

21. Enfin, il s'avère que les parties requérantes ont effectivement agi selon l'extrême urgence dont elles se prévalent. Elles ont, en effet, introduit leur demande le cinquième jour qui suit la publication de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 au *Moniteur belge* du 29 novembre 2020.

22. Il est également satisfait à la condition de l'extrême urgence.

[...]

25. Les parties requérantes demandent que, afin de remédier à la limitation disproportionnée de la liberté de culte, la suspension soit prononcée et qu'il soit ordonné à la partie adverse d'élaborer une nouvelle réglementation qui ne restreindrait pas de manière disproportionnée la liberté de culte. Le Conseil d'État estime que les intérêts desdites parties sont suffisamment sauvegardés en ordonnant uniquement la mesure provisoire consistant à prévoir la mise en place par la partie adverse de nouvelles règles ne présentant pas l'irrégularité

à première vue constatée dans le moyen jugé sérieux ainsi qu'en permettant par conséquent à la partie adverse, comme elle l'a demandé, de prendre un nouvel arrêté.

À cet effet, la partie adverse se voit accorder ci-après dans le dispositif un délai de cinq jours jusqu'au 13 décembre 2020 inclus pour remplacer les articles 15 et 17 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, tels qu'ils ont été modifiés par les arrêtés ministériels des 1<sup>er</sup> novembre 2020 et 28 novembre 2020, par une réglementation qui ne limite pas de manière disproportionnée l'exercice collectif du culte. Il s'impose que ledit remplacement s'effectue en concertation avec les représentants des communautés religieuses et non confessionnelles.

[...].

---

## Observations

---

### *Introduction*

L'arrêt rendu par le Conseil d'État le 8 décembre 2020 est l'un des nombreux arrêts ayant été rendus relativement à la conformité avec les droits et libertés des mesures de lutte contre une crise sanitaire majeure : la contagion au Covid-19 dont l'apogée s'est étendu de 2020-2022 et qui allait en définitive coûter la vie à près de 35.000 personnes en Belgique. Cette crise a entraîné de nombreuses limitations aux libertés publiques<sup>1</sup>. En l'espèce, c'est la conformité à la liberté de culte qui était contestée par les parties requérantes.

Dans le cadre du présent commentaire, après un rappel du cadre juridique dans lequel s'insère cet arrêt (A) et un rappel des faits (B), l'on s'attarde sur trois enseignements principaux de cette décision : la question des religions et philosophies, inégales ou singulières devant les mesures sanitaires (C), la question de la représentation en justice des communautés culturelles (D) ainsi que l'injonction formulée à l'endroit du gouvernement fédéral d'entrer en dialogue avec les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles (E).

### *A. Rappel du cadre juridique dans lequel s'insère l'arrêt du Conseil d'État*

Chronologiquement, l'exercice collectif du culte et de l'assistance morale non confessionnelle a d'abord été interdit, lors de la « première vague » de la pandémie, du 14 mars au 8 juin 2020. Ensuite, il a été réautorisé durant l'été 2020 moyennant le respect de règles sanitaires strictes et un nombre limité de personnes<sup>2</sup>. La situation étant redevenue préoccupante au début de l'automne,

---

1 Pour une mise en contexte, voy. J.-Ph. SCHREIBER, *La religion à l'épreuve de la pandémie* (mars-juin 2020), Bruxelles, ULB-Orela, 2020, 54 p. Voy. aussi « Religion et État en contexte de crise sanitaire. Épidémies de coronavirus et religions en Belgique en 2020 », *Rapport Orela*, ULB, 2020.

2 Un maximum de deux cents personnes était autorisé pour les cérémonies du 1<sup>er</sup> au 31 juillet 2020 et quatre cents personnes à partir du 1<sup>er</sup> août 2020.

un arrêté ministériel du 18 octobre 2020 a limité l'exercice du culte et de l'assistance morale non confessionnelle à quarante personnes. À la suite de la confirmation d'une « deuxième vague » épidémique en octobre, plusieurs autres arrêtés ministériels ont été adoptés, dont il est notamment question dans l'arrêt du 8 décembre 2020.

Plus précisément, l'arrêt ministériel du 28 octobre 2020, publié le même jour au *Moniteur belge*, a notamment instauré d'importantes restrictions à la liberté de religion. Cet arrêt a, ensuite, été modifié par un arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> novembre 2020, également publié le même jour, puis par un arrêté ministériel du 28 novembre 2020, publié le lendemain. Ces mesures ont d'abord été d'application jusqu'au 19 novembre en vertu de l'arrêt ministériel du 28 octobre 2020, ensuite elles ont été prolongées jusqu'au 13 décembre par l'arrêt ministériel du 1<sup>er</sup> novembre 2020, et jusqu'au 15 janvier 2021 par l'arrêt ministériel du 28 novembre 2020.

### **B. Rappel des faits ayant donné lieu à l'arrêt du Conseil d'État du 8 décembre 2020<sup>3</sup>**

Les parties requérantes demandaient notamment la suspension, selon la procédure en extrême urgence, des articles 15, §§ 1<sup>er</sup> et 3, 17 et 26 de l'arrêt ministériel du 28 octobre 2020, tel que modifié par l'arrêt du 1<sup>er</sup> novembre 2020, ainsi que de l'article 8 de l'arrêt ministériel du 28 novembre 2020. Ces articles contenaient d'importantes restrictions à la liberté de religion, en disposant que l'exercice du culte et des activités non confessionnelles ne pouvait avoir lieu qu'avec un maximum de dix personnes à des fins d'enregistrement dans le but d'une diffusion par tous les canaux disponibles, que les enterrements et crémations pouvaient réunir un maximum de quinze personnes<sup>4</sup> et que les mariages pouvaient se tenir avec la seule présence des conjoints, des témoins, de l'officier de l'état civil ou du ministre du culte. Une série de règles de distanciation sociale y étaient également énoncées (1,5 m entre les personnes, port du masque, hygiène des mains, etc.).

3 À ce sujet, voy. aussi M. SERVAIS, « Des mesures provisoires au secours de la liberté de culte ou de la santé publique ? Note sous C.E. 8 décembre 2020 », *A.P.T.*, 2021/3, pp. 511-517 ; S. WATTIER et F. XAVIER, « Les restrictions à la liberté de religion durant la deuxième vague de coronavirus : analyse des arrêtés du Conseil d'État », *J.T.*, 2021, pp. 241-246 ; ainsi que J. BERNAERTS et A. OVERBEEKE, « Case law on the freedom of religion during the COVID-19 Crisis in Belgium », *Journal of Church and State*, 2022, vol. 64/4, pp. 663-682 ; L.-L. CHRISTIANS, « La déstabilisation sanitaire de la liberté de culte en droit belge. Entre troisième vague Covid-19 et postmodernité », in L. DANTO et C. BURGUN (éd.), *L'Église en état d'urgence. Droit canonique et gestion de la pandémie de la Covid-19*, Paris, Cerf, 2021, pp. 151-179 ; L.-L. CHRISTIANS et A. OVERBEEKE, « Le droit belge des cultes au défi de la crise sanitaire de la covid-19. Légistique de crise entre vieux réflexes et nouvelles réalités », *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 54/1, 2020, pp. 1-23 ; L.-L. CHRISTIANS, « COVID-19, law and religion in Belgium », *Fides & Libertas*, 2021, p. 67 ; F. JUDO, « De Raad van State, de COVID-maatregelen en de erediënsten – een consistent verhaal? », *R.W.*, 2020-2021, liv. 34, pp. 1357-1360 ; F. JUDO, « De Geest is niet gehaast » (note sur C.E., 28 mai 2020), *Juristenkrant*, 10 juin 2020, p. 12 ; P. MINSIER, « La religion au temps du Corona : une liberté comme les autres », in S. PARSA et M. UYTENDAELE (dir.), *La pandémie de Covid-19 face au droit*, vol. 2, *Analyse et perspective d'une crise et de ses lendemains*, Limal, Anthemis, 2022, pp. 389-402.

4 Et ce, sans possibilité d'exposition du corps.

Les requérants – deux pouvoirs organisateurs de synagogues à Anvers et quatre personnes physiques qui sont des croyants juifs<sup>5</sup> – réclamaient, en outre, que soit élaborée, à bref délai, une nouvelle réglementation afin que les cérémonies religieuses puissent à nouveau se tenir conformément aux prescriptions culturelles, ainsi que la confirmation de la possibilité, pour les synagogues, de rester ouvertes pour l'étude, l'enseignement et la réflexion, même si cela implique la présence de plus de quatre personnes, et ce, dans le respect des mesures sanitaires<sup>6</sup>. Selon eux, les mesures étaient contraires à l'exercice collectif du culte et de l'assistance morale non confessionnelle, sauf en ce qui concerne les mariages, enterrements et cultes qui étaient enregistrés dans le but d'être diffusés, à condition de réunir un nombre extrêmement limité de personnes. Les requérants invoquaient la violation de l'article 19 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 18 et 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ils estimaient que les dispositions attaquées emportaient une interdiction nationale de l'exercice du culte, à quelques exceptions près qui seraient « taillées sur mesure »<sup>7</sup> pour le culte catholique romain et empêcheraient la tenue du culte collectif pour la communauté juive. Tout en précisant que les mesures leur paraissent légitimes en raison de la situation sanitaire, les requérants estimaient qu'elles étaient disproportionnées.

### *C. Religions et philosophies, inégales ou singulières devant les mesures sanitaires*

Les polémiques les plus dures face aux restrictions publiques durant la crise sanitaire Covid-19 ont moins concerné les incertitudes scientifiques et politiques que le sentiment de discrimination entre secteurs d'activité, qu'il s'agisse de restrictions ou de compensations financières. Chaque activité sociale a contesté les règles qui lui étaient appliquées, plaidant avec force son sens propre des responsabilités et sa singularité face à la crise sanitaire. Les comparaisons entre secteurs se sont multipliées et il en a résulté une réglementation de plus en plus morcelée et labile. Une perte de cohésion sociale s'est ainsi progressivement superposée aux désarrois sanitaires et économiques, s'aggravant au gré des vagues successives de contamination.

Une certaine postmodernité pourrait 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 restaurants, des marchés et des grands magasins. Souvent le

5 Les troisième et quatrième requérants sont des croyants pratiquants et la troisième partie est, en plus, membre du conseil d'administration d'un des deux pouvoirs organisateurs de synagogue requérants. Les cinquième et sixième requérants sont des fiancés sur le point de se marier suivant la tradition juive.

6 C.E., 8 décembre 2020, n° 249.177, *Congrégation Yetev Lev Dsatmar Antwerp Limited e.a.*

7 C.E., 8 décembre 2020, n° 249.177, *Congrégation Yetev Lev Dsatmar Antwerp Limited e.a.*, pt 8.

débat a porté sur la notion de service « essentiel »<sup>8</sup>, 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.

Les religions n'ont pas échappé à cette course à la singularité et à l'essentialité. L'arrêt rapporté en témoigne, avec d'autres, mais, en l'occurrence, il atteste la pertinence de certaines revendications.

Comme on l'a déjà indiqué, les singularités des prescriptions juives en matière rituelle sont d'autant plus marquantes qu'elles se distinguent des modalités chrétiennes qui *volens nolens* servaient de référent religieux implicite pour mesurer l'impact tant psychologique que sanitaire des restrictions sanitaires. S'il est d'usage de retransmettre à la télévision publique les offices catholiques, qui peuvent ainsi être suivis par les isolés sans réprobation, il n'en va pas de même pour la tradition juive, dont les requérants explicitent les positions négatives envers ces retransmissions. S'il est d'usage en droit canonique d'admettre que cinq personnes suffisent à la célébration d'un mariage valide, il n'en va pas de même pour la tradition juive, dont les requérants, une fois encore, ont dû rappeler la nécessité d'une assemblée d'au moins dix personnes. Ils auraient pu poursuivre et mentionner d'autres différences encore, et, si pas eux, des fidèles d'autres cultes ou d'autres obédiences auraient pu montrer que les usages chrétiens, fussent-ils historiquement dominants, ne peuvent pas d'emblée servir de référentiel « universel » pour caractériser « le religieux ».

C'est ce que le Conseil d'État, en assemblée générale, a dû rappeler quelques jours plus tard à un requérant catholique qui invoquait la récente jurisprudence acquise par les requérants juifs : « il convient à cet égard de souligner que le Conseil d'État a été saisi d'une cause précise de laquelle il apparaissait que la religion israélite n'autorise pas de filmer des cérémonies dans une synagogue lorsque les fidèles prient et que pour certains rites religieux dont le mariage, au moins dix hommes doivent pouvoir se réunir dans la synagogue. Or, pour les mariages, l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, précité[, ] ne prévoyait, à l'époque, que la présence de cinq personnes maximum, les enfants n'ayant pas plus de douze ans, n'étant pas compris. Ce qui empêchait toute célébration de mariage selon le rite judaïque. Le Conseil d'État a ainsi jugé qu'il s'agissait d'une atteinte disproportionnée à la liberté d'exercer collectivement un culte. Il ne peut donc être tiré argument de cet arrêt pour considérer que la limite à 15 personnes pour la participation à des funérailles ou des crémations aurait également été jugée disproportionnée ».

<sup>8</sup> J.-F. MAYER, « How essential is religion? Meanings and perceptions of religion during the Covid-19 pandemic in Europe », *Fides & Libertas*, 2021, p. 110.

Ce sont bien les caractéristiques singulières de chaque contexte, et en l'espèce de chaque religion, qui sont à prendre en compte. Ce sont les usages et prescriptions juifs, qui, à défaut d'avoir été pris en compte par les arrêtés attaqués, en viennent à empêcher totalement le culte juif, alors que le culte catholique se voyait seulement limité au regard de ses propres normes, y compris au regard des mesures préventives décidées par les autorités catholiques elles-mêmes. Il est certain que ces normes religieuses, *qualitate qua*, ne bénéficient, d'aucune relevance de droit dans l'ordre juridique belge. En revanche, comme une doctrine classique le maintient de façon aussi constante que non interrogée<sup>9</sup>, ces normes peuvent et doivent être prises en compte *comme faits*. C'est alors l'effectivité même de ce fait normatif qui en conditionne la prise en compte. Il convient d'observer non pas sa validité formelle dans l'ordre religieux, mais bien son efficience : ces « normes religieuses » contribuent-elles à décrire présomptivement une réalité objective ? C'est donc bien la réalité d'un usage convictionnel « atteignant un certain degré de force, de sérieux, de cohérence et d'importance » qu'il s'agit de confirmer dans le chef du requérant.

Pour mener à bien son examen de proportionnalité, le Conseil d'État ne renvoie pas les parties juives à imaginer ou à découvrir dans leur tradition une « auto-exception », fût-elle partielle, pour les temps de crise. Loin d'entrer dans une régression à l'infini d'aménagements réciproques, loin de valider d'emblée la « primauté » mécanique de la norme étatique, le Conseil d'État prend acte, dans cette procédure en extrême urgence, de ce qui apparaît, faute d'accommodement au sein de la tradition juive, une impossibilité absolue de toute cérémonie de mariage au regard des jauges imposées par les arrêtés contestés, jauges qui n'oblitérent pas avec la même intensité les autres cultes. La disparité des normes et usages construit ainsi la différence de contextes dont l'absence de prise en compte constitue l'équivalent d'une discrimination indirecte. C'est le principe d'égalité davantage que celui de liberté qui est mis en œuvre.

On reporte à la section suivante la question de savoir si, en l'espèce (c'est-à-dire dans le cadre d'un recours en extrême urgence), l'existence de ces prescriptions ou de ces usages pouvait être actée sur la seule base de leur affirmation par le requérant ou s'il eût été important, en l'espèce, que ces prescriptions ou ces usages soient confirmés par des autorités religieuses ou tenant lieu.

On remarquera que l'examen prudent des singularités religieuses par le Conseil d'État ne conduit pas ce dernier à suspendre les arrêtés contestés : au titre de la balance des intérêts, le Conseil d'État a estimé que les intérêts

---

<sup>9</sup> Voy. nos développements in L.-L. CHRISTIANS et A. OVERBEEKE. « Religious rules and principles in Belgian law », in R. BOTTONI, R. CRISTOFORI et S. FERRARI (éd.), *Religious Rules, State Law, and Normative Pluralism. A Comparative Overview*, International Academy of Comparative Law, Berlin, Springer, 2016, pp. 91-117 ; L.-L. CHRISTIANS, « Les prescriptions convictionnelles en droit matériel belge (1830-2008) », in J. VANDERLINDEN et M.-C. FOBLETS (éd.), *Convictions philosophiques et religieuses et droits positifs*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 271-321.

des requérants seraient suffisamment satisfaits par l'injonction faite à l'État d'adopter un nouvel arrêté ministériel, dans le respect du caractère proportionné des restrictions à l'exercice collectif de la liberté de culte, dans un délai de cinq jours, en concertation avec les représentants des communautés religieuses et non confessionnelles, comme on le verra plus loin (E).

On voudrait avant cela élargir encore l'apport de l'arrêt commenté quant au traitement différencié des religions et philosophies, au-delà d'un principe d'uniformité. Tout d'abord, en notant que le statut constitutionnel spécifique des cultes reconnus et des organisations philosophiques reconnues (art. 24 et 181) n'épuise pas la garantie constitutionnelle de liberté de religion et de conscience, qui bénéficie à toute pratique individuelle ou collective. Il en allait bien ainsi dans la lutte contre un virus peu attentif à la nature reconnue ou non de la dénomination au titre de laquelle des personnes s'assemblent. Les arrêtés sanitaires ne limitaient effectivement pas leurs mesures de limitations aux seules cérémonies des dénominations reconnues. Ils les visaient toutes.

Enfin, presque toutes : les premiers arrêtés, en effet, ne visaient pas les cérémonies des organisations philosophiques non confessionnelles. Il omettait, d'une part, les activités collectives des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues par la loi (comme le baptême laïque, la fête de la jeunesse laïque, l'assistance morale collective de la laïcité organisée, l'assistance visée à l'article 181 de la Constitution), mais aussi les 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, les normes prohibaient-elles les activités collectives ouvertes à un public indéterminé, à la différence d'une assemblée purement privée (p. ex., au sein d'un couvent ou d'une loge), mais le texte ne le précisait pas. 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, plusieurs règlements locaux vont-ils interdire « les fêtes initiatiques et philosophiques »<sup>10</sup>, tandis que la Région de Bruxelles-Capitale allait adjoindre le qualificatif « non confessionnelle »<sup>11</sup> à sa réglementation. Il a fallu attendre<sup>12</sup> l'article 6 de l'arrêt ministériel du 5 juin 2020 pour viser inclusivement « l'exercice collectif du culte et

10 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. p. ex. <https://berchem.brussels/fr/actualite/covid-19-questions-relatives-aux-fetes-religieuses-et-philosophiques>.

11 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).

12 Quoique le site web gouvernemental Covid-19 complète bien plus tôt, dans sa « 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>.

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 part<sup>13</sup> à la formule la plus exacte du point de vue du régime constitutionnel de reconnaissance fixé à l'article 181 de la Constitution, mais semble au même moment créer une asymétrie quant à l'extension des activités philosophiques non reconnues.

Plus généralement encore, comme on l'a mentionné, les singularités à prendre en compte se jouent non seulement entre les cultes, entre les philosophies, reconnues et non reconnues, mais aussi plus largement au regard d'autres activités sociales. Loin de se voir « protégées » au titre de liberté de culte et de conscience, les activités collectives religieuses et philosophiques ont fait l'objet de mesures restrictives spécifiques, qui ont été estimées, au gré des acteurs, comme plus lourdes et plus longues que celles frappant d'autres secteurs.

Sans entrer dans l'examen de ces vastes pesées – effectuées par l'ensemble des Hautes juridictions belges et européennes, avec des résultats très variables<sup>14</sup> –, on se limitera ici à évoquer la singulière affaire tranchée par la cour d'appel de Bruxelles<sup>15</sup>, concernant un guitariste. Celui-ci estimait que les salles de spectacles étaient frappées de restrictions plus sévères que les églises. Il avait alors conçu d'improviser son récital dans une église, affirmant ainsi pouvoir bénéficier des facilités administratives prévues pour ces lieux. La cour d'appel, après s'être référée à « l'un des rares arrêts faisant droit à la demande d'une partie requérante, et avoir noté que le Conseil d'État a ordonné, à titre de mesures provisoires, que l'État belge [...] prenne “des mesures qui ne restreignent pas de manière disproportionnée la pratique collective du culte” (arrêt n° 249.177 du 8 décembre 2020) », estime violés les « principes d'égalité et de non-discrimination, consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution, en constatant que “le citoyen qui souhaite assouvir son besoin de spiritualité religieuse peut participer à un rassemblement de 15 personnes dans un lieu de culte pour assister à une cérémonie religieuse et le ministre du culte peut organiser librement un tel rassemblement, moyennant le respect des règles énoncées à l'article 15 de l'AM du 28 octobre 2020. Par contre, le citoyen qui souhaite assouvir son droit à l'épanouissement culturel ne peut

13 Au même moment, le texte français de l'arrêt 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* ».

14 En droit comparé, voy. not. P. CONSORTI (dir.), *Law, Religion and Covid-19 Emergency*, DireSom Papers, Pisa, 2020 ; J. MARTINEZ-TORRON et L. BELEN-RODRIGO (dir.), *Covid-19 y libertad religiosa*, Madrid, Éd. Justel, 2021 ; L. KÜLHE et A.L. ZWILLING (dir.), *Covid-19 and Religious Freedom in Europe*, Springer, 2023, à paraître ; G.A. DU PLESSIS et A. PORTARU, « Restrictions to religious worship during COVID-19: A bird's-eye view of Court decisions from selected European countries and the European Court of Human Rights », *Journal of Church and State*, 2022, vol. 64/4, pp. 641-662 ; C. MALA CORBIN, « Religious liberty in a pandemic: constitutional challenges to mass gathering bans », *Fides & Libertas*, 2021, pp. 132 et s. Voy. aussi Cour eur. D.H., arrêt *Constantin-Lucian Spinu c. Roumanie*, 11 octobre 2022, n° 29443/20 (à propos de la restriction sanitaire à la pratique d'un culte par un détenu).

15 Bruxelles, 27 avril 2021, *État belge c. Ligue des droits humains et QD*, R.G. n° 2021/KR/17, inédit.

pas participer à un rassemblement de 15 personnes, ni dans un lieu de culte ni dans une salle de concert, pour assister à un concert de musique, dans le respect des mêmes règles. Et un artiste ne peut organiser librement un tel rassemblement à l'inverse d'un ministre du culte" alors qu'une cérémonie religieuse pourrait parfaitement prendre une forme musicale et se transformer *de facto* en concert ». L'arrêt conclut qu'« ainsi que [FD] l'indique, ce traitement discriminatoire demeure dépourvu de toute justification devant la cour et aucune raison scientifique n'est avancée pour justifier que[,] si 15 personnes se r[a]sssemblent au nom d'un dieu ou d'une philosophie, le risque de contamination serait moins élevé que si les mêmes 15 personnes se ressemblaient, dans exactement les mêmes conditions, sans invoquer une quelconque croyance ou recherche philosophique ».

#### D. La représentation en justice des communautés culturelles

Il est remarquable que, si le Conseil d'État a été saisi par des parties diverses, pas un seul organe représentatif du culte ne figure au rang des requérants. Ceci n'est pas sans rappeler l'arrêt du 28 mai 2020, par lequel la Haute juridiction administrative se prononçait sur un recours similaire émanant de fidèles catholiques<sup>16</sup>. Le recours avait à l'époque été exclusivement introduit par des fidèles à titre particulier, sans qu'aucun évêque ne se porte partie à la cause. Parmi les auteurs du recours qui a donné lieu à l'arrêt rapporté figurent, en outre, des associations de droit privé. Ceci appelle au moins quatre remarques.

Premièrement, il faut remarquer que, si les requérants revendiquent le droit de pratiquer collectivement leur religion, ceux-ci sont majoritairement des particuliers. L'enjeu du recours est donc bien la liberté individuelle de culte (fût-elle exercée collectivement) garantie par l'article 19 de la Constitution, et non l'autonomie des communautés religieuses consacrée par son article 21. Dans cette perspective, le culte dont les requérants souhaitent retrouver la pratique importe peu. Dans l'arrêt annoté, il s'agit d'un culte reconnu, le culte israélite. Mais le recours aurait dû être reçu de la même manière s'il avait émané de fidèles d'un culte non reconnu. En ce sens, la conclusion que tire le Conseil d'État de son analyse est interpellante : il demande au gouvernement de remplacer les mesures attaquées par des mesures limitant de manière mieux proportionnée la liberté de culte et estime qu'« il s'impose que ce remplacement ait lieu en concertation avec les représentants des communautés religieuses et non confessionnelles ». Pragmatique, le gouvernement a considéré que seuls les organes représentatifs des cultes reconnus étaient visés par ce passage de l'arrêt. Pourtant, la liberté de culte concerne aussi les fidèles des cultes non reconnus qui, par hypothèse, ne reconnaissent pas la légitimité des organes représentatifs consultés par le gouvernement. On peut se demander si le Conseil

16 C.E., 28 mai 2020, n° 247.674, *Suenens e.a.*

d'État aurait émis la même injonction si le recours avait été introduit par des fidèles d'un culte non reconnu et, dans l'affirmative, comment elle aurait été appliquée (voy. *infra*).

Deuxièmement, outre les fidèles agissant à titre particulier, le recours est introduit par deux personnes morales de droit privé qualifiées de « propriétaires et de pouvoirs organisateurs d'une synagogue », dont l'une n'a pas été en mesure de prouver que son objet social était en lien direct avec l'objet du recours. Compte tenu des circonstances, le Conseil d'État estime cependant que cette qualité de propriétaire et de pouvoir organisateur d'une synagogue lui confère un intérêt suffisant à agir. Quant à la qualité de propriétaire, on remarquera que le droit de propriété des synagogues n'est pas une question clairement tranchée en droit belge. Il est parfaitement concevable qu'un bâtiment affecté au culte israélite soit la propriété d'une association sans but lucratif<sup>17</sup>. Que la seule qualité de propriétaire du bâtiment confère en soi l'intérêt requis à agir serait cependant surprenante. La qualité de pouvoir organisateur d'une synagogue est quant à elle peu claire. Si la notion de pouvoir organisateur est très familière en droit de l'enseignement, où elle désigne l'instance responsable de l'organisation d'une ou de plusieurs écoles et de la définition de leur projet pédagogique<sup>18</sup>, elle ne l'est pas dans le régime des cultes. Si derrière cette formulation se cache une association à vocation religieuse organisant des activités culturelles dans le bâtiment dont elle est propriétaire, son intérêt à agir semble plus évident. Pour le Conseil d'État, les choses semblent toutefois beaucoup moins claires. Dans l'arrêt annoté, la double qualité de propriétaire et de pouvoir organisateur d'une synagogue (quelle que soit la réalité que recouvre cette formulation) est considérée comme suffisante pour justifier d'un intérêt à agir, malgré l'incapacité de l'association à produire les pièces justificatives de son objet social<sup>19</sup>. Dans un arrêt ultérieur du 22 décembre 2020 rendu sur un recours similaire, le Conseil d'État dénie en revanche tout intérêt à agir à une autre association sans but lucratif se présentant comme « propriétaire et pouvoir organisateur » d'un lieu de culte catholique traditionaliste, au motif qu'en tant que personne morale, elle ne peut invoquer un intérêt personnel<sup>20</sup>.

Troisièmement, l'arrêt commenté présente à première vue une similitude importante avec l'arrêt du 28 mai 2020. Dans chacun de ces arrêts, le recours semble être moins une contestation de la décision de l'autorité publique en tant que telle qu'une contestation de la manière dont la hiérarchie religieuse a collaboré à cette décision. Les recours ayant donné lieu à l'arrêt du 28 mai

17 P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levenbeschouwingen in Staat en maatschappij*, 2002, p. 542.

18 Art. 2 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement ; art. 63 et 64 du décret du Parlement de la Communauté française du 24 juillet 1997 ; M. EL BERHOUMI et L. VANCRAYENBECK, *Droit de l'enseignement*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 23.

19 C.E., 8 décembre 2020, n° 249.177, *Congrégation Yetev Lev Dsatmar Antwerp Limited e.a.*, pt 6.

20 C.E., 22 décembre 2020, n° 249.313, *ASBL Saint-Joseph e.a.*, VIII.2 ; S. WATTIER et F. XAVIER, « Les restrictions à la liberté de religion durant la deuxième vague de coronavirus : analyse des arrêts du Conseil d'État », *J.T.*, 2021, p. 244.

2020 étaient introduits par des fidèles catholiques, mais aucun évêque n'avait jugé bon de se joindre à la cause, contrairement à ce qui s'était passé en France quelques jours plus tôt<sup>21</sup>. De la même manière, dans l'arrêt annoté, les requérants sont majoritairement des fidèles et le Consistoire central israélite s'est bien gardé d'intervenir. La similitude s'arrête cependant là. Les évêques, organes représentatifs du culte catholique, n'ont pas la même position au sein de leur communauté que le Consistoire central israélite au sein de la sienne. Ils disposent, au sein de l'Église catholique, d'une autorité hiérarchique et doctrinale dont le Consistoire central ne dispose pas au sein de la communauté israélite. Le droit canonique permet aux évêques de donner des injonctions aux fidèles et surtout aux clercs de leur diocèse<sup>22</sup>. C'est ainsi que la conférence épiscopale avait pris elle-même des mesures sanitaires applicables à toutes les paroisses avant que les autorités publiques ne les leur imposent<sup>23</sup>. Dans son arrêt du 28 mai 2020, le Conseil d'État avait largement invoqué les décisions de suspension des activités culturelles prises par les évêques eux-mêmes pour débouter les fidèles catholiques de leur demande. Le présupposé du Conseil d'État semblait clairement être qu'il n'était pas du ressort des fidèles catholiques de juger de ce qui est essentiel ou urgent et de ce qui ne l'est pas, alors que les évêques ont déjà tranché la question à leur niveau. L'arrêt annoté se distingue donc clairement de l'arrêt précédent, en ce que, à juste titre, il n'évoque en rien le rôle du Consistoire central israélite. Celui-ci ne semble pas avoir imposé lui-même de mesures sanitaires aux communautés israélites du pays, pour la simple raison que cela dépasse les compétences de l'institution<sup>24</sup>. Contrairement à l'Église catholique, le judaïsme ne connaît pas d'organisation hiérarchique. Le Consistoire central, composé de délégués des communautés locales, a des compétences plutôt limitées<sup>25</sup> : la reconnaissance des communautés israélites locales, la nomination des enseignants chargés des cours de religion israélite dans l'enseignement obligatoire, ou encore de l'utilisation du temps d'antenne accordé à la communauté israélite par les différentes radios et télévisions publiques. En revanche, il n'intervient pas dans la nomination des rabbins, qui sont désignés chacun par sa communauté. *A fortiori* ne dispose-t-il sur eux d'aucune autorité doctrinale ou disciplinaire<sup>26</sup>. Il eût donc été vain, pour le Conseil d'État, de se référer aux décisions de

21 G. GONZALEZ, « Covid-19 et nouveau confinement des cultes : *Ite missa est...* ou presque », *JCP G*, 2020, p. 2287 ; M. NIHOUL, S. WATTIER et F. XAVIER, « L'art de la juste mesure dans la lutte contre le coronavirus face à la dimension collective de la liberté de culte. Obs. sous C.E. fr., ordonnance *M.W. et autres*, 18 mai 2020 », *Rev. trim. dr. h.*, 2020, pp. 1029-1063.

22 Code de droit canonique de 1983, c. 381 à 402.

23 L.-L. CHRISTIANS, « Religion et crise sanitaire : les nouvelles certitudes du droit », *Revue théologique de Louvain*, 2020, vol. 51/4, pp. 566-595, spéc. p. 577.

24 Le Conseil administratif du culte protestant évangélique (CACPE) a, pour sa part, donné des directives aux communautés protestantes reconnaissant sa compétence. À l'instar du Consistoire central israélite, le CACPE ne dispose cependant d'aucun pouvoir hiérarchique sur ces communautés. Ces directives doivent donc s'analyser comme de simples recommandations, et non comme des instructions contraignantes (L.-L. CHRISTIANS, *ibid.*, p. 591).

25 C. SÄGESSER, « Les structures du monde juif en Belgique », *C.H. CRISP*, n° 1615, 1998, p. 12.

26 « 200 ans du Consistoire central israélite de Belgique », *Consistoire central israélite*, 2008, pp. 10-11.

l'organe représentatif du culte pour en tirer quelque conclusion que ce soit : contrairement aux évêques, le Consistoire central israélite n'est que l'organe représentatif pour les matières temporelles et n'a pas vocation à régenter l'exercice du culte en tant que tel<sup>27</sup>.

Quatrièmement, la décision rapportée est un arrêt en suspension, dans lequel le dommage grave et difficilement réparable est le critère principal. Il n'est pas certain que le Conseil d'État se soit prononcé de la même manière dans une procédure en annulation. Le fait que certaines autorités religieuses aient décidé de leur propre chef de suspendre les activités culturelles aurait pu l'inciter à constater l'absence, dans le chef des requérants concernés, de dommage causé par la décision des pouvoirs publics.

### *E. L'injonction d'entrer en dialogue avec les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles*

L'une des originalités de l'arrêt du Conseil d'État du 8 décembre 2020 tient en l'injonction qu'il formule, à l'endroit du gouvernement fédéral, d'entrer en dialogue avec les représentants des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles afin d'adopter un nouvel arrêté. Semblable injonction est, à notre connaissance, inédite au sein de la jurisprudence belge.

Dans son raisonnement, le Conseil d'État estime qu'« en se limitant purement et simplement à autoriser une même exception pour les mariages et enterrements religieux, la partie adverse n'a, à première vue, pas suffisamment tenu compte de ce que les cultes eux-mêmes considèrent comme des cérémonies importantes »<sup>28</sup>. Comme analysé plus avant, il ne voit, par ailleurs, pas comment se justifient les disparités dans le nombre de personnes autorisées selon la cérémonie concernée<sup>29</sup>.

Au regard de l'assouplissement de certaines mesures – et notamment la réouverture des commerces dits « non essentiels » à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2020 –, le Conseil d'État estime que la restriction sévère à la liberté de religion qui découle de l'interdit de l'exercice collectif du culte n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi et que le moyen est sérieux. Les mesures ne permettant pas aux cinquième et sixième requérants d'organiser leur mariage juif – pourtant prévu de longue date – et affectant également de manière particulièrement grave

27 On notera que les évêques n'hésitent pas, pour leur part, à ester en justice lorsque les intérêts matériels de l'Église catholique sont menacés. À titre d'exemple, citons le recours en annulation des évêques wallons contre le décret du Parlement wallon du 13 mars 2014 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et diverses dispositions relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus (C. const., 15 octobre 2015, n° 135/2015) et celui de l'évêque de Liège à l'encontre d'un acte de tutelle sur une fabrique d'église de son diocèse en 2018 (C.E., 7 novembre 2018, n° 242.873, *Évêché de Liège e.a.*).

28 C.E., 8 décembre 2020, n° 249.177, *Congrégation Yetev Lev Dsatmar Antwerp Limited e.a.*, pt 14.

29 L'article 17 de l'arrêté vise un mariage (avec un maximum de cinq personnes, les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis non compris), un enterrement (avec un maximum de quinze personnes, les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis non compris) et l'enregistrement d'un culte dans le but d'une diffusion par tous les canaux disponibles (avec un maximum de dix personnes).

les autres requérants – spécialement en raison des cérémonies religieuses qui ont en principe lieu en fin d'année –, il estime que la condition de l'extrême urgence est aussi satisfaite.

En conséquence, le Conseil d'État enjoint à l'État belge de remplacer les articles 15 et 17 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 « par une réglementation qui ne limite pas de manière disproportionnée l'exercice collectif du culte » et indique qu'« il s'impose que ledit remplacement s'effectue en concertation avec les représentants des communautés religieuses et non confessionnelles »<sup>30</sup>.

Autrement dit, la juridiction administrative enjoint à l'État de dialoguer avec les représentants des cultes et les organisations non confessionnelles<sup>31</sup> en vue de revoir les règles sanitaires. Ce faisant, le Conseil d'État demande au gouvernement fédéral que le contenu du nouvel arrêté puisse rencontrer les demandes des organisations religieuses et non confessionnelles.

À ce sujet, l'on rappellera qu'il n'existe, pour l'heure, pas de dialogue entre les autorités publiques et les communautés religieuses et non confessionnelles qui soit institutionnalisé en droit belge. C'est, en revanche, déjà le cas au niveau de l'Union européenne, dans la mesure où l'article 17 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) énonce que l'« l'Union maintient un dialogue ouvert, transparent et régulier » avec les organisations religieuses et non confessionnelles<sup>32</sup>, ainsi que dans certains États européens où des dispositifs spécifiques de dialogue existent<sup>33</sup>. Si ce dialogue n'a été institutionnalisé en droit de l'Union que lors de l'adoption du Traité de Lisbonne, les premières traces d'un tel dialogue remontent à 1997, lors de l'adoption de la Déclaration n° 11 du Traité d'Amsterdam relative au statut des Églises et des organisations non confessionnelles. Cette déclaration était libellée comme suit : « L'Union européenne respecte et ne préjuge pas le statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les Églises et les associations ou communautés religieuses dans les États membres. L'Union européenne respecte également le statut des

30 C.E., 8 décembre 2020, n° 249.177, *Congrégation Yetev Lev Dsatmar Antwerp Limited e.a.*, pt 25 (nous soulignons).

31 À ce stade, la seule organisation philosophique non confessionnelle reconnue demeure la laïcité organisée.

32 À ce sujet, voy. not. L.-L. CHRISTIANS, « Droit et religion dans le Traité d'Amsterdam : une étape décisive ? », in Y. LEJEUNE (éd.), *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 195-225 ; L.-L. CHRISTIANS, « La condition juridique du religieux dans la construction d'une Europe post-nationale. Du Traité d'Amsterdam au Projet de Constitution européenne », *Ann. ét. eur.*, 2003-2004, pp. 117-133 ; J.-F. DUFFAR, « Les relations entre l'Union européenne et les Églises », in R. PUZA et N. DOE (dir.), *Religion et droit en dialogue : collaboration conventionnelle et non-conventionnelle entre État et religion en Europe*, Actes du colloque du 18 au 21 novembre 2004 à Tübingen, Leuven-Paris-Dudley MA, Peeters, 2006, pp. 278 et s. ; S. WATTIER, « Juridical challenges of the dialogue between the European Union and religious and non-confessional organisations », *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2017, pp. 475-496 ; S. WATTIER, « Quel dialogue entre l'Union européenne et les organisations religieuses et non confessionnelles ? Réflexions au départ de la décision du Médiateur européen du 25 janvier 2013 », *Cah. dr. eur.*, 2015, pp. 535-556.

33 C'est notamment le cas en Espagne où une attention particulière est portée au dialogue entre les religions et l'État ainsi qu'au dialogue interreligieux. L'une des missions de la *Fundación Pluralismo y Convivencia*, qui est présidée par le ministre de la Justice, est d'ailleurs de promouvoir le dialogue interreligieux (F. BURCHIANTI et X. ITCAINA, « Pouvoirs locaux et religions, le cas de l'Espagne », in *Des dieux dans la ville : le dialogue interculturel et interreligieux au niveau local*, Strasbourg, Éd. du Conseil de l'Europe, 2007, p. 119 ; voy. aussi J. MARTINEZ-TORRON, *Religion and Law in Spain*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2014, p. 206).

organisations philosophiques et non confessionnelles ». Quelques années plus tard, le projet – finalement avorté – de Constitution européenne consacrerait le « maintien [d']un dialogue ouvert, transparent et régulier » avec les Églises et organisations philosophiques non confessionnelles en son article 52-II. Le contenu de cette disposition sera, *in fine*, repris mot pour mot par le Traité de Lisbonne.

S'agissant du droit belge, les prémices d'une institutionnalisation d'un tel dialogue ont émergé trois jours après la « marche contre la terreur » ayant eu lieu à Bruxelles le 17 avril 2016 en hommage aux victimes des attentats du 22 mars, le Premier ministre et le ministre de la Justice avaient reçu l'ensemble des représentants des cultes reconnus et de la laïcité organisée. De cette rencontre était ressortie la volonté de créer « un organe de concertation permanent avec les représentants des cultes reconnus »<sup>34</sup>.

Dans cette initiative de 2016, était visé un dialogue avec les seuls représentants des cultes *reconnus*. Dans son arrêt du 8 décembre 2020, le Conseil d'État enjoint, quant à lui, à un dialogue avec « les représentants des communautés religieuses et non confessionnelles », sans préciser que ces communautés doivent se rattacher aux cultes reconnus et à la laïcité organisée.

Dans les faits, à la suite de l'injonction de la Haute juridiction administrative, le ministre de la Justice a, dès le lendemain, rencontré les représentants des cultes reconnus et de la laïcité organisée afin de trouver un compromis. Il a donc limité, comme on l'a déjà indiqué, ses rencontres aux seuls représentants des convictions reconnues, alors que le Conseil d'État ne précisait aucunement qu'il convenait de s'y limiter.

Après cette rencontre, un nouvel arrêté a été adopté le 11 décembre 2020 afin de remplacer l'article 15, § 3, de l'arrêté du 28 octobre 2020. La nouvelle disposition autorisait un maximum de quinze personnes pour toute cérémonie, l'officier de l'état civil et le ministre du culte non compris. Entrée en vigueur dès le 12 décembre 2020, cette disposition a permis la tenue des cérémonies religieuses de fin d'année dans le strict respect des mesures sanitaires.

Cette expérience montre que la portée de la « concertation » et du « dialogue » entre les autorités publiques et les cultes et organisations philosophiques non confessionnelles mériterait d'être précisée. Il semble que des balises plus claires devraient être mises en place, avec, notamment, une identification des interlocuteurs concernés. En effet, il convient de se demander s'il s'agit uniquement de dialoguer avec les cultes reconnus et la laïcité organisée – qui sont les seuls à bénéficier actuellement d'une reconnaissance étatique – ou s'il s'agit également d'offrir la possibilité à

34 Agence Belga, « Attentats : Charles Michel veut une concertation permanente avec les représentants des cultes », *La Libre*, 20 avril 2016.

d'autres convictions non reconnues de prendre part aux discussions. Il faut, par ailleurs, analyser si ce « dialogue » nécessite – ou non – d'être institutionnalisé à l'instar de ce qui prévaut au niveau du droit de l'Union européenne par le biais de l'article 17 du TFUE et, dans l'affirmative, sous quelle forme et à quelle fréquence.

### *Conclusion*

Au-delà des nombreuses mises en garde sur la régression des garanties constitutionnelles en période de crise, la jurisprudence relative aux restrictions sanitaires est riche d'enseignements en matière religieuse et philosophique. Elle montre combien les juges, investis d'un contrôle de proportionnalité, sont davantage attentifs à la singularité des traditions religieuses, mais aussi à la diffraction progressive des pratiques sociales et convictionnelles. La crise sanitaire a remis en lumière la nécessité d'une attention plus grande aux cultes et philosophies non reconnus, et à la nécessité pour les autorités publiques de renouer des concertations avec tous, et pas seulement quelques-uns. Enfin, dans le cadre de recours d'extrême urgence, la jurisprudence du Conseil d'État a recontextualisé de façon renouvelée une prise en compte prioritaire des décisions des autorités convictionnelles dans l'organisation et la régulation des cérémonies et des rites, face aux demandes individuelles de certains fidèles.

Louis-Léon Christians, Stéphanie Wattier et Frédéric Amez