



## "El derecho belga sobre los grupos religiosos frente al desafío de la crisis sanitaria del COVID-19."

Christians, Louis-Léon ; Overbeeke, Adriaan

### ABSTRACT

Dans le cadre d'un examen de droit comparé portant sur près de vingt législations de divers continents, et consacré aux restrictions sanitaires à l'exercice de la liberté de culte et de religion, la contribution dresse l'état du droit belge à l'automne 2020, et montre comment la crise sanitaire semble avoir conduit à une crise législative qui donne résolument priorité au principe de précaution sur celui de proportionnalité.

### CITE THIS VERSION

Christians, Louis-Léon ; Overbeeke, Adriaan. *El derecho belga sobre los grupos religiosos frente al desafío de la crisis sanitaria del COVID-19.*. In: Javier Martinez-Torron et Lara Belen Rodrigo, *Covid-19 y libertad religiosa*, IUSTEL : Madrid 2021, p. 97-119 <http://hdl.handle.net/2078.1/243433>

Le dépôt institutionnel DIAL est destiné au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques émanant des membres de l'UCLouvain. Toute utilisation de ce document à des fins lucratives ou commerciales est strictement interdite. L'utilisateur s'engage à respecter les droits d'auteur liés à ce document, principalement le droit à l'intégrité de l'œuvre et le droit à la paternité. La politique complète de copyright est disponible sur la page [Copyright policy](#)

DIAL is an institutional repository for the deposit and dissemination of scientific documents from UCLouvain members. Usage of this document for profit or commercial purposes is strictly prohibited. User agrees to respect copyright about this document, mainly text integrity and source mention. Full content of copyright policy is available at [Copyright policy](#)

# **El Derecho belga sobre los grupos religiosos frente al desafío de la crisis sanitaria del Covid-19.**

**Normativa de crisis entre viejos reflejos y nuevas realidades.<sup>1 2</sup>**

**Louis-Léon Christians**

Chaire Droit & Religions  
Université catholique de Louvain

**Adriaan Overbeeke**

Faculté de droit, VU University Amsterdam  
Faculté de droit, Université Anvers

1. EL CONTEXTO BELGA SOBRE LA CRISIS SANITARIA COVID-19. A. Contexto sociocultural. B. Contexto jurídico-político. 2. RELIGION Y CRISIS SANITARIA: UNA NORMATIVA DE CRISIS. A. Léxico y prejuicios frente a una crisis que supera el marco de los sistemas de reconocimiento. B. El nuevo papel de los dispositivos colectivos durante el desconfinamiento.

## **1. EL CONTEXTO BELGA SOBRE LA CRISIS SANITARIA COVID-19.**

### **A. Contexto socio cultural.**

En el momento en que la crisis sanitaria llama públicamente a mantener la calma a través de respuestas razonables, parece que se mira a las religiones como fervores irracionales y no como un salvamento espiritual. Quizá se acentuó esta manera de verlas pues durante el periodo que nos concierne, coincidieron varias festividades notorias de grandes religiones (como por ejemplo Pascua, Pésaj o el Ramadán). Sin embargo, no se ha organizado ningún acto religioso para recordar tanto a los miles de fallecidos<sup>3</sup> como a las víctimas no mortales que tanto han sufrido en las unidades de cuidados intensivos, todo ello causado por la falta de previsión al comienzo de esta pandemia. Las dimensiones espirituales del acompañamiento a los afectados no han sido objeto de noticia en los medios de comunicación, al margen de la constatación de la enorme carga moral que soportaban el personal de enfermería.

La supervivencia biológica da urgentemente prioridad al enfoque médico, no sólo frente a lo espiritual, sino también frente a la economía y la política misma. Esta desestabilización generalizada causada por la crisis sanitaria nos permite imaginar que el problema con la

---

<sup>1</sup> Traducción del original francés a cargo de Clara Fernández Rodríguez y Pol Liñán Canela (Universidad Complutense-Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne).

<sup>2</sup> Las primeras versiones de este texto han sido objeto de presentaciones y discusiones en varios eventos online internacionales, sobre todo en el SORDUS de la Universidad de Sherbrooke y en el DRES del CNRS/Universidad de Estrasburgo. Agradecemos la posibilidad de haber efectuado estos intercambios a los profesores Pierre Noël y Vincent Fortier.

<sup>3</sup> La crisis sanitaria en Bélgica ha acarreado unos niveles de mortalidad muy elevados, llegando casi a un fallecimiento por cada 1000 habitantes, la mitad en cuidados intensivos y la otra mitad en residencias. Siguiendo un criterio por zonas lingüísticas, muy común en Bélgica, los números absolutos muestran una mortalidad excesiva en las regiones francófonas, pero una tasa de contagio bastante equilibrada en todo el país, con diversos puntos negros tanto en el Norte como en el Sur. Ya en abril 2020: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-belgium-carehomes/belgium-records-half-of-coronavirus-deaths-in-nursing-homes-idUSKCN21X1VU>

regulación normativa de la religión se va a convertir en algo más global que un simple efecto secundario.

Se detecta una cierta mentalidad postmoderna en la aparente relatividad presente en todas las comparaciones respecto de diferentes sectores de la sociedad: comparar el destino de iglesias, cines y teatros, mercados, grandes almacenes e incluso peluqueros.<sup>4</sup> Sin embargo, el debate se ha centrado a menudo en la noción de servicio "esencial", con cada realidad social reclamando tal prioridad ontológica. Lejos de estar en última instancia en el "todo vale " o en el "nada vale la pena", la discusión ha provocado una disputa simbólica sobre las prioridades sociales y su necesidad de un fuerte reconocimiento. Para responder a esta disputa sobre prioridades, han surgido nuevas sinergias, más o menos explícitas, que aglutinan las voces de los actores políticos y económicos, nacionales y regionales, con un trasfondo de palabras científicas (expertas pero también discordantes). Estas formas de elaboración colectiva de opciones públicas a través de nuevos archipiélagos deliberativos pueden ser reescritas, no como una cacofonía, sino como un intento de responder adecuadamente a las democracias en tiempos de crisis: a una incertidumbre agravada se responde con un proceso participativo más amplio.

Y se advierte de modo sencillo el relativo silencio de las religiones en el corazón de este nuevo proceso participativo. Las únicas tensiones que se escuchan procedentes de algunos líderes religiosos corresponden bien, en Bélgica, a lo que Olivier Roy diagnosticó en Francia<sup>5</sup>: el elemento religioso reducido fácilmente a la condición de "consumo espiritual" más que como un recurso social o cotitular de un bien común.

Lo que llama la atención en cualquier caso es la responsabilidad de los representantes de los cultos tradicionales (o "reconocidos") frente a la crisis sanitaria, y su lealtad a las medidas del gobierno, incluso si el proceso de consulta resultara laborioso.<sup>6</sup>

Los diversos cultos reconocidos, incluida la Conferencia episcopal católica, han tomado sus decisiones de confinamiento incluso antes de que las autoridades públicas les impusieran esta medida. Lo mismo ocurrió con las universidades, por ejemplo, que también tomaron la iniciativa de su confinamiento unos días antes de las decisiones gubernamentales. Además, las autoridades católicas suspendieron las ceremonias matrimoniales, a pesar de que se les permitiese continuar con ellas. Del mismo modo, las autoridades representativas del Islam han suspendido todas las oraciones comunes, así como todas las actividades colectivas relacionadas con el Ramadán. Así pues, los representantes reconocidos del culto han apoyado las medidas sanitarias, han subrayado la importancia de la responsabilidad de los fieles y, a veces, han justificado explícitamente la necesidad temporal de limitarse a prácticas religiosas puramente individuales o familiares<sup>7</sup>.

Probablemente no sea fácil discernir cuál fue el objetivo principal de esta actitud de lealtad de los cultos: ¿una lealtad a las decisiones de los poderes públicos o una lealtad a las dimensiones científicas de las medidas sanitarias propugnadas?

---

<sup>4</sup> Véase la excepción hecha en el artículo 1.1 AM 18 de marzo de 2020 que trata sobre las medidas urgentes para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, MB 18 de marzo 2020. Esta excepción se ha puesto en marcha una semana después.

<sup>5</sup> ROY, O. «Le croyant est-il un consommateur comme un autre?», *The New Obs*, 8 de mayo 2020, <https://www.nouvelobs.com/idees/20200508.OBS28544/le-croyant-est-il-un-consommateur-comme-un-autre-par-olivier-roy.html>

<sup>6</sup> Los primeros decretos ministeriales (principalmente medidas restrictivas) fueron adoptados sin consultar con los representantes religiosos. Además, algunas decisiones fueron tomadas y proclamadas en la tarde del día antes de que entraran en vigor. En varias ocasiones, los decretos entraron en vigor el sábado, por lo que la preparación para su observación fue muy limitada para el culto cristiano y prácticamente inexistente para el culto judío.

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, los diversos comunicados de la Conferencia de Obispos Católicos en [www.catho.be](http://www.catho.be)

A título de ejemplo, puede citarse aquí la declaración detallada del Ejecutivo de los Musulmanes de Bélgica, el órgano que el Gobierno belga considera la única autoridad representativa de toda la comunidad islámica, de fecha 18 de mayo de 2020:

“Desde el estallido de la pandemia de coronavirus Covid-19 en nuestro país, el Ejecutivo de los Musulmanes de Bélgica (EMB) ha pedido a los ciudadanos de la fe musulmana que respeten escrupulosamente las medidas sanitarias impuestas por el Estado belga para preservar la salud pública.

El EMB se ha comunicado varias veces a través de la prensa para informar a la comunidad musulmana de las disposiciones que le afectan específicamente y lo seguirá haciendo siempre que sienta la necesidad de ello durante esta crisis sanitaria.

En particular, tomamos la dolorosa decisión de cerrar las mezquitas al público a medida que se acercaba el mes del Ramadán. El ayuno del mes de Ramadán es de hecho uno de los cinco pilares del Islam y es la época del año en la que las mezquitas son más frecuentadas.

Las medidas específicas para el ejercicio del culto islámico en los lugares de oración se han tomado con el objetivo de preservar la salud y la vida de los ciudadanos, que es uno de los objetivos del Islam y que va antes que cualquier otra consideración.

*El EMB desea subrayar la actitud ejemplar de la comunidad musulmana en Bélgica, que ha cumplido bien con estas medidas y ha vivido un mes de Ramadán marcado por la sabiduría, la paciencia y la solidaridad.*

Para compensar la imposibilidad de los fieles a asistir a las mezquitas y apoyarles y permitirles vivir su espiritualidad en serenidad, el EMB retransmite, desde principios de este mes de ayuno, discursos religiosos pronunciados por imames y transmitidos en forma de vídeo por la Gran Mezquita de Bruselas.

Si bien Bélgica ha iniciado un largo proceso de desconfinamiento, el EMB quiere que las actividades religiosas se reinicien gradualmente. A partir del 18 de mayo, las ceremonias de boda y los funerales podrán tener lugar en presencia de hasta 30 personas.

El EMB ha estado trabajando durante varias semanas con otros cultos para presentar propuestas conjuntas a las autoridades.

Recientemente se han celebrado varias reuniones entre el Ministro de Justicia, representantes de cultos reconocidos, incluido el EMB, y expertos del GEES (el grupo encargado del desconfinamiento) para explorar la posibilidad de una reanudación gradual de las actividades dentro de los lugares de culto.

Desafortunadamente, ya es seguro que las mezquitas no podrán reabrir sus puertas al público durante el final del Ramadán (Aid El Fitr) que tendrá lugar el 23 o 24 de mayo. Además, las reuniones de personas en cualquier otro lugar permanecen por el momento también prohibidas. Como resultado, la oración del Eid sólo se puede realizar en casa, sin khotba (discurso) y en un círculo muy pequeño, es decir, sólo entre los miembros de la familia que viven bajo el mismo techo. Del mismo modo, la fiesta sólo puede ser compartida entre personas que viven bajo el mismo techo con, además, posiblemente, las cuatro personas que el Consejo de Seguridad Nacional ha autorizado recibir bajo ciertas condiciones desde el 10 de mayo.

*El EMB sigue trabajando, en conjunto con otros cultos y las autoridades, para reabrir los lugares de oración lo antes posible. Con este fin, hemos proporcionado a las autoridades las medidas cautelares que estamos promoviendo para la reapertura de mezquitas y otros lugares de culto. Entre ellas, la ocupación de una superficie de 10 m<sup>2</sup> por fiel en la sala de oración, con un máximo de 100 fieles por lugar de culto.*

Las fechas del 29 de mayo y el 5 de junio han sido propuestas colegialmente por los cultos para la reanudación de las actividades, pero la decisión final recae en el Consejo de Seguridad Nacional, que se pronunciará próximamente sobre este asunto. Todos los cultos tendrán que cumplirlo.

El Ejecutivo de los Musulmanes de Bélgica no dejará de mantener informada a la comunidad musulmana de las decisiones que tomará el Consejo de Seguridad Nacional en relación con la reanudación gradual de las actividades dentro de los lugares de culto y comunicará las medidas específicas al culto islámico.

Mientras tanto, el organismo electoral hace un llamamiento una vez más a los ciudadanos de la fe musulmana para que respeten todas las decisiones sanitarias adoptadas por las autoridades y pide a los funcionarios de la mezquita que proporcionen suficiente gel hidroalcohólico y productos desinfectantes para acoger a los fieles de forma segura.

¡A pesar del difícil contexto que experimentamos actualmente, les deseamos un gran final del mes del Ramadán!

Sigue cuidándote a ti mismo y a los demás.”

Textos similares han sido publicados por los representantes de otras religiones reconocidas.<sup>8</sup>

Los movimientos religiosos no reconocidos también tomaron medidas internas por iniciativa propia y en una etapa temprana para evitar la propagación de Covid-19. La Iglesia de los Mormones<sup>9</sup> y los Testigos de Jehová<sup>10</sup> son buenos ejemplos. Podemos suponer que, debido a su estructura internacional, estos cultos fueron capaces de reaccionar rápidamente a la propagación de un virus de tal calibre. Esto ilustra el hecho de que los desafíos planteados a las religiones por una pandemia son muy ajenos a las tipologías nacionales convencionales y requieren una visión más amplia, y evidentemente globalizada.

## B. Contexto legal-político

El régimen jurídico belga sobre la religión se caracteriza por cuatro rasgos estrechamente equilibrados: libertad de religión y de convicciones, igualdad y no discriminación por razón de las convicciones, apoyado por la neutralidad benévola del Estado, todo ello atemperado por un régimen de grupos religiosos reconocidos presente desde los orígenes de Bélgica. Este régimen ha experimentado un aumento de hasta tres veces en las últimas décadas: desde 1993, se le ha atribuido un régimen similar y paralelo a las organizaciones filosóficas aconfesionales que prestan asistencia moral (“laicidad organizada” y, en un futuro próximo, budismo<sup>11</sup>); desde 2001, el régimen de cultos reconocidos (catolicismo, anglicanismo, protestantismo, judaísmo, islam, ortodoxia) se ha regionalizado parcialmente, y gradualmente está fortaleciéndose un control de lealtad democrático hacia todos.<sup>12</sup>

El gobierno federal que ha tenido que lidiar con la crisis sanitaria resulta especialmente particular. Comenzó siendo un gobierno "de asuntos corrientes" después de las elecciones legislativas de mayo de 2019. En el último año, ninguna mayoría política ha sido capaz de establecer un nuevo gobierno ordinario. Precisamente en el contexto de la crisis sanitaria, este Gobierno en asuntos de corrientes ha conseguido que el Parlamento se transforme en un gobierno temporal con poderes especiales de marzo a septiembre de 2020<sup>13</sup>. Para gestionar la crisis, el Consejo de Ministros también se ha ampliado a todos los presidentes de las regiones y de la Comunidad, así como a todos los presidentes de los partidos democráticos presentes en el Parlamento. Además, dentro de un "consejo de seguridad nacional", un sistema estable reunía al gobierno con comités multidisciplinar de expertos. Gracias a estas modalidades, el gobierno

---

<sup>8</sup> Ver comunicado Conferencia Episcopal de Bélgica 2 de marzo de 2020: Coronavirus: La Iglesia Católica Belga también toma precauciones (<https://www.cathobel.be/2020/03/coronavirus-leglise-catholique-belge-prend-elle-aussi-des-precautions/>)

<sup>9</sup>[https://newsroom.churchofjesuschrist.org/article/covid-19-impact-large-gatherings-latter-day-saints?cid=email-OCA\\_covid19\\_031020\\_Gatherings](https://newsroom.churchofjesuschrist.org/article/covid-19-impact-large-gatherings-latter-day-saints?cid=email-OCA_covid19_031020_Gatherings))

<sup>10</sup>Ver <https://www.jw.org/fr/actualites/jw/region/international/jw-coronavirus-dernieres-nouvelles-mesures-de-precaution/>

<sup>11</sup> Ver Propuesta de ley sobre la Unión Budista Belga, delegados e instituciones de gestión intereses materiales y financieros de comunidades budistas reconocidas, *Doc. Parl. Chambre* 2019, No.312.

<sup>12</sup>Cfr. por ejemplo, el análisis 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.

<sup>13</sup> Ley de 27 de marzo de 2020 que faculta al Rey para tomar medidas para combatir la propagación del coronavirus COVID-19 (I), *Moniteur belge (MB)* 30 mars 2020; Ley de 27 de marzo de 2020 que faculta al Rey para tomar medidas para combatir la propagación del coronavirus COVID-19 (II), *Mb* 30 de marzo de 2020: Gobierno conocido como "Poderes Especiales".

federal ha asumido el control político y jurídico de las respuestas a la crisis sanitaria, incluida la coordinación de los nueve ministros de salud involucrados en los diversos niveles de poder.<sup>14</sup>

Por último, no hay que olvidar que la Constitución belga, en su artículo 187, prohíbe cualquier forma de suspensión<sup>15</sup>. Por lo tanto, en un contexto constitucional ordinario, la crisis de Covid-19 ha sido gestionada principalmente en virtud de la Ley de Protección Civil de 31 de diciembre de 1963 y de la Ley de Seguridad Civil de 15 de mayo de 2007. No entramos aquí en la complicada explicación de estas formas de legislación, ya que no han formulado por sí mismas problemas particulares y directos respecto a la libertad de religión. No obstante, debe señalarse que el Ministro del Interior nunca sometió los decretos que emitió al Consejo de Estado para su dictamen. Dada la urgencia de las medidas necesarias, cabe entender que esa omisión era justificable respecto de las primeras medidas adoptadas los días 13 y 18 de marzo de 2020, pero, por otra parte, el hecho de que las órdenes nunca estuvieran sujetas al dictamen del Consejo de Estado, alegando siempre la urgencia de estas, en la fase de seguimiento de más de cinco meses durante la cual las medidas restrictivas seguían aplicándose continuamente, parece problemático. Por consiguiente, el Consejo de Estado no ha podido verificar la legalidad y el cumplimiento del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), de las medidas adoptadas en el ámbito de la práctica religiosa, un aspecto que el Consejo de Estado considera esencial, como se muestra en el dictamen emitido el 25 de marzo de 2020 sobre la Ley de Poderes Especiales, en el que se afirma que el Gobierno debe comprobar siempre las decisiones de ejecución "si, dado su alcance y la justificación que se ha dado, estas restricciones pueden aceptarse a la luz de las normas superiores que garantizan las libertades civiles. Este sería el caso de las medidas de aislamiento, otras restricciones a la libertad de circulación, medidas que limitan el contacto entre los miembros de la misma familia, el cierre de escuelas o universidades, etc."<sup>16</sup>. En esta enumeración, el Consejo de Estado no abordó específicamente las "restricciones a las actividades religiosas", pero este podría haber sido el caso. Dos semanas antes de este dictamen, tal prohibición ya estaba en cualquier caso en la primera de las órdenes ministeriales a que se hace referencia aquí (y que, sin excepción, nunca se sometieron al dictamen del Consejo de Estado).

Tras su dictamen del 25 de marzo sobre la Ley de Poderes Especiales, el Consejo de Estado tomó la iniciativa de considerar la posibilidad de una medida restrictiva de la libertad religiosa: "La primera cuestión que se formulará en este contexto será si las medidas previstas, que implican interferencia en el ejercicio del derecho a (...) la libertad de (...) religión, (...) son compatibles con (...) el [Artículo] 9 (...) del Convenio Europeo de Derechos Humanos y con las condiciones en que dicha injerencia puede ser aceptada de conformidad con el párrafo 2 de [este artículo]."<sup>17</sup>. Artículo 9, párrafo 2 del CEDH, "La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás." El Consejo de Estado recuerda también que "la cuestión de si tal injerencia puede aceptarse también y, sobre todo, depende de la adopción, a la luz de estas

---

<sup>14</sup> En función de las estructuras institucionales regionalizadas de Bélgica: a los ministros federales responsables de la salud, es necesario coordinar a los ministros homólogos de las tres regiones (Flamenca, Valonia, Bruselas), las tres Comunidades (Flamenca, francesa y germanófona), así como tener en cuenta la duplicación de mandatos lingüísticos en la región de Bruselas.

<sup>15</sup> Véase 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>

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

disposiciones, de un texto reglamentario suficientemente claro y previsible y del respeto del principio de proporcionalidad".<sup>18</sup>

Si bien se comprende plenamente la rapidez con la que los poderes públicos adoptaron las medidas sanitarias, toda interpretación de las medidas que condujera a prohibiciones generales de las actividades religiosas difícilmente superaría estas condiciones que recuerda el Consejo de Estado.

En este contexto, el elemento delicado de las medidas adoptadas en el contexto de la crisis del Covid-19 en relación con la religión y la práctica religiosa nos parece centrarse en los instrumentos que el gobierno ya conoce en el campo del reconocimiento de grupos religiosos, instrumentos que no pretenden en sí mismos regular la libertad de religión per se, sino que sólo se refiere a las modalidades particulares de apoyo que se deben a los grupos religiosos reconocidos. Y como resultado de lo anterior, el gobierno está tomando medidas sin prestar especial atención a la práctica religiosa en el contexto de los cultos no reconocidos. Los representantes de estas religiones nunca participan en las consultas entre el gobierno y las religiones: en la práctica, estas consultas siempre están reservadas a los representantes habituales de las religiones reconocidas y al laicismo reconocido. Eso es lo que ahora veremos más específicamente.

## 2. RELIGION Y CRISIS SANITARIA: UNA NORMATIVA DE CRISIS

Tras algunas primeras disposiciones puntuales emitidas desde el 13 de marzo de 2020, es una orden ministerial del día 23 de marzo de 2020 “tratando sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19”<sup>19</sup> la que fija, tras una serie de modificaciones sucesivas, las reglas de confinamiento y —a partir del 8 de mayo hasta el 1 de julio 2020<sup>20</sup>— de desconfinamiento progresivo<sup>21</sup>. Esta disposición es, desde la óptica del gobierno, una forma de legislación *normal*, que por lo tanto no releva del sistema de poderes especiales instaurado por el legislador en el período de marzo a septiembre.

En su formulación del 23 de marzo de 2020, esta disposición preveía:

Art. 5. Quedan prohibidos:

- las reuniones; - las actividades de carácter privado o público, de naturaleza cultural, social, festiva, folklórica, deportiva o recreativa; - las excursiones escolares y las actividades dentro del marco del movimiento de los jóvenes en y desde el territorio nacional; - *las actividades relacionadas con las ceremonias religiosas.*

Quedan excluidas del primer párrafo y se permiten:

---

<sup>18</sup> *Ibidem.*

<sup>19</sup> Orden ministerial 23 de marzo 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, MB 23 de marzo de 2020.

<sup>20</sup> Desde el 1 de julio de 2020 la Orden ministerial de 23 de marzo de 2020 queda derogada por el art. 25 de la Orden ministerial de 20 de junio de 2020 sobre medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, MB 30 de junio de 2020.

<sup>21</sup> Al lado de estas órdenes que llevan hasta el boletín oficial *Moniteur belge* innumerables modificaciones y derogaciones parciales sucesivas, el gobierno ha reagrupado y coordinado en una página web todas las informaciones y regulaciones aplicables. Se encuentran de igual modo reunidas respuestas a las preguntas más frecuentes: “¿Cuáles son las medidas actuales?”. Esta página se ha convertido en un tipo de “dispositivo paralelo de interpretación” de las normas ministeriales, a veces con algunas diferencias cuyo estatus permanece incierto: <https://www.info-coronavirus.be/fr/faq/>

- las actividades en círculo íntimo o familiar y las ceremonias funerarias; - Un paseo al exterior en compañía de familiares viviendo bajo el mismo techo junto con otras personas, el ejercicio de actividad física individual o con familiares viviendo bajo el mismo techo o siempre con el mismo amigo, y manteniendo el respeto de una distancia de al menos 1,5 metros entre cada persona.

(...)

Art. 8. Se requiere a las personas que se queden en su casa. Quedan prohibidas las reuniones de personas en la vía pública y los sitios públicos, salvo en caso de necesidad y por razones urgentes tales como:

- ir a los lugares cuya apertura está autorizada sobre la base de los artículos 1 y 3 y volver de estos; - acceder a los distribuidores de billetes de bancos y a las oficinas de correos - acceder a cuidados médicos; - proporcionar asistencia y cuidados a personas mayores, a menores, a personas en situación de minusvalía y a las personas vulnerables; - llevar a cabo desplazamientos de carácter profesional, entendiéndose estos como el trayecto domicilio-lugar de trabajo; - las situaciones contempladas en el artículo 5 párrafo 2.”

En las formulaciones ulteriores, el texto del artículo 5 venía a restringir aún más sus excepciones. De esta manera, en la versión establecida por la orden ministerial del 3 de abril de 2020 y que se mantendrá en vigor durante gran parte del período:

“Quedan prohibidos:

1º las reuniones; 2º las actividades con carácter privado o público, de naturaleza cultural, social, festiva, folklórica, deportiva y recreativa; 3º las excursiones escolares de un día de duración; 4º las excursiones escolares de varios días de duración; 5º las actividades dentro del marco del movimiento de los jóvenes en y desde del territorio nacional; 6º las actividades relacionadas con las ceremonias religiosas.

Quedan excluidas del primer párrafo y se permiten:

- las ceremonias funerarias, pero únicamente en presencia de un máximo de 15 personas, con la observancia de una distancia de 1,5 metros entre cada persona sin posibilidad de exposición del cuerpo; - las bodas civiles, pero únicamente en presencia de los cónyuges, de sus testigos y del oficial del Estado civil; - las bodas religiosas, pero únicamente en presencia de los cónyuges, de sus testigos y del ministro de culto; - los paseos al exterior en compañía de familiares viviendo bajo el mismo techo junto con otras persona, el ejercicio de actividad física individual o con familiares viviendo bajo el mismo techo o siempre con el mismo amigo, y manteniendo el respeto de una distancia de al menos 1,5 metros entre cada persona.

Queda excluida la observancia de la regla de distanciamiento social de 1,5 metros para aquéllos que convivan bajo un mismo techo cuando llevan a cabo las actividades contempladas en el párrafo 2, cuarto punto o cuando se les exige quedarse en su casa.”

Con fecha de 30 de abril de 2020, sin embargo, se prevé una autorización complementaria en materia religiosa relativa a las retransmisiones con asistentes, dada la importancia decisiva en términos de audiencia en radiotelevisión o en *streaming*, pero también en términos de relegitimación “teológica” para los diferentes cultos<sup>22</sup>. Esta regla, tomada por iniciativa del Gobierno flamenco, ha sido reintegrada en la norma federal, para autorizar:

“- las ceremonias religiosas grabadas con fines de difusión por todos los canales disponibles y que tienen lugar únicamente en presencia máxima de 10 personas, entre las cuales se comprenden las personas

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, en el culto católico, en cuanto a la pregunta de la “comunidad espiritual” concerniente la autenticidad de la participación a una eucarística televisada: <https://www.cathobel.be/2020/04/la-communion-spirituelle/>



encargadas de la susodicha grabación, con la observancia de una distancia de 1,5 metros entre cada persona, y siempre que el sitio de culto permanezca cerrado al público durante la grabación “.<sup>23</sup>

Finalmente, una disposición de 5 de junio de 2020 extiende a los grupos religiosos las medidas de desconfinamiento que habían sido progresivamente decididas a partir del 8 de mayo sin que afectasen en ese momento a dichas organizaciones:

Artículo 5ter: “Están autorizados, el ejercicio colectivo del culto y el ejercicio colectivo de la asistencia moral no confesional y de las actividades en el seno de una asociación filosófica-no-confesional, así como las visitas individuales a lugares de culto y a lugares destinados al ejercicio público de la asistencia moral no confesional.

Los órganos representativos de los servicios de culto y de las organizaciones que proporcionan una asistencia moral según una concepción filosófica no confesional adoptarán las medidas necesarias, y prevén las líneas directrices, dentro del respeto de las condiciones siguientes:

- el respeto de las reglas de distanciamiento social, en particular la observancia de una distancia de 1,5 metros entre cada personas, salvo para las personas que convivan bajo un mismo techo; - el respeto del aforo máximo, fijado previamente, de personas por edificio, limitándose este a 1 persona por 10 m<sup>2</sup>, con un máximo de 100 personas por edificio hasta el 30 de junio de 2020 inclusive, y de 200 personas a partir del 1 de julio de 2020<sup>24</sup>; - la prohibición de contactos físicos entre personas y objetos por varios participantes: - la puesta a disposición, a la entrada y a la salida, de productos necesarios para la higiene de las manos.”<sup>25</sup>

En las siguientes líneas, nos proponemos llamar la atención sobre algunas singularidades presentes en estos textos. A esto añadiremos un breve análisis del único pronunciamiento del Consejo de Estado de Bélgica acerca de esta materia. Evocaremos igualmente el alcance de los diferentes comunicados emitidos por representantes de grupos religiosos.

En un primer apartado (A), en relación con las reglas de confinamiento, nos preguntaremos sobre las dificultades léxicas de los textos gubernamentales y sobre algunas cuestiones sustanciales que estos últimos han podido levantar. En un segundo momento (B), examinaremos cómo las reglas de desconfinamiento parecen haber sido la ocasión, no sólo de repasar las imperfecciones del léxico sino también de recuperar explícitamente mecanismos de cooperación con los actores representativos de los grupos religiosos y de convicciones.

### **A. Léxico y prejuicios frente a una crisis que sobrepasa el marco de los regímenes de reconocimiento**

El vocabulario de las normas anti-covid relativas a las religiones no es usual. No tenía ciertamente por qué limitarse a las categorías jurídicas de los cultos reconocidos, dado que las medidas sanitarias no estaban dirigidas solo a dicho sector. Es en realidad la totalidad del hecho religioso el que se ve aquí afectado. La lectura de dichos textos deja un mal sabor de boca al jurista belga por dos razones: la primera concierne a la expresión central del

---

<sup>23</sup> Orden ministerial 30 de abril de 2020 modificadora de la orden ministerial de 23 de marzo de 2020 sobre las medidas urgentes para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, *MB* 30 de abril de 2020.

<sup>24</sup> Desde el 30 de junio de 2020, las cifras han fluctuado a la alza y a la baja, de disposición en disposición: “un máximo de 200 personas por edificio hasta el 31 de julio de 2020 incluidos y de 400 personas a partir del 1 de agosto de 2020” (art. 14 de la orden ministerial de 30 de junio de 2020, *MB* 30 de junio); “un aforo máximo de 200 personas por edificio” (art 9, orden ministerial de 24 de julio de 2020, *MB* 24 de julio); “aforo máximo de 100 personas por edificio” (art. 10, orden ministerial de 28 de julio, *MB* 28 de julio); “un aforo máximo de 200 personas por edificio” (art 9, orden ministerial de 22 de agosto de 2020, *MB* 22 de agosto).

<sup>25</sup> Art. 5 ter, orden ministerial de 5 de junio de 2020 modificadora de la orden ministerial del 23 de marzo de 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, *MB* 5 de junio de 2020.

mecanismo prohibitivo que tiene como objeto toda “actividad de ceremonia religiosa”. Es una expresión bastante inusual en francés e inexistente en derecho belga. La segunda razón radica en la restricción de esta prohibición únicamente a la esfera religiosa, cuando es de uso común en derecho belga extender esta categoría a los fenómenos sociales análogos relativos a la filosofía y a la convicción.

La noción de “actividad de ceremonia religiosa” parece en realidad no ser más que una traducción confusa de la expresión neerlandesa “activiteiten van de erediensten”. Y esta fórmula neerlandesa se refiere usualmente —en la utilización cotidiana, no jurídica, de la lengua— a la idea de “servicio de culto” o de “servicio religioso”, una manifestación exterior religiosa<sup>26</sup>. Al emplear la expresión en plural, surge de todos modos una duda: si dicho plural se refiere a la diversidad de las *denominaciones* religiosas; entonces el uso del genitivo objetivo podía conducir a entender que es el conjunto de *todas las actividades colectivas* organizadas por cualquiera denominación religiosa el que quedaba prohibido, una limitación casi absoluta de las actividades religiosas. Se precisa por ello recurrir a la versión francesa de la expresión para apoyar al intérprete y atribuir la confusión sobre la noción de ceremonia a una problemática lectura del texto neerlandés. Esta discusión no era sólo teórica u ociosa. Presentaba un desafío real a la hora de determinar, por ejemplo, el régimen de las asambleas espontáneas o actividades colectivas que no habrían constituido propiamente una ceremonia. En su primera versión del texto, la del 18 de marzo de 2020, la referencia a “actividades de círculos íntimos”<sup>27</sup> evitaba tales dificultades dado que esta expresión no excluía explícitamente actividades religiosas: sin duda con allegados de una familia, pero la vaguedad de la expresión dejaba abierta toda interpretación. Sin embargo, posteriormente, esta fórmula desapareció con rapidez.

Observaremos aquí que en ningún momento los lugares de cultos han sido cerrados por las órdenes ministeriales, sin que por lo tanto constituyeran explícitamente la justificación autónoma de un desplazamiento personal. La práctica o la meditación individual quedaban desde entonces autorizadas, en tanto que se inscribieran dentro de un desplazamiento autorizado y que las consignas generales de seguridad y de distanciación fueran respetadas.

Otro motivo de sorpresa es la ausencia de referencia a las actividades de las organizaciones filosóficas, tanto de las actividades de las organizaciones filosóficas no confesionales reconocidas por la ley (como por ejemplo el bautizo laico, la fiesta de la juventud laica, la asistencia moral colectiva de laicidad organizada, la asistencia enfocada al artículo 181 de la Constitución), como también las de las organizaciones filosóficas no reconocidas (como actividades de budismo en vía de reconocimiento como filosofía o actividades de organizaciones no reconocidas como algunas reuniones de tipo masónico u otras).

Sin duda estas normas prohibían las actividades colectivas abiertas a un público indeterminado, siendo diferente una asamblea puramente privada (por ejemplo en el seno de un convento). Sin embargo, el texto no aporta ninguna aclaración sobre este aspecto. También, el concepto de “culto”, evidentemente, no es aplicable a las filosofías. Pero precisamente, no es al concepto de culto al que el texto hace referencia sino efectivamente al

---

<sup>26</sup> Cfr. el famoso diccionario *Van Dale*: *eredienst* “1. uiterlijke vorm van godsdienst, goedsdienstoefening », GEETS, G, HEESTERMANS, H con la colaboración de KRUYSKAMP, C, *Van Dale groot woordenboek der Nederlandse taal*, 11ª ed., Utrecht/Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1984, primer t. A-I., p. 730.

<sup>27</sup> Art. 5,5º párrafo, Orden ministerial de 18 de marzo de 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, *MB* 23 de marzo 2020.

de “actividades”, o incluso de “ceremonias”. ¿Acaso se debe esto a que los riesgos son menores si se llevan a cabo actividades consideradas más racionales?

De todos modos, varias normas municipales o regionales han llenado el vacío del texto federal sin esperar a su modificación. Y así varios reglamentos locales prohibieron “las fiestas iniciáticas y filosóficas”<sup>28</sup>, mientras que la Región de Bruselas incluyó el calificativo “no confesional”<sup>29</sup> en su reglamentación.

Como ya indicamos antes, tuvimos que esperar<sup>30</sup> al artículo 6 de la orden ministerial del 5 de junio de 2020 para ver tratados a la vez “el ejercicio colectivo del culto y el ejercicio colectivo de la asistencia moral no confesional y de las actividades en el seno de una asociación filosófica-no-confesional, así como las visitas individuales a edificios de culto y de los edificios destinados al ejercicio público de la asistencia moral no confesional”. Este último texto utiliza<sup>31</sup> la fórmula más exacta del punto de vista del régimen constitucional de reconocimiento establecido por el artículo 181 de la Constitución, pero parece a la vez crear una asimetría en cuanto a la extensión de las actividades filosóficas no reconocidas. Si la asistencia moral es al culto lo que la filosofía es en relación a la religión, ¿qué ocurre con las demás actividades colectivas de unos y de otros? Vemos aquí resurgir una incertidumbre clásica en cuanto a la extensión —supuestamente “reflejada” como por un efecto espejo— del régimen belga de los cultos y convicciones reconocidas.

Al lado de estas incertidumbres léxicas, se han planteado cuestiones acerca de las cifras<sup>32</sup>. Podemos ver en los enunciados de las órdenes ministeriales un calco que parece inspirado en la silueta del catolicismo: así, por ejemplo, cuando las disposiciones definen las celebraciones de bodas religiosas y sus límites como “una manifestación religiosa aceptable únicamente si participan cinco personas”, la figura invocada parece idéntica a la definición del Derecho canónico<sup>33</sup>. En sentido inverso, podríamos considerar que la tardanza de la fecha de desconfinamiento de los cultos se explica por su posterioridad a las grandes fiestas religiosas no sólo del Cristianismo sino también del Islam. Sobre este punto, sólo son posibles especulaciones.

---

<sup>28</sup> El 11 de abril de 2020, varios municipios han difundido una actualización transmitida por el Centro Nacional de Crisis en lo que concierne las reglas relativas a las “fiestas de iniciación, filosóficas o religiosas”. Las nuevas fiestas contempladas sólo lo son en el título de la nota y no en su contenido. Véase por ejemplo: <https://berchem.brussels/fr/actualite/covid-19-questions-relatives-aux-fetes-religieuses-et-philosophiques>.

<sup>29</sup> Art. 3 de la orden del Ministro-Presidente de la Región de Bruselas-Capital del 19 de mayo de 2020 relativa a la organización de los funerales en el marco de las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19 (MB. 25 de mayo 2020).

<sup>30</sup> Aunque la página web gubernamental Covid-19 se completó mucho antes, en su “FAQ” el léxico de las órdenes: “Los servicios de culto religioso y las reuniones filosóficas no confesionales (semanales o cotidianas así como los servicios o celebraciones con ocasión de un nacimiento, bautizo, boda, entierro o conmemoración)”. De mismo modo: “¿Se puede organizar una ceremonia a domicilio o en otro lugar? Sí, bajo las mismas condiciones que las actividades de culto. Ninguna recepción o fiesta de más de 10 personas puede ser organizada.” <https://www.info-coronavirus.be/fr/faq/#faq>

<sup>31</sup> Al mismo tiempo, el texto francés de la orden de 5 de junio de 2020 se refiere a la noción hasta el momento desconocida o inexistente de “órganos representativos de los servicios de culto”. En la versión equivalente en neerlandés, se emplea una terminología más tradicional: “De representatieve organen van de erediensten”.

<sup>32</sup> 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>

<sup>33</sup> La orden ministerial no ordena explícitamente el número de participantes (cinco), pero estipulaba “pero únicamente en presencia de cónyuges, de sus testigos y del ministro de culto”. Véase Art. 5, segundo párrafo, orden ministerial de 3 de abril de 2020 modificadora de la orden ministerial del 23 de marzo de 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, MB 3 de abril de 2020. Cfr. Art 1108 §1 CIC 1983: “§1 Solamente son válidos aquellos matrimonios que se contraen ante el Ordinario del lugar o el párroco, o un sacerdote o diácono delegado por uno de ellos para que asistan, y ante dos testigos (...)”

La crisis sanitaria nos muestra en todo caso una pérdida de puntos de referencia en las políticas religiosas del Estado, al menos fuera de los límites de los regímenes de reconocimiento. La crisis sanitaria sobrepasa tanto el marco de este régimen de reconocimiento, que parece que faltan las palabras para decirlo. Sin embargo, no son sólo las palabras: también conviene examinar los procedimientos. Ahora bien, en el fondo del régimen de reconocimiento se encuentran las prácticas colectivas de consulta y de negociación, antaño siempre bilaterales y hoy en día a menudo multilaterales.

Antes de llegar a este punto, queríamos una vez más hacer referencia a otra forma de incertidumbre terminológica que ha golpeado el dispositivo jurídico en materia religiosa: a saber, la cuestión de la mascarilla que oculta el rostro. ¿Como es posible que la crisis sanitaria otorgara legitimidad al ocultamiento de la cara, cuando nueve años antes Bélgica se había visto sacudida por amplias polémicas por la penalización de todo ocultamiento del rostro? Recordemos que aquella norma penal tenía particularmente por objetivo, en los debates parlamentarios, algunas prácticas culturales ligadas al Islam. Esta infracción penal, cuyas fórmulas no son idénticas a su homóloga francesa, se recoge en el artículo 653 bis del Código penal belga que prevé que:

“Serán castigadas con una multa de quince a veinticinco euros y prisión de uno a siete días o con una sola de estas penas, aquéllos que, salvo disposiciones legales contrarias, se presenten en lugares accesibles al público con el rostro enmascarado o disimulado completa o parcialmente, de tal manera que resulte imposible identificar a éstos.

No obstante, no se verán afectados por el primer párrafo, aquéllos que circulen por lugares accesibles al público con el rostro enmascarado o disimulado completa o parcialmente, de tal manera que resulte imposible identificar a éstos en virtud de reglamentos de trabajo o de una autorización policial o con ocasión de manifestaciones de carácter festivo”

Recordaremos que ni la Corte Constitucional<sup>34</sup>, ni el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>35</sup> estimaron que tal prohibición resultara contraria a los derechos fundamentales, en este caso a la libertad de religión, admitiendo que cierto “vivir en común”, apreciado según las costumbres nacionales, podía constituir una justificación legítima aunque vaga para esta prohibición. De todas formas, la norma penal belga no preveía de entrada más que dos excepciones, una ligada a las exigencias laborales, la otra con las “manifestaciones de carácter festivo”. Toda otra excepción debía ser establecida por ley. ¿Qué iba a ocurrir con esta prohibición en el momento en que se discutía ásperamente el uso de la mascarilla, en un proceso en el que se pasó de su escasez, a su recomendación y terminó en su obligatoriedad sanitaria? Durante esas semanas de vacilación normativa, la televisión belga difundió entrevistas en las cuales las fuerzas del orden indicaron ser perfectamente capaces de determinar la correcta aplicación del Código penal en la materia, pero fue necesario esperar la orden ministerial del 30 de abril de 2020 para ver asegurada la impunidad del uso de la mascarilla sanitaria en los espacios públicos:

“Art. 6. La orden ministerial del 23 de marzo de 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19 se ve completada por el artículo 8ter, así redactado: Queda

---

<sup>34</sup> Corte constitucional, sentencia del 6 de diciembre de 2012 *Belkacemi, Oussar Cohen*, 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.

<sup>35</sup> TEDH, sentencia de 11 de julio de 2017, *aff. Belkacemi et Oussar c. Belgique*, n° 37798/13.

autorizado el uso de la mascarilla o de toda otra alternativa de tela permitiendo cubrirse la boca y la nariz con fines sanitarios en los lugares accesibles al público<sup>36</sup>

¿Qué ocurrirá en el futuro con esta nueva excepción sanitaria? ¿Qué magnitud llegará a tomar en relación con eventuales actitudes ambiguas entre salud y religión?

A falta de poder responder a esta pregunta, volvamos ahora a la pregunta que habíamos dejado acerca de las celebraciones religiosas y de convicciones y a los mecanismos colectivos de negociación que han marcado las etapas de desconfinamiento con y entre representantes de los cultos reconocidos<sup>37</sup>.

## **B. El rol renovado de los dispositivos colectivos con ocasión del desconfinamiento**

Así como las medidas de confinamiento decididas con urgencia a principios de marzo de 2020 parecen haber sido impuestas de manera unilateral, el desconfinamiento, adoptado de manera progresiva, ha hecho más visible y también más complejos los dispositivos más colectivos de discusión y negociación. Aunque no surgió ninguna crítica en el momento del confinamiento, no ha sido lo mismo cuando se consideraron las primeras medidas de desconfinamiento al comenzar el mes de mayo.

Como ya hemos dicho, las disputas sobre el concepto de “servicios esenciales”, las tensiones comparativas entre los diferentes sectores de actividad van a desplegarse y multiplicarse<sup>38</sup>. La decisión del Consejo de Estado francés del 18 de mayo de 2020, que ordenaba al Gobierno francés reautorizar sin demora los servicios religiosos, va a tener un impacto particular en Bélgica. En efecto, va a convencer a un grupo de fieles católicos más conservadores para actuar también con extrema urgencia ante el Consejo de Estado belga con el objetivo de hacer posibles las celebraciones católicas de Pentecostés. Es el único litigio judicial conocido. La fecha de presentación de la solicitud privaba a este procedimiento de utilidad para pronunciarse sobre la fiesta musulmana de fin de Ramadán.

Examinaremos aquí sucesivamente la decisión del Consejo de Estado de Bélgica del 28 de mayo de 2020<sup>39</sup> y después las reglas de desconfinamiento decididas por la orden ministerial del 5 de junio de 2020. Constataremos un punto común: la prioridad dada a los actores colectivos y a las responsabilidades de los representantes de cultos, en este caso los obispos católicos, sobre los actores privados.

El Consejo de Estado de Bélgica hará alusión a tres argumentos principales para estimar que la condición de extrema urgencia no ha tenido lugar. Constata que las negociaciones entre gobierno y obispos están en curso y que sus resultados serán anunciados el 3 de junio de

---

<sup>36</sup> Orden ministerial del 30 de abril de 2020 modificadora de la orden ministerial del 23 de marzo de 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, MB 30 de abril de 2020

<sup>37</sup> No parece que el Centro de acción laica haya llevado a cabo una reflexión común con los diferentes cultos

<sup>38</sup> La noción de “servicios esenciales” ha suscitado muchos debates en la sociedad belga y numerosas controversias en cuanto a la legitimidad simbólica de cada realidad social. A falta de definición jurídica precisa, los servicios reputados esenciales son aquéllos que se citan en una lista específica regularmente anexada a las órdenes ministeriales: “Los comercios, empresas y servicios privados y públicos que son necesarios a la protección de las necesidades vitales de la Nación y de las necesidades de la población, son los siguientes: ...” Esta lista varía de orden a orden, pero no ha incluido jamás ningún dispositivo propio al hecho religioso o al acompañamiento espiritual. Figuran, sin embargo, por ejemplo, “Los servicios de cuidados, de acogimiento y de asistencia a las personas mayores, a los menores, a las personas menos válidas y a las personas vulnerables entre las cuales las víctimas de violencia, de violencia sexual e intra-familiar”.

<sup>39</sup> CE 28 de mayo de 2020, *Suenens et al*, n°247.674 (en neerlandés). Véase. los análisis de F. JUDO, «De Geest is niet gehaast» (« El Espíritu no se apremia »), *Juristenkrant*, 10 juin 2020, p. 12.

2020, que la fecha de Pentecostés (31 de mayo, dos días después de las deliberaciones del Consejo de Estado) está demasiado cerca para hacer posible al Gobierno y a sus expertos en sanidad la garantía de medidas fiables en tan poco tiempo y, finalmente, en contra del argumento de los demandantes que invocan la urgencia del bautizo de sus hijos, que son los obispos mismos los que han suspendido la práctica de los bautizos<sup>40</sup>. El Consejo de Estado notaba igualmente que el Gobierno había hecho saber claramente su política de desconfinamiento por etapas, y que la fiesta de Pentecostés no presenta desde ese punto de vista una situación nueva en relación con la fiesta de Pascua o de la Asunción. Para acabar, el Consejo de Estado subrayaba la naturaleza multilateral de las disposiciones tomadas, sin discriminación entre cultos. Esta referencia preponderante a los representantes de los cultos y a las negociaciones en curso conecta bien con los usos clásicos del “derecho negociado” del régimen de grupos religiosos reconocidos. Cuando el Consejo de Estado nota que la decisión de suspender la práctica del bautismo ha sido tomada por las autoridades eclesiásticas competentes, los obispos, no sólo exime al Estado de toda crítica sobre este punto, sino que indica también a los demandantes que, a los ojos del Estado, los fieles se han sometido en materia espiritual a las autoridades religiosas de la confesión religiosa a la que dicen pertenecer. La alta jurisdicción respeta así uno de los mayores principios de la libertad religiosa en derecho constitucional y europeo, a saber, la autonomía de organización (artículos 19 y 21 de la Constitución, art. 9 CEDH) que se opone a cualquier retorno al antiguo procedimiento regalista de apelación o de abuso.

Además, el Consejo de Estado señala que, desde mayo de 2020, había consultas del gobierno federal con “los representantes de las diferentes comunidades religiosas acerca de un regreso progresivo de los servicios religiosos”. En realidad, son efectivamente actores habituales de los grupos religiosos *reconocidos* —entre ellos, los obispos— que se toman parte del diálogo institucional, frente a un conjunto indefinido de otros actores colectivos, como los posibles representantes de cultos no reconocidos.

Reproducimos aquí la traducción de un extracto significativo de la sentencia del 28 de mayo:

“(…) los demandantes piden al Consejo de Estado, para permitir que las actividades de culto se desarrollen eficazmente el día de Pentecostés, que se ordene al demandado ‘como muy tarde el viernes 29 de mayo’ que tome las medidas y decisiones necesarias”.

“Sin embargo, el demandado (el Gobierno) estima que, tenido en cuenta el poco tiempo disponible, resulta ‘imposible’ llevarlo a cabo de manera apropiada, es decir ‘de una manera que no conlleve riesgos irresponsables para la salud pública, que las condiciones en las cuales la organización de actividades de servicios religiosos sea posible deben igualmente ser convenidas con los representantes de los diferentes cultos, siguiendo opinión científica fundada’. El Consejo de Estado no tiene otra opción más que seguir esta posición.”

“Así también, el argumento según el cual dos demandantes —el segundo y el cuarto— ‘tienen cada uno un bebé que desean bautizar’ no es, por naturaleza, una cuestión de extrema urgencia. El hecho de que el bautizo sea ‘uno de los rituales más importantes’ del culto

---

<sup>40</sup> Se trata de la decisión de la Conferencia de los Obispos de Bélgica del 23 de marzo de 2020, § 5: “Todos los bautizos (...) son aplazados hasta que estas celebraciones sean de nuevo posibles. Los obispos toman esta decisión comprendiendo la decepción de aquéllos que (...) han preparado cuidadosamente el bautizo de su hijo y que lo desean arduamente” Véase el Protocolo de la Iglesia Católica en vista de la reanudación reanudamiento de las celebraciones litúrgicas a partir del 11 de julio de 2020, fijando las nuevas condiciones de celebración de los bautizos. <https://www.cathobel.be/2020/07/protocole-de-leglise-catholique-en-vue-de-la-reprise-des-celebrations-liturgiques/>

católico romano no significa que la imposibilidad temporal de celebrar el bautizo produzca siempre y en cada caso un estado de extrema urgencia. Esto se ve confirmado por el comunicado de prensa de la Conferencia de los obispos de Bélgica del 14 de mayo de 2020 en la cual los obispos expresan su preferencia por que la reanudación de los bautizos se ajuste ‘a la fecha del levantamiento más general del *lockdown*’. En lo que a esto concierne, los demandantes no explican por qué, en su situación específica, el aplazamiento del bautizo genera una desventaja que hay que remediar con urgencia. Ni siquiera se ha comunicado la edad de los niños afectados.”

“Queda el argumento de los demandantes según el cual el demandado ‘no toma manifiestamente en cuenta las necesidades de los ciudadanos religiosos de este país’ y que no tienen ninguna perspectiva de poder vivir efectivamente su fe. Es una crítica que carece totalmente de fundamento. Después de todo, desde el principio del mes de mayo de 2020, el (gobierno) consulta a *los representantes de las diferentes comunidades religiosas* acerca de la reanudación progresiva de los servicios religiosos. En este intervalo, parece que las medidas concretas siguientes han sido tomadas para conducir a la elaboración *por los obispos* de una hoja de ruta que precise el desarrollo de las celebraciones y las medidas de protección que serán tomadas, a una consultación del GEES (Grupo de expertos encargados de la estrategia de salida), y que la cuestión de la flexibilización de las medidas coronarias relativas a los cultos sería tratada en el Consejo nacional de seguridad el 3 de junio de 2020.”

“Más precisamente, como lo ha confirmado explícitamente el (Gobierno) con ocasión de la audiencia, el 3 de junio de 2020, el Consejo de seguridad nacional examinará en qué medida y con qué condiciones las ceremonias religiosas se verán nuevamente autorizadas. Está claro que las conclusiones sobre esta cuestión deben estar fundadas sobre una motivación adecuada.”

Este rol colectivo de los representantes de los cultos parece de esta manera uno de los elementos principales del razonamiento del Consejo de Estado: no hay extrema urgencia cuando las negociaciones están en fase final entre autoridades competentes que son el gobierno de una parte y los obispos de otra. Y sin duda, como lo hemos subrayado, el litigio llevado ante el Consejo de Estado tenía menos que ver con las posiciones de los poderes públicos que con aquéllas de los representantes de los cultos, o en este caso, de los jefes de la religión católica<sup>41</sup>.

Y es efectivamente sobre los representantes colectivos de los grupos religiosos o de la laicidad organizada donde se va a centrar la Orden ministerial de desconfinamiento del 5 de junio de 2020, para investir a estos de una competencia de principio, a primera vista conforme a su autonomía constitucional (artículo 21 de la Constitución). Estos representantes son los encargados de “adoptar las medidas necesarias” y de “prever las líneas directrices”. Observamos que no se trata precisamente de una autonomía absoluta: ninguna abstención es

---

<sup>41</sup> En el caso analizado, es el papel de los obispos católicos lo que se ve examinado por el Consejo de Estado. Si el caso hubiera sido introducido por creyentes protestantes, a título individual, habría sido fundamentalmente diferente: “el representante de culto protestante para con las autoridades públicas, el ‘Consejo administrativo del Culto protestante y evangélico (CACPE)’ —contrariamente a un obispo católico— no tiene competencia religiosa interna para decidir prohibir o no los sacramentos, como la administración de un bautizo. Esta cuestión depende de las (decenas de) confesiones protestantes distintas, en vista también de la libertad de organización de cada una. La decisión del CACPE del 6 de junio de 2020 (válida hasta el 1 de julio de 2020) de aplazar los bautizos (‘Como el contacto físico no puede ser evitado en el momento del bautizo, el ministerio del bautizo debe ser aplazado’) es por lo tanto de distinta índole que la decisión de los obispos competentes en la materia en su diócesis. Una denominación afiliada no tiene la obligación de adherirse a ella. Y ninguna denominación no miembro del CACPE está sujeta a ésta.

posible por parte de la cabeza de una confesión religiosa que pretenda retomar las prácticas colectivas. En realidad, la orden ministerial limitó la autonomía de los cultos concernidos: en ausencia de las medidas necesarias o de un protocolo, por parte de los representantes de las convicciones, el desconfinamiento sigue prohibido. De esta manera, la libertad de culto parece a primera vista más o menos respetada: no se prevé obligación incondicional, ni de reapertura, ni de redacción de protocolo. Es efectivamente la *reapertura* la que se ve implícitamente condicionada por la redacción autónoma de un protocolo, cuyo contenido mínimo se ve fijado anticipadamente por la orden ministerial, según las fórmulas citadas anteriormente:

“Los órganos representativos de los servicios de culto y de las organizaciones que proporcionan una asistencia moral según una concepción filosófica no confesional adoptarán las medidas necesarias y preverán las líneas directrices, dentro del respeto de las condiciones siguientes : - el respeto de las normas de distanciamiento social, en particular de la observación de una distancia de 1,5 metros entre cada persona, salvo para las personas conviviendo bajo un mismo techo; - el respeto del aforo máximo fijado previamente, de personas por edificio, limitado a una persona por 10m<sup>2</sup>, con un máximo de 100 personas por edificio hasta el 30 de junio de 2020 inclusive, y de 200 personas a partir del 1 de julio de 2020; - la prohibición de contactos físicos entre personas y objetos por varios participantes; - la puesta a disposición, a la entrada y a la salida, de los productos necesarios para la higiene de manos.”<sup>42</sup>

Entretanto, el 25 de julio de 2020 se añadió una exigencia acerca del uso de la mascarilla<sup>43</sup>:

“Toda persona a partir de la edad de 12 años queda obligada a cubrirse la boca y la nariz con una mascarilla o cualquier otro tejido alternativo en los lugares siguientes: (...) 5° los lugares de culto;”<sup>44</sup>

A partir del momento en que la reapertura de los lugares de culto se confía a la decisión de los propios grupos religiosos, la autonomía de los representantes en cuestión no parece limitada más allá de lo relativo al *contenido* de las medidas y de las líneas directrices de reapertura: las condiciones establecidas por la orden ministerial deben ser implementadas por reglas religiosas dejadas en sus detalles a las autoridades del culto —permaneciendo estas autoridades religiosas libres de no dar seguimiento a las facultades que los poderes públicos reconocen.

Pero existe otra limitación, menos visible, que es particularmente peligrosa en relación con los principios constitucionales: las disposiciones han ignorado la complejidad y la variedad de los tipos de representación de los grupos religiosos reconocidos y en particular del hecho que una parte de ellos se ven representados por un órgano que no dispone de autoridad sobre el plano teológico y cultural. Una vez más el modelo católico parece haber sido tomado como referencia por todos. Sin embargo, invistiendo a los órganos representativos usuales con competencias nuevas e inusitadas, el Ministerio ha pasado por alto el hecho que el principio constitucional general de autonomía religiosa se aplica a cada (sub) denominación autónoma

---

<sup>42</sup> Art. 6 de la Orden ministerial de 5 de junio de 2020 modificadora de la Orden ministerial del 23 de marzo de 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, *MB* 5 de junio de 2020.

<sup>43</sup> Art. 11 de la Orden ministerial de 24 de julio de 2020 modificadora de la Orden ministerial del 30 de junio de 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, *MB* 24 de julio de 2020, añadiendo un artículo 21bis de la Orden ministerial del 30 de junio de 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19.

<sup>44</sup> Una curiosidad terminológica: en francés sólo se apunta a los lugares de culto mientras que en neerlandés la obligación es más amplia: hace alusión a “los lugares de culto y de medicación” (« 5° de gebedshuizen en bezinningsplaatsen ». Ninguna de las dos versiones reproduce la fórmula utilizada en otra parte de la orden: “edificios de culto y de los edificios destinados al ejercicio público de la asistencia moral no confesional”. La nueva disposición relativa al uso de la mascarilla se ha extendido progresivamente a otros diversos lugares, sin jamás revisar la nomenclatura apuntando específicamente los lugares “de culto”. Entreveremos sin duda aquí una de las tensiones implícitas ligadas a la comprensión variable de las singularidades de las estructuras de la laicidad organizada en Bélgica.



perteneciente a movimientos pluriformes<sup>45</sup>. En esta situación, la autonomía constitucional garantizada en materia espiritual y teológica corresponde a estas diversas (sub) denominaciones constitutivas<sup>46</sup>, y no a los representantes responsables ante los poderes públicos que lo son únicamente para otras materias (administrativas o financieras) ligadas al culto<sup>47</sup>.

Observamos que la orden ministerial no establece ningún procedimiento específico de validación de los protocolos. Podríamos estimar que no es más, otra vez, que la huella del principio constitucional de autonomía. Pero si nos fijamos mejor, comprobamos que, si bien los contactos y las negociaciones entre las autoridades públicas y las autoridades *reconocidas* de convicciones han sido naturales y generalmente probadas, la orden ministerial ha evitado crear nuevos procedimientos en relación con los cultos no reconocidos. ¿Significa esto que la autonomía de estos movimientos es particularmente respetada, o es dar a entender que no pueden ser asociados a las modalidades estructurales de concertación?

Así, en la aplicación de la Orden ministerial del 5 de junio de 2020, ¿qué margen se deja realmente, por ejemplo, a los Testigos de Jehová para retomar sus reuniones periódicas? Sus representantes nacionales no parecen formar parte de las “organizaciones representativas de los servicios culturales y de las organizaciones de asistencia moral según una concepción filosófica no confesional” encargadas de definir las medidas y los protocolos. Hasta donde sabemos, no han sido tampoco consultados por el Ministro que adoptó la orden del 5 de junio de 2020.

Sin embargo, al final solo si la disposición ministerial se lee de manera amplia, se aplicaría también a los organismos representativos de religiones no reconocidas. Si no se lee así, esta disposición relativa al desconfinamiento sería incompleta y por lo tanto discriminatoria.

### 3. CONCLUSIONES

Entre el formalismo clásico de las relaciones con los grupos religiosos reconocidos, potencialmente inadaptada a las cuestiones sanitarias en periodo de crisis, y la ausencia de toda limitación específica de procedimiento en el ejercicio general de las garantías básicas de la libertad religiosa y de la autonomía de todo culto, reconocido o no, se inaugura un camino accidentado: un semi formalismo al que el conjunto de los sectores sociales debe ser asociado para co-construir una confianza sanitaria común a través de nuevos dispositivos de asesoramientos científicos mixtos, fuera de los marcos procedimentales formales de cada sector.

---

<sup>45</sup> Es el caso, por ejemplo, para los órganos que representan el culto protestante (CACPE), israelita (CICB) y musulmán (EMB).

<sup>46</sup> 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* (no consistorial), la sinagoga Beth Hillel, reconocida y financiada por el Estado belga desde 1995, AR de 1 de septiembre de 1995 (confirmación de esta situación: “no dependemos de *ninguna institución central*, ni en el plano cultural, ni en el plano administrativo “ E-mail de G. Tihon-Susswein (sinagoga Beth Hillel) a Adriaan Overbeeke, d.d. 10 de mars de 2005).

<sup>47</sup> I. e.: el horizonte temporal del culto (materia regionalizada), la organización de la enseñanza religiosa en las escuelas oficializadas (materia municipalizada).

Esta tendencia general, construida con urgencia, contribuye a desestabilizar un tanto las categorías usuales del derecho relativo a los grupos religiosos y a darle un “gesto tembloroso” a la técnica legislativa de la crisis.

Concluir que todas las incertidumbres que hemos observado son poca cosa en relación con los desafíos sanitarios de una cooperación leal de todos en tiempo de crisis, no es una idea compartida por todas las partes del debate social en Bélgica. Numerosos juristas universitarios y los principales constitucionalistas han estado atentos para denunciar todos los riesgos de discriminaciones y de limitaciones desproporcionadas a las libertades públicas, aunque pocos han estado específicamente preocupados por la suerte de la libertad religiosa. Cosas de un país secularizado...

Aunque la incertidumbre agravada ha sido respondida por un procedimiento participativo ensanchado, hemos apuntado a lo muy incierta que ha sido la geometría de esta participación. Pero hay más: a una incertidumbre agravada debía responder también un proceso legislativo medido, sin restricción inútil de los derechos constitucionales. No queda exento de riesgo que las discusiones políticas se limiten a la cuestión de determinar qué es un “servicio esencial” —por ejemplo, desde el punto de vista socioeconómico que es tan importante para el gobierno. Las consideraciones relativas a los derechos fundamentales habrían podido también ser sopesadas más cuidadosamente. El hecho de que en todos los estadios de las órdenes ministeriales COVID —¡adoptadas entre marzo y julio, un periodo de cuatro meses! — la opinión del Consejo de Estado no haya sido solicitada no invita retrospectivamente a ser demasiado optimista.