

---

## LA LIBERTÉ DE RELIGION AUX TEMPS DU CORONAVIRUS

Webinaire, 24 juin 2020

---

L'état d'urgence sanitaire lié à la pandémie de COVID-19 et décrété dans l'immense majorité des pays européens a créé une situation tout à fait inédite notamment dans ses conséquences au regard des libertés publiques et des droits fondamentaux. Spécialement, la liberté de religion, entendue dans sa dimension collective, a été considérablement restreinte, durant la période de confinement, restrictions justifiées par la nécessité impérieuse de limiter la propagation du virus. Certes, la liberté religieuse, dans sa dimension intérieure, et qui est par essence absolue n'est nullement atteinte. Certes encore, on peut considérer comme le ministre de l'Intérieur français que « La prière n'a pas forcément besoin de lieu de rassemblement » (13 mai 2020). Toutefois, « croire, c'est croire ensemble » (Paul Ricoeur) et en décidant que les rassemblements liés au culte puissent être temporairement interdits, le vivre-ensemble religieux a été mis à mal.

Il s'agit de s'interroger, dans une perspective comparée, sur les mesures prises par certaines autorités étatiques, en mettant en tension la nécessité de préserver la santé publique et les conséquences sur l'exercice de la liberté fondamentale de religion, notamment s'agissant des cérémonies cultuelles, alors même qu'au niveau de l'engagement à respecter la Convention européenne des droits de l'homme aucune dérogation au titre de l'article 15 n'a été notifiée par les États choisis pour cette approche comparative.

De manière complémentaire, les mesures sanitaires, précisément les gestes barrière, emportent un changement de paradigme dans la compréhension du vivre-ensemble.

*Les dérogations à la CEDH : la question de l'article 15 – Sébastien Van Drooghenbroeck*

*La liberté de religion en Espagne au temps de la pandémie – Javier Martinez Torron*

*La liberté de religion en Belgique au temps de la pandémie – Louis-Léon Christians*

*La liberté de religion en Italie au temps de la pandémie – Alessandro Ferrari*

*La liberté de religion en Allemagne au temps de la pandémie – Bernhard Kresse*

*La liberté de religion en France au temps de la pandémie – Gérard Gonzalez*

*Le « vivre ensemble » dans tous ses états – Lauren Bakir*

---

# LA LIBERTÉ DE RELIGION AUX TEMPS DU CORONAVIRUS

Webinaire, 24 juin 2020

---

## LE DROIT DE LIBERTÉ RELIGIEUSE ITALIEN FACE AU COVID-19 OU DE LA FORCE DU VIRUS SECULARISATEUR

**Alessandro FERRARI**

Professeur à l'Université de l'Insubrie (Côme)

### **Introduction : Un droit spécial face au Covid-19 ?**

Le Covid-19 a bien frappé l'Italie. À ce jour, on compte environ 245.000 cas « positifs » et environ 35.000 décès, parmi lesquels plus d'une centaine de prêtres, ce qui a témoigné soit du grand vieillissement du clergé italien, soit de la proximité de ce dernier avec la population et, enfin, sa difficulté à intérioriser les mesures de distanciation sociale demandées pour contrecarrer le virus et à les concilier avec l'habitude d'une sollicitude généreuse et exercée dans un espace public certainement sécularisé mais toujours bien empathique. Mais le prix payé par le clergé italien reflète aussi le degré avec lequel la pandémie et sa gestion ont affecté le droit de liberté religieuse et, surtout, la place toute particulière de l'Église catholique dans le pays.

En effet, le droit de liberté religieuse a occupé une place importante dans le « stress test » pour le système juridique représenté par la réponse normative au Covid-19. Une réponse faite de limites générales à la fois draconiennes, minutieuses et absolument uniformes, sans marges d'accommodement pour les autorités appelées à en assurer la mise en œuvre. Ayant emprunté la voie par laquelle la loi n. 225 du 1992 sur la Protection Civile règle l'état d'urgence, cette réponse a été confiée à des ordonnances et décrets gouvernementaux – et, en particulier, à des décrets du Président du Conseil des Ministres, avec une (énième) marginalisation du Parlement et, donc, beaucoup de débats sur la légitimité des restrictions aux droits fondamentaux conséquentes à ces mesures.

À l'intérieur de ce débat, le droit de liberté religieuse a été considéré, en particulier, à la lumière de deux questions qui reflèteraient la double spécialité dont il jouirait à l'intérieur du système juridique italien. La première question concernait la légitimité de soumettre le droit de liberté religieuse, limité par les seules bonnes mœurs par l'article 19 de la Constitution, aux mêmes restrictions que les autres droits fondamentaux. La question, donc, était de savoir si le droit de liberté religieuse pouvait être mis en balance comme – et avec – tous les autres droits fondamentaux. La deuxième question, rapidement devenue centrale dans le débat, regardait une spécialité plus singulière, c'est-à-dire la super-spécialité du droit de liberté religieuse catholique et, précisément, la force de résistance passive face aux restrictions étatiques non préalablement convenues avec l'Église catholique, force de résistance que la liberté religieuse de cette dernière

posséderait grâce au système concordataire garanti par l'article 7 de la Constitution. La question en jeu ici était de savoir si, face aux « religions concordataires », la légitimité de normes étatiques, même d'urgence et de nécessité, est conditionnée par l'adoption nécessaire d'une procédure bilatérale, ce qui ferait de la liberté religieuse un droit fragmenté et potentiellement détourné de l'intervention unilatérale du législateur étatique en faveur de l'égalité de tous les groupes religieux même par rapport à un sujet si général et essentiel pour tous que le culte public. En suivant les partisans de cette interprétation, la liberté religieuse, à la différence des autres droits constitutionnels, serait consubstantiellement un droit interinstitutionnel à gestion partagée, entre l'État et les confessions religieuses. L'accent mis sur la spécialité du droit de liberté religieuse évoque le « concordatarisme » des années 1950 et, donc, l'enracinement, surtout parmi les spécialistes du droit des religions, d'une position qui, souvent associée à une théologie et à une interprétation du droit canonique plutôt traditionalistes, révèle la difficulté du « système italien » à métaboliser l'approche « personnaliste » et le « pluralisme confessionnel et culturel » consacrés par la Constitution et la jurisprudence constitutionnelle.

« Occultée » dans la Phase 1 de la lutte au Covid-19, où les mesures d'urgence n'ont pas été sensibles à ces deux spécialités, la super-spécialité et, donc, le néo-concordatarisme, ont obtenu une victoire dans la Phase 2, où l'accord entre le Gouvernement et la Conférence Épiscopale Italienne a été présenté comme le modèle substantiel et procédural d'une reprise du culte public non pas unitaire et générale mais contractualisée entre l'État et les divers groupes religieux.

Le but de cette contribution est d'évaluer si la gestion de la pandémie en Italie a été vraiment l'occasion d'un sursaut concordataire, signe d'une nouvelle centralité du système de bilatéralité, et non pas, au contraire, l'occasion de révéler la banalisation de ce dernier, qui accompagne le désintérêt et les réserves politiques et sociétales vis-à-vis d'un droit de liberté religieuse répondant aux nouveaux défis globaux<sup>1</sup>.

## **1. L'argument concordataire ... faiblesse et irrésistible attraction**

Le droit de liberté religieuse n'a pas pu esquiver l'impact des mesures de confinement du virus. Sa contiguïté avec les libertés d'association et de circulation en a produit une limitation si évidente qu'elle a poussé certains commentateurs à évoquer sa suspension, plutôt que la simple restriction. En effet, non seulement les cérémonies religieuses – y compris les funérailles – ont été suspendues, non seulement l'accès individuel aux lieux de culte a été subordonné au respect de règles de distanciation et d'hygiène mais, de plus, l'exercice de la liberté religieuse n'était pas un motif légitime pour la circulation sur la voie publique, possible seulement pour raisons professionnelles et d'urgente nécessité (visites médicales, courses alimentaires, achat des journaux et des cigarettes...). D'où certaines réactions qui, sans compter ni la meilleure considération réservée aux lieux de culte par rapport aux théâtres, ni la grande couverture assurée au culte catholique par la « télévision publique », opposaient la chance des fumeurs et des consommateurs en série aux restrictions destinées aux fidèles des liturgies jugées peu conformes aux garanties promises par l'article 19 de la Constitution au droit de liberté religieuse. D'où, donc, l'idée d'un droit qui échapperait à la mise en balance normale entre droits fondamentaux et

---

<sup>1</sup> On peut suivre le débat italien sur la question sur les sites <https://diresom.net> et <https://www.olir.it/dossier/emergenza-coronavirus-e-liberta-di-religione/>.

l'utilisation fréquente de la formule du droit « suspendu ». Toutefois, il n'était pas très difficile de répondre à ces premières critiques fondées sur la vieille idée d'une spécialité hiérarchique du droit de liberté religieuse. En effet, encore dans sa décision n. 63 de 2016, la Cour constitutionnelle avait exclu la nature tyrannique du droit de liberté religieuse, en confirmant ce qui était par ailleurs déjà acquis dès le début de l'interprétation de l'article 19 de la Constitution, c'est-à-dire l'exigence que même la mesure de ce droit, à l'instar de celle de tous les autres, devait être déterminée par l'ordinaire équilibre entre les multiples intérêts constitutionnels y compris, naturellement, la santé publique. Par conséquent, une fois rappelée la valeur constitutionnelle primaire du droit à la santé, la forte prévisibilité de son irrémédiable érosion sans des mesures fortes et immédiates contre le virus a produit une mise en balance restrictive de la liberté religieuse justifiable sans besoin d'opposer à la protection « spéciale » offerte à la liberté religieuse par l'art. 19 de la Constitution italienne les ordinaires – et (plus) larges - possibilités de limitation prévues par l'art. 9 de la CEDH.

La « nationalisation » de la réponse juridique au Covid-19 a caractérisé et conditionné le débat italien aussi par rapport à la question centrale - et plus générale - du rapport entre restrictions ordinaires et suspension des droits fondamentaux, discutée avec peu de référence aux articles 15 CEDH et/ou 4 PIDCP. En effet, d'un côté, le débat sur la nature des mesures d'urgence, restrictions « ordinaires » légitimes ou suspension exceptionnelle douteuse des droits fondamentaux, a été tout de suite marqué par une intervention de la Présidente de la Cour constitutionnelle et, pour ce qui nous concerne ici, par une décision du Tribunal administratif du Latium du 29 avril 2020, qui encadrait les mesures dans le cadre des restrictions et de l'équilibre ordinaire entre droits. D'un autre côté, le débat sur la « suspension des droits » et la législation d'urgence, en touchant un thème capital pour une démocratie constitutionnelle, tendait à regarder, en premier lieu, la compatibilité des mesures anti-Covid 19 avec une Constitution (apparemment) silencieuse sur la matière. D'où les risques d'un débat un peu flou, surtout en dehors des constitutionnalistes, et de la tendance à sous-estimer l'analyse des effets du recours à la « loi positive » sur la Protection Civile pour l'activation de l'état d'urgence à l'intérieur d'un cadre juridique « ordinaire » multiniveaux pour absolutiser l'attention sur les théories de la force majeure et de la nécessité, souvent présentées soit comme sources positives directes soit comme causes de légitimation des mesures « restrictives ».

Dans le milieu des spécialistes du droit des religions, identifier dans la force majeure/nécessité la source directe des mesures d'urgence accentuait leur caractère exceptionnel en affectant leur identité et légitimité. Cela était d'autant plus vrai quand on pouvait opposer à ces mesures non pas simplement une spécialité générique et « tyrannique », mais une spécialité formellement renforcée, comme c'était le cas pour la super-spécialité catholique, figée par le rappel aux Pactes du Latran par l'art. 7 de la Constitution lui-même. Ce dernier apparaît à certains commentateurs comme le rempart face aux mesures unilatérales (surtout aussi douteuses comme dans ce cas, c'était le sous-entendu) qui auraient violé les garanties concordataires en suspendant sans l'accord préalable de l'Église et, donc, illégitimement, la liberté de culte de celle-ci dont il est question à l'article 2 du nouveau concordat de Villa Madama de 1984. De cette façon, la question de la suspension des droits, sans entrer par la grande porte de l'art. 15 de la Convention européenne, rentrait génériquement, et sans possibilité de recevoir, le cas échéant, une considération technico-formelle, par le biais de l'art. 7 de la Constitution et, donc, non pas à l'intérieur du cadre de la protection multiniveaux des droits fondamentaux, mais à l'intérieur d'une exhumation de la norme déjà chargée, au lendemain de la chute du fascisme, d'assurer la « paix religieuse » en Italie. Plutôt que le rapport avec la Constitution dans son ensemble et avec le pluralisme juridique intra-européen c'était donc

le rapport entre ordre étatique national et ordre canonique qui devenait le cadre du débat autour de la restriction/suspension du droit de liberté religieuse engendrée par la lutte au Covid-19. Même si on se souvenait incidemment des ententes et, donc, des garanties analogues à celles du Concordat également protégées par la Constitution vis-à-vis des non-catholiques, le cœur de la contestation concernait le traitement qui aurait été imposé à l'Église catholique avec une rupture de la bilatéralité jugée contradictoire soit par rapport à l'engagement de l'État à coopérer avec l'Église pour le bien du pays (art. 1 du Concordat) soit, surtout, comme on vient de le dire, par rapport aux garanties à la liberté du culte catholique (art. 2 du même Concordat) auxquels les décrets d'urgence n'auraient pas pu déroger sans l'accord de l'Église. Il s'agissait d'une contestation qui interprétait l'esprit de certains milieux politiques traditionalistes et qui fascinait les secteurs plus conservateurs de l'Église italienne en mettant en difficulté son leadership. Toutefois, la conséquence de cette approche, qui laisse transparaître l'extension de l'exceptionnalité reconnue par la Constitution aux seuls Pactes du Latran également aux accords successifs entre État et Église, aurait été que seuls les cultes non concordataires auraient subi les mesures contre le virus, tandis que les autres, à commencer par l'Église catholique, auraient été protégés par leurs « concordats ». Accepter cette thèse n'équivaudrait pas seulement à fragmenter le droit de liberté religieuse, en attribuant aux confessions religieuses « concordataires » le pouvoir de soustraire « leur » droit de liberté religieuse à la mise en balance avec les autres droits constitutionnels. Cela conduirait aussi à constitutionaliser l'inégalité des cultes en relation à un élément essentiel de la liberté religieuse comme le droit à la célébration du culte public. Un résultat qui se heurterait à la garantie constitutionnelle de l'égalité des cultes (art. 8, 1 Const.), un des pivots du principe suprême de laïcité, et à l'interprétation constante de la Cour constitutionnelle qui demande à l'État l'égal traitement des cultes pour toutes les questions qui n'affectent pas leurs spécificités identitaires, les seules qui légitiment les dérogations concordataires – contractées bilatéralement - au statut commun. Il s'agit, naturellement, de conséquences qu'aucun concordat « constitutionnel » ne peut légitimement corroborer, les sources bilatérales n'ayant ni la compétence ni la force de léser la souveraineté de l'État dans la définition des paramètres essentiels des droits fondamentaux, y compris celui de liberté religieuse. C'est pour cette raison que les dispositions concordataires qui répliquent les garanties générales déjà incluses dans l'art. 19 de la Constitution, comme, dans ce cas, la liberté du culte public, ne peuvent pas réserver aux confessions concordataires un espace de liberté parallèle à celui garanti par le droit constitutionnel « général » et échappant au sort commun à tous les droits fondamentaux. Les « moulages constitutionnels » présents dans les concordats servent à rappeler les risques des États totalitaires et joueront leur rôle d'extrême garantie dans le cas de subversion de l'ordre constitutionnel, en garantissant une liberté qui, non plus protégée sur le plan interne, trouvera sur le plan international, dans l'ordre international général et concordataire, sa dernière protection.

### **3 La « concordatite » : une pathologie de la liberté religieuse « analogique »**

Le débat sur le Covid-19 et la liberté religieuse a donc produit un déplacement de la question de la suspension (générale) des droits à la question (super-spéciale) de la suspension du concordat, avec le retour d'une vision fragmentée du droit de liberté religieuse, soit par rapport aux autres droits, soit par rapport à son articulation interne -

avec la distinction entre confessions avec ou sans accords avec l'État - qui a souligné la permanence de certains « invariants » du droit italien des religions.

Ainsi en va-t-il, tout d'abord, de la tendance à superposer droit de liberté religieuse et statut de l'Église catholique. La résilience des interprétations qui considèrent la condition de confessions religieuses seulement par analogie à celle de l'ancienne Église d'État influe sur le manque d'intérêt du Parlement vis-à-vis de ce droit et, donc, sur le refus de réformer sa législation « organique », encore datée de l'époque fasciste et encore fondée sur la distinction entre catholiques et non catholiques, légitimant la place de l'Église catholique – plutôt que des autorités étatiques – comme garante suppléante du droit de liberté religieuse de tous. D'autre part, ce rapport d'analogie, d'un côté devient le présupposé de l'amélioration du statut légal des non-catholiques, à commencer par la concordatarisation de leurs rapports avec l'État. De l'autre, toutefois, cette même analogie cristallise la condition de deuxième classe des non-catholiques à l'intérieur d'une pyramide des cultes régie par un pouvoir discrétionnaire étatique substantiellement incontrôlable.

Le rôle de ce principe d'analogie a été évident tout au long de la pandémie.

Tout d'abord, la réaction des non-catholiques vis-à-vis de mesures de restrictions gouvernementales a été modelée sur la réaction catholique. Initialement accueillante à l'égard des précautions sanitaires prises par le gouvernement, la compréhension a commencé à se transformer en irritation à mesure que le temps passait et que la patience catholique se transformait en frustration. En réalité, l'indifférence du Gouvernement vis-à-vis du statut d'interlocuteur institutionnel de l'Église italienne exaltait la différence par rapport la France « séparatiste » et l'attention aux cultes de son Président. Au contraire, aucun coup de fil n'était parti du Président du Conseil italien vers la Présidence de la Conférence Épiscopale et, bien sûr, vers tout autre groupe religieux. Cette irritation devenait évidente parmi la plupart des confessions concordataires mais parmi les cultes « hors contrat », la situation était différente. Le cas plus paradigmatique a été celui des musulmans. Ceux-ci, à la seule exception des musulmans liés à l'association des italiens convertis, affichaient avec zèle tout leur respect pour les mesures gouvernementales. On pourrait dire, à cet égard, que le degré très modeste de reconnaissance officielle du culte musulman rend très difficile pour les musulmans, surtout s'ils sont encore citoyens étrangers, de s'opposer publiquement au Gouvernement, d'agir avec la conscience de titulaires de droits effectifs. Et ceci, même si la pandémie a mis en évidence la pénurie de cimetières musulmans, confiés aux municipalités mais encore très peu nombreux à cause de l'idée, toujours courante, d'un islam étranger et provisoire dans la Péninsule.

Mais la force du « traitement analogique » est apparue surtout avec le passage à la Phase 2, quand les libertés précédemment limitées ont été de nouveau ré-étendues et que la frustration de l'Église catholique qui avait contesté le caractère unilatéral, non concordataire, des limitations précédentes a été compensée avec une « concordatarisation » de mesures d'assouplissement. En effet, à la différence de ce qui s'est passé dans d'autres pays et même dans un pays concordataire comme l'Espagne, la reprise des cérémonies religieuses n'a pas été directement réglée par une disposition étatique générale prévoyant des conditions de sécurité et d'hygiène ouvertes à la concrétisation de la part de chaque culte. La reprise a été inaugurée par un décret-loi qui subordonne le retour au culte public aux accords entre l'État et les groupes religieux intéressés. Cette démarche concordataire a été présentée, d'une part, comme la reconnaissance tardive du bienfondé de la position tenue depuis le début par l'Église catholique ; de l'autre, comme l'ouverture d'une « nouvelle saison » de la liberté religieuse où la « concordatarisation pluraliste » aurait pu mettre de côté une réforme de la législation en matière de liberté religieuse « générale ».



En réalité, la « concordatarisation » de la Phase 2, plus que la reconnaissance de l'identité des confessions religieuses se traduit dans l'introduction d'une condition procédurale qui, au lieu de garantir avec des règles claires l'exercice public du culte, l'alourdit avec des éléments d'incertitude. En d'autres termes, la volonté de reconnaissance publique-institutionnelle d'une Église catholique épouvantée par les effets sécularisateurs du virus a produit pour les autres cultes – et surtout pour les groupes religieux « moins établis » - une situation où la jouissance d'un droit fondamental se trouve, une fois de plus, à être liée au bon vouloir des autorités étatiques. L'ironie, le caractère paradoxal de cette situation, est qu'elle n'est pas le produit d'une volonté juridictionnaliste de contrôle gouvernemental de la vie culturelle, mais le résultat des pressions pour l'activation de mécanismes bilatéraux de reconnaissance de ... l'autonomie confessionnelle.

Le fait est qu'au lendemain de la « suspension » des « cérémonies religieuses » décidée par les premiers décrets, des sophistes s'élevèrent pour en contester la compétence gouvernementale à définir les pratiques religieuses rentrant dans cette catégorie. La thèse était que le mot « cérémonie » pouvait être déterminé seulement à l'intérieur d'une procédure consensuelle agréée avec l'Église catholique, sous peine de violer l'autonomie confessionnelle de cette dernière. D'où, en « profitant » de la demande d'assouplir la rigidité des normes face à des « cérémonies » centrales comme celles de Pâques, avec la requête d'associer au célébrant d'autres personnes engagées dans les services liturgiques, une marche progressive vers une formalisation d'une reconnaissance spécifique et bilatérale des classifications liturgiques catholiques avec en conséquence l'érosion de la généralité des mesures affectant la reprise du culte public. Le 27 mars 2020, une note du ministère de l'Intérieur ouvrait une première brèche. Au lieu de se contenter de permettre d'élargir la présence aux autels catholiques d'un nombre maximum établi de personnes sur une rangée, l'adoption des distances et d'autres précautions et, donc, au lieu de répondre à l'instance de la Conférence Épiscopale sous une forme générale qui renvoyait au droit canonique l'individuation des figures liturgiques particulières, la note du Ministère assumait directement les typologies canoniques en indiquant expressément parmi les personnes habilitées à assister aux rites de la Semaine Sainte et aux « rites similaires » le diacre, le lecteur, le chanteur, l'organiste ainsi que les opérateurs télévisés. Toutefois, en utilisant des catégories (diacres, lecteur, chanteur ...) qui obligeaient le renvoi au droit religieux, le Ministère finissait par utiliser implicitement un instrument de connexion entre ordres juridiques distincts tels que le « présumé ». De plus, le fait que cette osmose entre ordres juridiques apparaissait plutôt réalisée par une sorte de « renvoi matériel » et, donc, par une inclusion directe des normes canoniques dans le droit étatique, ce qui serait un empiètement sur les compétences étatiques, poussait encore plus vers une solution concordataire qui devenait, à ce point, la solution la plus respectueuse des rôles respectifs de l'Église et de l'État. N'avoir pas choisi dans la note ministérielle une forme plus attentive à inclure dans un cadre plus général renvoyant à l'ordre religieux les spécifications demandées par la Conférence Épiscopale poussait ainsi vers une « concordatarisation » liturgique des célébrations religieuses, avec la « bilatéralisation » des questions qui devaient, au contraire, rester dans la détermination autonome des seuls ordres religieux.

C'est ainsi que le 7 mai, sans passer par la seule validation du Comité Technique-Scientifique institué par le Gouvernement, un Protocole concernant la reprise progressive des célébrations liturgiques *coram populo* fut conjointement signé par le Président du Conseil, le ministre de l'Intérieur et le Président de la Conférence épiscopale italienne<sup>2</sup>. Le

---

2

[https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/protocollo\\_per\\_la\\_ripresa\\_delle\\_celebrazioni\\_con\\_il\\_popolo\\_7\\_maggio\\_2020\\_.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/protocollo_per_la_ripresa_delle_celebrazioni_con_il_popolo_7_maggio_2020_.pdf)

« Protocole catholique » devenait soit la matrice de l'innovation législative procédurale selon laquelle « les fonctions religieuses avec la participation de personnes sont exercées dans le respect des protocoles signés par le gouvernement et les confessions respectives contenant les mesures appropriées pour prévenir le risque de contagion »<sup>3</sup>, soit la matrice de six protocoles signés avec des groupes religieux non-catholiques tels que les musulmans, les « orientaux » (bahaï, bouddhistes, hindous, sikh), les « réformés » (anglicans, évangéliques, protestants), les orthodoxes, l'Église de Jésus-Christ des saints des derniers jours et les juifs<sup>4</sup>. Il s'agit, comme on peut le voir, du triomphe de l'analogie : une analogie par rapport au Protocole signé avec l'Église catholique et une analogie « de famille », qui a porté l'administration étatique à encourager des rassemblements en « familles religieuses » sans trop tenir compte des ... spécificités de chaque groupe. La « protocolisation » de la Phase 2 a été salué avec enthousiasme, on l'a dit, comme une « nouvelle saison » ouverte à une considération publique du religieux et à une valorisation des rapports Etat-Eglises unitaire, dépassant les hiérarchies confessionnelles liées au système concordataire « catholique » et aux ententes avec les confessions religieuses « autres ». Peut-être trop d'enthousiasme pour des protocoles qui n'ont rien à voir avec le concordat, les ententes ou le principe de bilatéralité des relations entre État et confessions religieuses mais qui traduisent, simplement, une participation subordonnée de groupes religieux, en tant qu'acteurs sociaux porteurs d'intérêts légitimes, à une procédure administrative toute interne à l'ordre étatique et simplement chargée d'obtenir l'adhésion et le respect de la part de ces groupes des dispositions dictées par l'État visant à garantir la santé publique. Il était, donc, absolument normal que cette procédure administrative n'ait pas tenu compte de l'existence d'accords précédents pour gérer l'application des normes étatiques générales, ce qui aurait été, par ailleurs, absolument contraire à la Constitution. Il s'agit, donc, d'une procédure qui voudrait peut-être manifester une attention des autorités publiques à l'égard d'un besoin de partenariat institutionnel manifesté avant tout par l'Église catholique en Italie et par les autres groupes religieux mais une attention qui, surchargée d'une hypertrophique emphase néo-concordataire, révèle toutes les limites d'une procédure à la fois non paritaire, non nécessaire et non réglée, même si caractérisable seulement par un pouvoir discrétionnaire strictement technique et non politique. Trois fois non paritaire parce que, tout d'abord, cette procédure ne peut pas placer État et confessions religieuses sur un pied d'égalité et conduit même à inférioriser la position des groupes religieux en leur empêchant un dialogue direct avec le Comité Technique-Scientifique, conditionné par un accord « politique » préventif. Deuxièmement, cette procédure témoigne d'une énième contradiction avec le principe constitutionnel d'égalité de liberté, en différenciant déraisonnablement le traitement réservé à l'Église catholique et aux autres confessions religieuses. En effet, si le Protocole avec l'Église catholique porte au moins en exergue l'indication de sa rédaction de la part de la Conférence épiscopale, les autres protocoles apparaissent plus clairement comme une adaptation de la matrice catholique dirigée ou cogérée par l'État selon le poids institutionnel du groupe religieux concerné. Troisièmement, cette procédure lèse l'autonomie religieuse au moment même où l'on prétend la reconnaître en poussant à se rassembler les associations religieuses locales se référant à des cultes non organisés hiérarchiquement, sans consensus explicite et souvent dans le seul imaginaire médiatique-administratif, en « familles » religieuses parfois artificielles et représentées par des leaders-garants très « partiels » et non choisis.

---

<sup>3</sup> Cf. art. 1, 11 Décret-loi du 16 mai 2020, n. 33 et art. 1, o) Décret du Président du Conseil des Ministres du 17 mai 2020.

<sup>4</sup> Cf. <https://www.interno.gov.it/it/notizie/dal-18-maggio-funzioni-religiose-alla-presenza-popolo>.



Mais, il s'agit aussi d'une procédure non nécessaire, emblème d'une situation où l'État s'est trouvé contraint malgré lui, en conséquence d'une « concordatarisation » interprétée aussi comme compensation des limitations vécues par l'Église catholique et ses fidèles pendant la Phase 1. C'était aussi un effort non obligatoire, vu la compétence pleine de l'État en la matière. En effet, ce dernier, au lieu de formaliser de minutieuses surcharges liturgiques gérables par les seuls ordres religieux et d'imaginer des protocoles impossibles à accueillir selon des formes « concordataires » par tous les groupes religieux éparpillés dans le pays, aurait pu prévoir, comme il a été fait ailleurs, des règles d'hygiène et de sûreté précises et générales à la fois, pour en permettre l'adaptation de la part de chaque culte. Toutefois, on en arrive à l'exigence que cette procédure hybride garde sa nature éminemment technique, une fois déclinée la responsabilité exclusive en la matière : l'État, vu le caractère fondamental que revêt l'exercice du culte public, ne pourrait pas refuser la signature d'un protocole conforme aux standards requis. De plus, même en l'absence de la signature d'un tel protocole, l'État ne pourrait pas empêcher, ni la reprise d'un culte public s'auto-réclamant conforme à un protocole déjà signé, ni l'exercice d'un culte public attentif au respect des standards généraux d'hygiène et de sûreté de la part de groupes locaux ignorants de leur inclusion dans les nouvelles « familles » religieuses ni, encore davantage, ne pourrait-il contester l'absence de protocole ou le refus d'en signer un si le groupe, au nom de sa compétence exclusive en matière « liturgique », refuse explicitement de le « concordatiser » tout en se conformant, en l'absence de normes générales, aux règles protocolaires<sup>5</sup>.

D'autre part, le caractère superflu de ce mécanisme ne tient pas seulement à la substantielle identité des protocoles, qui ont dû encourager un certain narcissisme des différences pour laisser émerger de petites différences lexicales et mêmes des annotations étrangères à la finalité de la procédure comme la référence à la possibilité de rites célébrés par des femmes du « protocole musulman ». Cette nature superfétatoire émerge aussi de deux coquilles oubliées dans le protocole signé par l'Église de Jésus-Christ des saints des derniers jours et qui semble représenter le noyau d'une réglementation générale ensuite avortée pour éviter que les non-catholiques se trouvent, en l'absence de protocoles spécifiques, dans une situation encore plus différenciée par rapport à celle de l'Église catholique. Il s'agit des n. 1.10 et n 1.11 du protocole. Le premier dispose qu' « en ce qui concerne les aspects particuliers du culte pouvant impliquer des contacts étroits, les autorités religieuses compétentes sont chargées d'identifier, *pour chaque confession*, les formes les plus adaptées pour maintenir les précautions nécessaires pour exclure tout risque d'infection et de transmission du virus » (1. 10). À son tour, le n. 1.11 dispose que « les ministres du culte peuvent mener des activités de culte et se déplacer exceptionnellement au-delà des frontières de la Région, à condition que les raisons prévues par la législation en vigueur soient remplies et en conformité avec les dispositions relatives à l'autocertification, également accompagnée de la certification du corps de culte ou de la *confession de référence* ». Naturellement, l'allusion à « chaque confession » et à la « confession de référence » ne se réfère pas à un institut de l'ecclésiologie mormone ...

## **Conclusion : Les enseignements du Covid-19**

---

En conclusion, il semble que les aménagements au droit de liberté religieuse au temps de la pandémie Covid-19 ont révélé trois dynamiques principales.

---

<sup>5</sup> Les Témoins de Jéhovah, par exemple, ont refusé de signer "leur" protocole.

En premier lieu, la persistance d'une tendance, d'une mentalité très répandue, sensibles à une interprétation « fragmentée » plutôt qu' « intégrée » de droit de liberté religieuse qui rend difficile de considérer le droit de liberté religieuse en tant que droit constitutionnel à l'instar des autres, confié à la compétence et à la responsabilité exclusives du législateur étatique pour ce qui concerne ses composantes essentielles générales. En même temps, l'approche qui conduit à interpréter ce droit à travers l'optique des rapports interinstitutionnels finit par en affaiblir sa dimension personnaliste, liée à sa nature de droit fondamental. Se concentrer plutôt sur la seule question de la suspension du concordat que sur la question de l'(éventuelle) suspension des droits selon les articles 15 CEDH ou 4 PIDCP en a été une épreuve.

Deuxièmement, cette surévaluation de la dimension interinstitutionnelle mais, en particulier, de la centralité durable de l'art. 7, enraciné dans les Pactes du Latran, complique les réponses normatives aux transformations contemporaines du panorama religieux et, en particulier, une articulation législative de l'article 19 de la Constitution sur la liberté religieuse en général finalement en mesure de dépasser les goulets d'étranglement de la vieille législation de l'époque fasciste.

Troisièmement, à l'épreuve du fondamental caractère unitaire du droit de liberté religieuse, cette « concordatite », au lieu d'agir comme anticorps pour la protection du droit de liberté religieuse, devient elle-même une des manifestations de la sécularisation contemporaine en accentuant la banalisation de l'ordre concordataire ainsi que le rôle de l'Église catholique en tant que gardienne de ce dernier. D'où le défi pour la Conférence épiscopale italienne d'une navigation vers les larges perspectives futures tout en survivant aux « ultramontains » de retour.

On pourrait dire, finalement, que seule une bonne loi générale sur la liberté religieuse et, donc, seule une nouvelle considération politique de ce droit, pourrait éviter au modèle concordataire de voir son retour en force se réduire en farce.