

L'Église et l'État en Belgique au XIX^e siècle

par Roger AUBERT,

Professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain.



Le statut juridique réglant depuis 1830 les relations entre l'Église et l'État — ou plus exactement entre les différentes confessions religieuses ou « cultes » reconnus et l'État — constitue un régime hybride, qui n'est ni celui de la séparation ni celui de l'union. On l'a souvent caractérisé comme un régime de séparation mitigée ou, pour reprendre une expression d'un analyste catholique de nos institutions, le comte Louis de Lichtervelde, d'une « séparation adoucie par des égards réciproques » (1). Et il est indéniable, comme aimait à y insister Mgr Simon (2), que le mot « séparation » a été souvent employé par les constituants et les hommes politiques, catholiques comme libéraux, du milieu du XIX^e s. pour désigner le système en usage en Belgique. Mais, par ailleurs le grand théoricien de la séparation entre l'Église et l'État, Carl Rothenbücher, qui invoque l'opinion de Friedberg et Hinschius, est formel : « Von einer Trennung kann in Belgien deshalb nicht gesprochen werden, weil die Organisation der Kirche, so wie im staatlichen Rechte in die Erscheinung tritt, auf öffentlichen Rechte beruht » (3).

De fait, sans même faire mention des traitements ecclésiastiques payés par l'État, qui n'ont pas pour le point qui nous intéresse ici l'importance qu'on leur attribue parfois, la caractéristique essentielle du régime de séparation tel que le définissent les juristes modernes fait défaut en Belgique. Cette caractéristique essentielle, selon eux, c'est que la société religieuse est considérée comme une association de droit privé, l'État séparé considérant que la religion est une affaire d'ordre privé n'intéressant que les individus (4).

(1) L. DE LICHTERVELDE, *La structure de l'État belge*, Louvain, 1932, p. 119.

(2) Voir notamment *Catholicisme et politique*, Wetteren, 1955, pp. 12-15.

(3) *Die Trennung von Staat und Kirche*, Munich, 1908, p. 408. Il écrit encore : « Die Gesetzgebende Versammlung hat nicht die Trennung von Staat und Kirche, sondern nur die Trennung der beiden Gewalten ausgesprochen » (p. 400). Ses arguments sont développés aux pages 398-409.

(4) Voir les références données pp. 777-780 par H. WAGNON, *Le Congrès national belge de 1830-1831 a-t-il établi la séparation de l'Église et de l'État ?* Dans *Études*

Or, en Belgique, d'une part l'indépendance reconnue aux cultes dans la conduite de leurs affaires propres est bien plus large que la liberté dont peuvent se prévaloir les associations religieuses dans le cadre du droit commun d'un État séparé des Églises, au point que, par exemple, le pouvoir judiciaire ne peut pas contrôler les actes de l'autorité religieuse qui produisent indirectement des effets dans l'ordre civil (5) ; d'autre part, les établissements ecclésiastiques tels que les fabriques d'églises (6), les chapitres ou les séminaires, ne sont pas en Belgique des associations de droit privé mais des personnes juridiques relevant du droit public, ce qui leur confère une situation privilégiée dans l'État, et en outre, la loi règle leurs rapports avec les administrations provinciales et communales, qui doivent les aider en cas de besoin, à tel point que Rothenbücher en a conclu que, au plan local, c'est l'*union* qui subsiste en Belgique entre l'administration et les organes représentatifs du culte. Il est toutefois trop clair, par ailleurs, qu'il n'est pas question de parler en Belgique d'union entre l'Église et l'État, car l'État belge, qui garantit aux citoyens la liberté religieuse pleine et entière, n'a conclu d'alliance avec aucun culte et la constitution, qui a opéré la séparation des compétences, lui interdit de s'immiscer en aucune manière dans les affaires religieuses tandis que inversement, dans la structure de l'État, l'Église n'a plus aucune part. Bref, nous avons affaire à un régime *sui generis*, unique en son genre, qui présente certes de grandes analogies avec la séparation, tout en s'en distinguant formellement, et qui, comme le disait Léon XIII, ancien nonce en Belgique, « cumule les avantages de l'union avec les bénéfices de l'indépendance ».

Comment en est-on arrivé à ce compromis entre les tendances catholiques héritées de l'ancien régime et le système libéral de l'époque moderne ? L'explication, comme c'est souvent le cas, est à chercher dans les circonstances historiques et, après m'être aventuré prudemment, sous le patronage du juriste Rothenbücher et du canoniste Wagnon, sur le terrain du droit, afin de poser le problème, je m'empresse de rentrer dans un domaine qui m'est plus familier, celui de l'histoire de l'Église au XIX^e siècle.

*
**

d'histoire du droit canonique dédiées à G. Le Bras, Paris, 1965, t. II, pp. 753-781. J'emprunte plusieurs expressions à cet article très clair.

(5) Par exemple, si un ministre du culte, fût-il évêque, est révoqué par l'autorité ecclésiastique, il perd tout droit au traitement que lui allouait l'État, sans que les tribunaux civils puissent apprécier le bien fondé de la mesure dont il est frappé (ce fut le cas lors de la démission imposée par Léon XIII à l'évêque de Tournai Mgr Dumont en 1878).

(6) Entité juridique, comprenant une masse de biens affectés au service d'une église et gérés par des administrateurs (« conseil de fabrique », où figurent le curé et le bourgmestre comme membres de droit et en outre plusieurs membres élus parmi les paroissiens). Le mot vient de l'expression *fabrica*, en usage depuis le moyen âge. Le régime légal en a été déterminé par le décret impérial du 30 décembre 1809 (cf G. KISSELTEIN, *Les dons et les legs aux fabriques d'églises paroissiales en Belgique*, Louvain, 1912, pp. 83-102).

Au moment de la révolution de 1830, qui mit fin à l'amalgame hollando-belge, l'Église de Belgique vivait toujours sous le régime du concordat français de 1801. Devenues département français depuis l'annexion de 1795, les provinces belges avaient évidemment été englobées dans cette convention, qui réorganisait l'Église sur l'ensemble du territoire de la république. Et toutes les mesures d'application qui furent prises peu à peu par le gouvernement français pour régler les divers aspects de la vie de l'Église concordataire, y avaient eu également force de loi, y compris les fameux « articles organiques », d'inspiration gallicane, décrétés unilatéralement au détriment des droits du Saint-Siège et des libertés de l'Église (7). En dépit de l'opposition d'un certain nombre de prêtres influencés par l'ancien vicaire général de Namur Stevens, le régime concordataire, qui accordait des avantages substantiels au culte catholique, reconnu comme « la religion de la grande majorité des Français », fut d'abord bien accueilli en Belgique (8). Mais ces dispositions changèrent au fur et à mesure que se multipliaient les interventions du pouvoir civil dans les affaires du culte : surveillance tatillonne des sermons, imposition du *Catéchisme impérial*, obligation d'enseigner dans les séminaires les quatre articles gallicans de 1682, enfin, après le concile national de 1811, démission forcée des évêques de Gand et de Tournai et mesures de rigueur contre les ecclésiastiques qui considéraient comme des intrus les successeurs nommés par l'empereur sans tenir compte des droits du pape.

On comprend qu'à la chute du régime napoléonien, les autorités diocésaines belges applaudirent au décret du 7 mars 1814 (9), qui paraissait faire table rase du concordat et de toute la législation correspondante en stipulant que toutes les affaires ecclésiastiques seraient désormais du ressort des seules autorités religieuses, conformément à l'intention des puissances alliées de maintenir le pouvoir spirituel et le pouvoir civil « dans leurs bornes respectives, ainsi qu'elles sont fixées par les lois canoniques de l'Église et les anciennes lois constitutionnelles du pays ».

Lorsque quelques mois plus tard, Belgique et Hollande eurent été réunies pour former le nouveau royaume des Pays-Bas, le roi Guillaume ne songea pas non plus d'abord à remettre en vigueur le concordat français, et à Rome,

(7) Sur le concordat de 1801 et sa mise en application, voir A. LATREILLE, *L'Église catholique et la Révolution française*, t. II, *L'ère napoléonienne*, Paris, 1950, pp. 32-65, et J. GODECHOT, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, 1951, pp. 613-624. Sur les « articles organiques de la convention de Messidor », publiés en même temps que le texte du concordat par la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802), voir également R. NAZ, *Articles organiques*, dans *Dictionnaire de droit canonique*, t. I, Paris, 1935, col. 1064-1072.

(8) Pour les relations entre l'Église et l'État en Belgique durant la période napoléonienne, voir E. DE MOREAU, *L'Église en Belgique*, Bruxelles, 1945, pp. 216-219 (et, pour plus de détails, la bibliographie indiquée dans le *Dictionnaire d'histoire et de géographie ecclésiastiques*, t. VII, col. 720-721).

(9) Texte reproduit dans H. WAGNON, *Concordats et droit international*, Gembloux, 1936, pp. 363-364.

où l'on souhaitait la conclusion rapide d'un nouveau concordat s'étendant également aux catholiques des provinces septentrionales, on préféra se cantonner dans une prudente expectative. Toutefois, à partir de mai 1816, le gouvernement des Pays-Bas, qui voulut recourir aux articles organiques pour briser l'opposition du clergé belge à sa politique religieuse fut amené à affirmer que le concordat français était toujours en vigueur dans les provinces méridionales ; et le Saint-Siège, qui espérait en se montrant conciliant faciliter la conclusion du nouveau concordat, qu'on espérait plus avantageux pour l'Église, s'exprima dans le même sens. Quoi qu'il en soit des théories juridiques sur la persistance des concordats après les modifications de souveraineté, on peut dire qu'à la suite de ces déclarations concordantes, il y eut en 1816-1817 reconduction du concordat de 1801 (10). Et le nouveau concordat, conclu après bien des discussions en 1827 (11), ne faisait pratiquement qu'en étendre les dispositions aux provinces septentrionales. L'Église de Belgique continua donc durant tout le régime hollandais à bénéficier de tous les avantages du régime concordataire français, mais continua également à être soumise à tous les contrôles gouvernementaux qui en étaient la rançon.

Mais tandis que la situation juridique de l'Église demeurait de la sorte pratiquement inchangée, la mentalité des catholiques belges, fidèles et clergé, s'était profondément modifiée au cours des quinze années du régime hollandais (12). En 1815, leur idéal en matière de relations entre l'Église et l'État était franchement réactionnaire et ils avaient demandé instamment que, dans les provinces méridionales, on rendît au culte catholique la situation privilégiée qui avait été la sienne sous l'ancien régime jusqu'à l'annexion par la France. Les autorités diocésaines, sous la conduite de l'évêque de Gand, Mgr de Broglie, le héros de la résistance à Napoléon, allèrent jusqu'à condamner solennellement la nouvelle *Grondwet* à cause de ses stipulations en matière de liberté religieuse, qui ne faisaient que reprendre celles du régime français : protection légale accordée à tous les cultes, liberté de la presse en matière idéologique, admissibilité de tous les citoyens aux fonctions publiques, de quelque croyance qu'ils fussent. Dans le *Jugement doctrinal des évêques du*

(10) Voir sur toute cette affaire H. WAGNON, *La reconduction du concordat de 1801 dans les provinces belges du Royaume-Uni des Pays-Bas (1814-1817)*, dans *Scriptum lovaniense. Mélanges historiques Etienne Van Cauwenbergh*, Louvain, 1961, pp. 514-542.

(11) Voir Ch. TERLINDEN, *Guillaume Ier, roi des Pays-Bas, et l'Église catholique en Belgique (1814-1830)*, 2 vol., Bruxelles, 1906, t. II, en particulier chap. II.

(12) Pour cette période, voir l'ouvrage de Terlinden cité à la note précédente, à mettre au point par : S. STOCKMAN, *De religieusen en de onderwijspolitiek der Regering in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden*, La Haye, 1935, et A.F. MANNING, *De betekenis van O.R.A. Van Bommel voor de noordelijke Nederlanden*, Utrecht, 1956 ; et, en outre, concernant l'évolution idéologique des catholiques belges, les ouvrages, qui ont renouvelé le sujet, de H. HAAG (*Les origines du catholicisme libéral en Belgique*, Louvain, 1950, livres I et II), A. SIMON (*Le cardinal Sterckx et son temps*, t. I, Wetteren, 1950, I^{re} partie, et *Rencontres menaisiennes en Belgique*, Bruxelles, 1963, I^{re} partie), et K. JÜRGENSEN (*Lamennais und die Gestaltung des belgischen Staates*, Wiesbaden, 1963, II^e partie).

Royaume des Pays-Bas sur le serment prescrit pour la nouvelle constitution, les prélats n'hésitaient pas à déclarer qu'« aucun de nos diocésains ne peut, sans trahir les plus chers intérêts de sa religion, sans se rendre coupable d'un grand crime, prêter les différents serments prescrits par la constitution ».

Or, quinze ans plus tard, en décembre 1830, l'archevêque de Malines de Méan, sûr d'être approuvé par la très grande majorité du clergé du jeune État belge, qui venait de proclamer son indépendance, adressait au Congrès national une lettre dans laquelle il déclarait que l'Église était prête à renoncer au système de la religion d'État privilégiée et à accepter une constitution consacrant les libertés modernes, y compris en matière religieuse.

Cette rapide évolution fut avant tout la conséquence de la résistance aux empiètements croissants de l'administration des cultes dans les affaires de l'Église et aux tracasseries croissantes dont furent victimes les écoles dirigées par des prêtres et des religieux. Or, l'Église de Belgique, dont la tradition était différente sur ce point de celle de la France ou des pays germaniques, avait toujours réagi avec une extrême sensibilité aux tentatives d'ingérence gouvernementales : la résistance à la politique de Joseph II, qui datait d'un quart de siècle à peine, l'avait suffisamment prouvé, et, plus récemment, l'opposition aux articles organiques et au catéchisme impérial. L'exaspération du clergé fut portée à son comble par les arrêtés de juin 1825, qui imposaient la fermeture de tous les petits séminaires et la fréquentation, avant d'entreprendre les études théologiques, d'un collège philosophique à organiser par le gouvernement indépendamment des évêques. Ces arrêtés furent la goutte d'eau qui fait déborder le vase et ils déclenchèrent à travers tous le pays une campagne contre l'ensemble de la politique d'inspiration régaliste du gouvernement royal.

Ce qui frappe dans cette campagne, c'est que, si elle débuta en invoquant les droits de l'Église sur la formation de ses futurs ministres, elle évolua assez vite : dès les dernières semaines de 1825, parlementaires et journalistes catholiques se mettent à invoquer de préférence les libertés constitutionnelles. C'est comme un prolongement naturel de la liberté d'opinion qu'ils exigent la liberté d'enseignement ; c'est au nom de la liberté des cultes qu'ils réclament l'indépendance de l'Église et protestent contre les interventions de l'administration des cultes dans les nominations de dignitaires ecclésiastiques ; et ils découvrent dans la liberté de la presse la meilleure protection contre les tracasseries administratives dont sont victimes les publications catholiques. En se plaçant sur ce terrain, les catholiques ne renoncent nullement à leurs principes, très différents de l'idéal des libéraux, qui visaient à une laïcisation de la société ; mais, pour assurer la pénétration des valeurs chrétiennes dans la vie publique, qui demeure leur souci constant, ils croient à présent préférable et plus efficace de recourir à d'autres moyens que ceux en usage sous l'ancien régime. On pourrait résumer comme suit leur point de vue : dans

un régime parlementaire, nous aurions, grâce à la liberté d'enseignement et à la liberté de la presse, pleine possibilité d'influencer les consciences, nous pouvons espérer acquérir légalement la prépondérance et construire alors nous-mêmes, par des lois votées à la majorité, une société chrétienne qu'on attendait jadis de la bienveillance d'un prince catholique.

Les avantages de la liberté dans la situation concrète faite aux catholiques dans le Royaume des Pays-Bas commencèrent à être mis en lumière par les deux principaux journaux catholiques au cours de l'année 1826, très timidement encore par le *Courrier de la Meuse*, animé par le liégeois Pierre Kersten, de manière plus décidée par le *Catholique des Pays-Bas*, de Gand, où Adolphe Bartels fait observer que, même sans la protection officielle, la vérité l'emportera toujours par la seule force de son rayonnement et que les aspirations politiques des libéraux, réclamant un gouvernement qui serait l'émanation des citoyens et non plus l'instrument de règne du souverain, sont conciliables avec l'orthodoxie. Tandis que s'amorce cette évolution du côté catholique, certains jeunes libéraux « doctrinaires » en viennent à se dire que la tactique des « voltairiens », qui consiste à appuyer le gouvernement à cause de ses mesures contre l'Église, constitue un jeu de dupe, parce que ce dernier en profite pour continuer à mener une politique de despotisme éclairé. Considérant qu'il est plus urgent de réagir contre les tendances à l'absolutisme du gouvernement royal que de chercher à étouffer l'Église à tout prix, ils se mettent à envisager la possibilité d'offrir aux catholiques de s'unir en une vaste opposition sur la base suivante : nous renonçons à chercher à exclure l'Église de l'enseignement ou à contrôler son action en vue de limiter son influence sur la société, mais en contre-partie, vous renoncez à obtenir, par concordat ou autrement, une situation privilégiée dans l'État et vous acceptez de revendiquer avec nous l'application intégrale de toutes les libertés modernes.

Au moment où le libéral Devaux lança un premier appel en ce sens, au printemps de 1827, beaucoup de catholiques hésitèrent, car l'espoir renaissait d'aboutir à un accord direct avec le roi et d'obtenir, grâce au concordat signé le 18 juin 1827, la satisfaction de leurs principales revendications sans devoir jouer le jeu libéral. Mais lorsqu'il apparut, quatre mois plus tard, que le gouvernement avait l'intention de postposer l'exécution de la convention, tout fut remis en question, et, au cours de l'année 1828, l'idée, partie de Liège, d'une union entre catholiques et libéraux sur la base d'une revendication en commun des libertés constitutionnelles fit tâche d'huile dans le pays sans rencontrer d'opposition de la part du clergé, surtout dans les Flandres : « la haine du gouvernement l'emporte chez lui sur celle des libéraux ; la liberté complète, pense-t-il, pourrait difficilement être plus nocive que le régime actuel » (13). Plus réservées extérieurement, les autorités ecclésiastiques voient

(13) H. HAAG, *op. cit.*, p. 113.

au fond d'un bon œil cette évolution de la situation, en dépit des mises en garde du délégué romain Cappaccini, effrayé par ce qu'il appelle « l'alliance monstrueuse » des catholiques et des libéraux.

Dès la fin de 1828, les catholiques belges et leurs chefs sont donc acquis à l'« unionisme », c'est-à-dire à la tactique consistant à s'allier aux libéraux pour revendiquer sur la base des libertés modernes l'indépendance de l'Église et son droit à organiser un enseignement dépendant exclusivement d'elle.

Peut-on dire qu'ils sont dès ce moment devenus « catholiques libéraux », devançant ainsi de plusieurs mois les théories que Lamennais et ses amis devaient exposer deux ans plus tard dans *l'Avenir* ? Ce serait simplifier exagérément les choses. En effet, les catholiques unionistes de 1828 ne considèrent encore l'alliance avec les libéraux et l'adoption du point de vue libéral pour leur campagne de revendication que comme une tactique provisoire et non pas comme un système constituant l'idéal à réaliser partout et toujours ; ils ne songent pas du tout à parler, comme le fera bientôt Lamennais, d'une alliance naturelle du catholicisme avec la démocratie, ni à pousser leur revendication de liberté jusqu'à demander une séparation complète entre l'Église et l'État. Telles quelles cependant, et malgré leur caractère limité, les positions adoptées par les catholiques belges dans leur opposition à Guillaume I^{er} allaient constituer une révélation pour Lamennais. En effet, contrairement à ce qu'affirmaient jadis Pirenne et Terlinden et à ce qu'ont répété longtemps les manuels, les catholiques unionistes de Belgique ne se sont pas inspirés de Lamennais à l'origine : quand l'ouvrage de ce dernier sur *Les progrès de la révolution* parut en février 1829, l'unionisme était un fait acquis en Belgique depuis plus d'un an et c'est au contraire Lamennais — il le dit explicitement dans la préface de son ouvrage — qui s'est inspiré de l'exemple des catholiques belges après avoir constaté les premiers résultats heureux de la méthode qu'ils mettaient en pratique. Ce fut le grand mérite de M. Haag et de Mgr Simon d'avoir, indépendamment l'un de l'autre, — car leurs travaux ont paru à peu près en même temps, — établi ce fait de manière définitive. Il n'est pas moins vrai que, à partir de 1829, on doit reconnaître que les catholiques belges subirent dans une mesure croissante l'influence de Lamennais, dont l'ouvrage rencontra en Belgique un succès considérable. Non seulement, ils se sentent pleinement rassurés en voyant un maître si réputé approuver leur manière d'agir et même la donner en exemple au monde. Mais, chez un certain nombre, s'amorce en outre une évolution. A la suite du maître de la Chênaie, ils en viennent peu à peu à considérer, eux aussi, le régime des libertés modernes comme le meilleur en soi, non seulement parce qu'il répond aux aspirations populaires — *vox populi, vox Dei*, pensent ceux qui sont acquis à la philosophie traditionaliste — mais aussi à cause du lien intrinsèque existant entre le christianisme et la liberté.

A la veille des journées de septembre 1830, on peut dès lors distinguer plusieurs courants parmi les catholiques belges. Il y a désormais un groupe menaisien, encore restreint, mais dont les rangs augmentent de mois en mois, surtout dans les Flandres et la région de Tournai, et dans lequel on ne trouve pas seulement des laïcs mais également des prêtres. Sans s'identifier entièrement avec les libéraux, ils partagent leur enthousiasme pour les grandes possibilités de la liberté, tant au point de vue politique (certains, mais pas tous, sont franchement démocrates, parfois même républicains) qu'au point de vue religieux.

En face de ces menaisiens, véritables catholiques libéraux, on rencontre encore, surtout dans le reste du pays, de nombreux conservateurs, qui ne sont unionistes que par nécessité, qui n'admettent pas du tout que l'alliance soit connotative entre le catholicisme et le libéralisme et qui, monarchistes loyaux, espèrent pouvoir en revenir bientôt à l'antique alliance du trône et de l'autel.

Entre les deux se situe le groupe que Mgr Simon a baptisé « l'École de Malines », groupe restreint mais influent par suite du rôle prépondérant qu'occupe l'archevêque dans l'Église de Belgique, et à cause de la forte personnalité de son vicaire général, Sterckx, et de l'évêque de Liège, Van Bommel, qui en sont les animateurs. En hommes réalistes, ils constatent qu'un retour au système de l'ancien régime n'est plus possible étant donné l'évolution des esprits, et d'ailleurs peu souhaitable vu que l'union intime entre l'Église et l'État a pour corollaire nécessaire des interventions de ce dernier dans la vie ecclésiastique, lesquelles, l'expérience du dernier demi-siècle l'a montré, deviennent vite insupportables quand les gouvernements ne se comportent plus en fils soumis de l'Église. L'indépendance respective des deux pouvoirs paraît donc préférable, avec pour conséquence la liberté reconnue officiellement à tous les cultes. Toutefois, cette option en faveur de la liberté n'est pas faite au nom de la tendance menaisienne à la séparation totale ; d'après Mgr Simon, « c'était plutôt une volonté de maintenir de vieilles franchises, immunités, ou habitudes » (14). Aussi l'École de Malines cherche-t-elle à combiner les avantages du système libéral avec ceux de l'ancien régime, estimant, comme l'écrivait Van Bommel, dans un rapport au roi, que « la liberté ne doit pas exclure la protection, ni la protection nuire à la liberté.

*
* *

Lorsque, en septembre 1830, la révolution, qui se fit aux cris de « liberté en tout et pour tous », eut mis fin à l'amalgame hollando-belge, il fallut élaborer la constitution du nouvel État. Les évêques intervinrent énergiquement

(14) *L'École de Malines*, dans *Collectanea mechtinensia*, XXII, 1952, pp. 349-364 ; la citation, à la page 354.

dans les élections afin d'assurer une majorité catholique à la constituante. Mais une partie notable des élus catholiques, acquis aux idées de Lamennais propagées par l'*Avenir*, qui commence à paraître à ce moment, étaient assez disposés, avec un bel enthousiasme romantique, à faire confiance sans plus à la liberté. L'école de Malines, par contre, continuait à souhaiter une certaine protection dans le cadre de la liberté des cultes et, en outre, soucieuse de voir l'Église exercer le plus d'influence possible dans la société, désirait voir inscrire dans la constitution certaines garanties qui empêcheraient les partisans de la laïcisation de l'État de limiter cette influence.

En vue de faire amender en ce sens le premier projet de constitution, qui paraissait trop vague, elle lança en novembre une brochure très remarquée : *Considérations sur la liberté religieuse, par un unioniste*, qui fut appuyée un mois plus tard par une lettre adressée au président du Congrès national par l'archevêque de Malines, le prince de Méan. Afin de ne pas donner l'impression d'une intervention de l'Église comme telle dans les affaires de l'État, puisque l'existence d'un « ordre ecclésiastique » appartenait définitivement au passé, la lettre, rédigée en commun par le groupe de Malines, ne fut pas envoyée, comme il en avait d'abord été question, au nom de tout l'épiscopat, mais seulement au nom de l'archevêque agissant en tant que simple citoyen. Toutefois, en dépit de cet artifice, le Congrès ne pouvait ignorer que la lettre représentait le point de vue officiel de l'Église de Belgique. A la satisfaction générale, cette lettre du 13 décembre 1830 (15), qui fut lue et distribuée aux membres du Congrès lors de la séance du 17, montrait sans équivoque que les autorités religieuses renonçaient de plein gré au système de la religion d'État, considérée quinze ans auparavant comme le seul acceptable, et qu'elles acceptaient franchement le point de vue de la liberté des cultes. Mais le ralliement au système libéral, qui avait les préférences de la grande majorité de l'assemblée, n'allait pas sans certaines mises au point.

Voici les principaux passages de cette lettre fameuse, que Mgr Simon considérait comme « la charte catholique des libertés de la Belgique indépendante » (16). Elle commençait par un rappel historique :

« Les divers projets de constitution qui ont été publiés jusqu'à ce jour sont loin d'avoir suffisamment assuré cette liberté de la religion. L'expérience d'un demi siècle a appris aux Belges qu'il ne leur suffit pas de donner en général l'assurance qu'ils pourront exercer librement leur culte ; en effet, cette assurance leur était donnée dans l'ancienne constitution brabançonne, elle leur était donnée dans le concordat de 1801, elle l'était encore dans la loi fondamentale publiée en 1815 ; et cependant que d'entraves leur culte n'eut-il pas

(15) Texte dans E. HUYTTENS, *Discussion du Congrès national de Belgique*, Bruxelles, 1844, t. I, pp. 525-527.

(16) *L'Église catholique et les débuts de la Belgique indépendante*, Wetteren, 1949, p. 29.

à subir, que de vexations n'eut-il pas à essayer sous les différents gouvernements qui se sont succédés pendant cet espace de temps ! »

L'archevêque en venait dès lors aux stipulations précises qu'il souhaitait voir consignées dans le pacte constitutionnel lui-même pour empêcher le retour de pareilles déceptions. D'abord, l'affirmation générale que l'exercice public du culte ne pouvait être ni empêché ni restreint devait absolument être complétée. En effet :

« La condition essentielle et vitale, sans laquelle la liberté du culte catholique ne serait qu'illusoire, c'est qu'il soit parfaitement libre et indépendant dans son régime, et particulièrement dans la nomination et l'installation de ses ministres, ainsi que dans la correspondance avec le Saint-Siège. Rien n'est plus juste ; car il est absurde de dire qu'une société quelconque est libre, si elle ne peut se régir à son gré ni choisir et établir librement ceux qui doivent la diriger ; et quel plus dur esclavage peut-on imposer à un culte que de le contraindre de n'avoir pour chefs que des personnes agréables à ceux qui peuvent même être ses plus cruels ennemis ? »

Ensuite, « la religion a une connexion si intime et si nécessaire avec l'enseignement qu'elle ne saurait être libre si l'enseignement ne l'est aussi » : c'était là une des préoccupations majeures de l'Église de Belgique, soucieuse, pour des raisons apostoliques mais aussi au nom de ce qu'elle considérait comme un droit vis-à-vis de l'État, de conserver une part importante dans la formation des esprits. En outre, autre élément important pour l'action de l'Église au sein de la société, dans le domaine de l'enseignement et de la bienfaisance notamment, une stipulation visait en fait, sans les nommer, les congrégations religieuses :

« Que la liberté d'association... soit confirmée dans la constitution et qu'il soit assuré aux associations des facilités pour acquérir ce qui est nécessaire à leur entretien. »

Enfin, l'archevêque demandait que les traitements dont les ecclésiastiques avaient joui depuis 1801 continuent à être assurés, « car l'État ne s'est approprié les biens du clergé qu'à charge de pourvoir convenablement aux frais du culte et à l'entretien de ses ministres ».

L'atmosphère du Congrès national était trop libérale — ou si l'on préfère, en ce qui concerne les catholiques, trop menaisienne — pour que le programme de l'« École de Malines soit pleinement réalisé. Toutefois, si l'Église n'obtint pas toutes les garanties qu'elle eût souhaitées, notamment pour les congrégations religieuses, la constitution votée le 7 février 1831 lui accordait une situation très avantageuse, ce qui prouve bien le désir de la grande majorité du Congrès, y compris un bon nombre de libéraux, d'établir ce qu'on appelait à l'époque « la séparation » — mais qui était plutôt l'indépendance respective des deux pouvoirs — non pas dans l'hostilité

ni même dans l'ignorance réciproque, mais au contraire dans la bonne entente et dans la reconnaissance par l'État du fait social important que constituait l'Église dans la Belgique de 1830.

Outre l'article 17, reconnaissant la liberté d'enseignement, à laquelle l'Église attachait tant d'importance, et l'article 15, destiné à protéger la liberté des non-croyants (17), trois articles concernent directement le régime des cultes entre lesquels, notons-le, il n'est fait aucune discrimination en faveur de l'un d'entre eux (18).

L'article 14 est ainsi conçu :

« La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toutes matières sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ses libertés. »

Cet article garantit aux cultes une liberté pleine et entière dans leur exercice, individuel et collectif, public et privé, à l'intérieur comme à l'extérieur des temples. Il implique non seulement la liberté pour tous les citoyens de pratiquer leur culte sans aucune restriction, mais également pour les ministres du culte le droit exclusif d'organiser les cérémonies religieuses selon les prescriptions liturgiques, l'intervention de l'autorité civile dans les églises étant limitée au maintien ou au rétablissement du bon ordre et de la sécurité publique.

L'article 16 reconnaît en outre aux cultes la liberté de leur régime, à une petite exception près. En voici le texte :

« L'État n'a pas le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication. Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi, s'il y a lieu. »

Dans sa première version, telle qu'elle fut soumise aux discussions du Congrès national, cet article énonçait l'indépendance des cultes à l'égard de l'autorité civile en termes plus généraux : « Toute intervention de la loi ou du magistrat dans les affaires d'un culte quelconque est interdite » (19).

(17) Il était ainsi conçu : « Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos ».

(18) Il s'agit, comme on le verra plus loin, des seuls cultes reconnus par la loi.

(19) Cf E. HUYTENS, *op. cit.*, t. IV, pp. 53 ss. Il constituait alors l'article 12. Pour les discussions en séances, voir *ibid.*, t. I, pp. 587-618.

L'article fut combattu au nom de la minorité anti-cléricale par Eugène Defacqz, qui, estimant que « la puissance temporelle prime et absorbe en quelque sorte la puissance spirituelle », considérait, en héritier des régalistes du XVIII^e s., le maintien d'un certain contrôle de l'État sur les cultes comme le seul moyen de s'opposer aux tentatives d'emprise cléricale sur la société civile. La motion Defacqz, proposant la suppression de l'article, fut rejetée par 111 voix contre 59, mais beaucoup n'étaient toutefois pas satisfaits de la formulation proposée pour deux motifs différents.

D'abord, conçu en termes très généraux, excluant toute possibilité d'exception, ce texte rendait impossible le maintien de la prescription de l'antériorité du mariage civil par rapport au mariage religieux, alors que beaucoup de députés en étaient partisans. En effet, la règle introduite en 1802 par l'article organique 54 ayant été supprimée en 1814, des abus s'étaient produits, surtout dans les campagnes, où l'on négligea souvent de faire enregistrer civilement le mariage religieux, ce qui le privait de ses effets civils, au détriment des enfants en particulier; aussi, dès 1817 la réglementation avait été rétablie; et, lorsqu'en 1830, à la suite d'un arrêté du gouvernement provisoire du 16 octobre mettant fin aux lois entravant le libre exercice du culte, certains en conclurent que l'obligation de l'antériorité du mariage civil était abolie, des abus analogues se produisirent à nouveau. Cette obligation, bien qu'elle constituât une entorse à l'indépendance des cultes, apparaissait dès lors comme une mesure salubre du point de vue social et c'est pourquoi, malgré les insistances des autorités ecclésiastiques, la majorité des représentants catholiques accepta de la maintenir, d'autant plus que cette concession leur servit de monnaie d'échange pour obtenir le ralliement de certains libéraux à l'article accordant la liberté d'enseignement.

Un remaniement du texte primitif s'imposait donc. Il apparaissait également souhaitable aux catholiques pour une autre raison. Dans sa généralité, ce texte paraissait devoir entraîner la suppression de toute la législation napoléonienne qui régissait alors les cultes, y compris ce qui, dans cette législation, était avantageux pour ceux-ci.

C'est dans ces conditions qu'après discussion, tenant compte des nombreux amendements déposés, de la brochure de Malines et de la lettre de l'archevêque, on se rallia à une nouvelle formulation qui garantissait pour l'essentiel l'indépendance des cultes, en mentionnant explicitement ou équivalamment ce à quoi la plupart des laïcs même catholiques tenaient, à savoir l'exception relative à l'antériorité du mariage civil, et ce à quoi la hiérarchie catholique tenait le plus: liberté pleine et entière de l'autorité religieuse dans le choix de tous les ministres du culte, y compris les évêques; libre correspondance avec le Saint-Siège; suppression du *placet* et des appels comme d'abus; l'État ne se réservait que le seul droit de punir ce qui, dans la publication des actes de l'autorité religieuse, constituerait au regard du

droit commun un délit de presse. Même un éventuel concordat ne pourrait pas revenir en arrière sur ces points inscrits dans le texte constitutionnel.

Un troisième article concernait les cultes, l'article 117 :

« Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'Etat ; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget. »

Mgr de Méan avait revendiqué ces traitements comme compensation à la nationalisation des biens du clergé. Mais plusieurs membres du Congrès, notamment du côté des libéraux unionistes, justifiaient également ces traitements à un autre titre, qui, lui, s'étendait aux autres cultes que la religion catholique : le service social. Conformément aux idées de l'époque, la religion leur apparaissait comme la garantie de l'ordre social : moralité publique, soumission à l'autorité, respect de la propriété. C'est pour cette raison du reste que, indépendamment du vote de l'article 117 relatif aux ecclésiastiques, de nombreux députés, y compris un certain nombre de libéraux, exprimèrent à diverses reprises dans leurs interventions l'avis qu'il était de l'intérêt de l'État de protéger les cultes garants de la morale. Ne considérant pas la « séparation » qu'ils réclamaient entre l'Église et l'État comme une ignorance réciproque mais simplement comme une distinction des sphères de compétence propre, ils ne considéraient nullement les avantages légaux dont les cultes avaient joui jusqu'alors comme incompatibles avec le régime d'indépendance réciproque des pouvoirs civils et temporels (20). En dépit de la fraction anti-cléricale (que l'on peut évaluer à un tiers du Congrès environ), la majorité, catholiques et libéraux unionistes, s'est donc ralliée pour l'essentiel aux vœux de l'École de Malines, la liberté protégée.

Quels étaient les cultes bénéficiant de cette liberté protégée ? La première rédaction de l'article 117 parlait de « tous les cultes », mais elle fut modifiée et le texte définitif parlait simplement « des cultes » ; il avait été spécifié que cette modification avait pour but d'éviter que l'État ne soit tenu de payer automatiquement les ministres d'un groupement qui se donnerait la qualité de culte. Concrètement, les cultes qui bénéficièrent des avantages constitutionnels furent d'abord ceux auxquels l'État octroyait au moment de la révolution de 1830 des avantages sur la base d'une réglementation antérieure, c'est-à-dire, en fait, les cultes catholiques et protestants en vertu de la loi du 18 germinal an X et le culte israélite en vertu des décrets du 17 mars 1808. Mais d'autres communautés religieuses pouvaient être admises à bénéficier des mêmes avantages, si l'État, par une loi ou un arrêté, lui reconnaissait la qualité de « culte ». C'est ainsi que dès 1835 le culte anglican fut également

(20) Voir en particulier sur ce point l'article d'H. WAGNON cité à la note 4.

« reconnu » (21) et en 1888, un autre arrêté royal reconnaîtra l'Église protestante libérale (22).

À propos du culte de loin le plus important dans la Belgique d'alors, le culte catholique, on peut se demander ce qu'il en était advenu du concordat de 1801 (ou de 1827). Au cours des discussions, un député, Destriveaux, émit l'avis que « l'article 16 ne préjudicie en rien au concordat » (23), mais il paraît pour le moins vraisemblable — sur ce point je me sépare de Mgr Wagnon — que même si l'emploi du mot « séparation » ne désigne pas en 1830 le système radical que les juristes ultérieurs ont défini sous ce terme, il impliquait dans l'esprit des constituants un régime foncièrement différent du régime concordataire et que l'idée d'une convention de droit international entre le gouvernement belge et le Saint-Siège pour régler certains points concernant les cultes devait leur paraître, non pas sans doute en contradiction formelle avec l'article 16, mais du moins étrangère à l'esprit dans lequel il avait été voté (24). Une chose est en tout cas certaine, c'est que, contrairement à ce qui s'était passé après la fin du régime français, le concordat, cette fois, ne fit l'objet d'aucune reconduction expresse ou tacite, ni du côté belge ni du côté romain (25).

Mais, si le concordat, comme instrument international, se trouvait abrogé, il y avait par contre la législation concordataire, qui, devenue loi de l'État, subsistait au moins partiellement. En vertu de l'article 138 de la constitution, qui déclarait que « à compter du jour où la constitution serait exécutoire, toutes les lois, décrets, arrêtés, règlements et autres actes qui y sont contraires, sont abrogés », toute une série de stipulations, incompatibles avec les nouveaux principes constitutionnels, une partie des articles organiques notamment, se trouvait *ipso facto* définitivement supprimée. Mais tout le reste subsistait, à l'égal de très nombreux éléments de la législation antérieure en d'autres domaines, et allait continuer à être appliqué dans le nouvel État belge pour régler, comme par le passé, les nombreux points de contacts inévitables

(21) Arrêtés royaux des 18 et 24 avril 1835. Pour plus de détails sur cette affaire, qui est très symptomatique de l'esprit très libéral dans lequel fut appliqué l'article 117 de la constitution, y compris par les hommes politiques catholiques, voir Chr. LANNONYPAYNJON, *L'anglicanisme en Belgique au XIX^e siècle jusqu'en 1875*, Mémoire de licence dactylographié, Louvain, 1962, spécialement le chapitre II.

(22) Arrêté royal du 20 avril 1888 (*Pasimotie*, 4^e série, t. XXIII, n^o 146).

(23) Cf E. HUYTENS, *op. cit.*, t. II, p. 471.

(24) Symptomatique est la réponse que fit à Léopold II le futur cardinal Ferrata au moment où il quittait la nonciature de Bruxelles : « (le roi) toucha ensuite un mot de l'opportunité d'un concordat entre le Saint-Siège et la Belgique, disant que ce concordat ne pouvait gêner en aucune manière les catholiques pendant qu'ils étaient au pouvoir, tandis qu'il serait très utile pour empêcher les libéraux de changer les vicaires de paroisse, de soumettre les fabriques au contrôle, à l'inspection, etc., en un mot de refuser à l'Église des droits qu'un pacte solennel lui aurait accordés. Mais je fis observer délicatement à Sa Majesté qu'un concordat me paraissait peu compatible avec l'esprit de la constitution belge » (*Mémoires*, t. I, Rome, 1920, p. 416).

(25) Cf H. WAGNON, *Concordats et droit international*, Gembloux, 1935, pp. 377-383.

entre l'Église et la société civile : législation sur les fabriques d'églises, sur les presbytères (26), sur les subsides aux séminaires, et même, chose plus paradoxale dans une perspective de séparation, les décrets napoléoniens sur la place des autorités religieuses dans le protocole officiel ou sur la participation de l'armée à certaines cérémonies religieuses.

Le nouveau régime constitutionnel fut accueilli par l'épiscopat et la très grande majorité des catholiques avec satisfaction, mais on s'inquiéta fort à Rome, où l'on croyait y voir « le manifeste de l'École menaisienne » ; Lambruschini lui reprochait même d'être pratiquement athée. Alerté par Cappacini, Mgr Sterckx, devenu dans l'entretemps vicaire capitulaire de Malines, composa un habile plaidoyer (27), où il soulignait notamment que si l'on avait renoncé au régime traditionnel de l'union entre les deux puissances, la séparation apparemment proclamée entre l'Église et l'État n'était en fait pas complète. Ces explications n'étaient pas exemptes de quelque finasserie, mais, placé au cœur du réel politico-religieux belge, le prélat avait compris que ce *modus vivendi* constitutionnel était le seul viable, et il croyait trouver dans l'Église de Belgique assez de prestige pour récupérer dans la pratique ce que l'on perdait dans les principes. Il réussit en tout cas, grâce à cette interprétation, à écarter tout désaveu formel de la part du Saint-Siège, et la constitution belge acquit dès lors dans le développement ultérieur du libéralisme catholique une importance européenne, en constituant pour des années un véritable idéal aux yeux de nombreux catholiques qui se mirent bientôt à réclamer « la liberté comme en Belgique », « la libertà come nel Belgio », « die Freiheit wie in Belgien ».

*
* *

L'attrait exercé sur les catholiques des autres pays par le système de relations entre l'Église et l'État mis en vigueur par la constitution belge fut d'autant plus vif qu'au cours des années qui suivirent 1830, comme Sterckx l'avait prévu, les avantages de l'Église furent encore accrus non seulement par la pratique administrative (28) mais aussi par une série de mesures législatives ou gouvernementales portées par des hommes convaincus, qu'ils fussent croyants ou non, de l'utilité de la religion pour la société : arrêté royal du 30 décembre 1833 organisant l'aumônerie militaire ; lois communales et provinciales des 30 mars et 30 avril 1836 rappelant les obligations

(26) Voir à titre d'exemple, l'article de J. GENNART, *Propriété des anciennes églises et des anciens presbytères en Belgique*, dans *Annales de droit et de science politique*, Bruxelles, XXI, 1961, pp. 3-42.

(27) Il a été reproduit par A. SIMON, *Le vicaire général Sterckx et la constitution belge*, dans *Miscellanea historica in honorem L. Van der Essen*, Bruxelles-Louvain, 1957, t. II, pp. 983-990.

(28) Voir l'exemple très éclairant fourni par J. Bartier à propos de la propriété des anciens biens de fabrique, p. 71 et suiv.

en faveur des fabriques d'églises, les palais épiscopaux et les séminaires ; loi du 15 mai 1838 exemptant les ministres des cultes de l'obligation de faire partie d'un jury d'assise ; arrêté royal du 3 avril 1839 dispensant les étudiants en théologie du service militaire ; circulaire ministérielle du 1er octobre 1840 déclarant toujours en vigueur le décret du 24 messidor an XII qui ordonnait que des honneurs militaires soient rendus au Saint-Sacrement, le tout culminant dans la loi du 23 septembre 1842 sur l'enseignement primaire. Celle-ci rendait obligatoire dans les écoles officielles l'enseignement de la religion donné par les ministres des cultes et, surtout, elle fut pendant les premières années appliquée conformément au règlement d'ordre intérieur de 1845 dû au ministre catholique de Theux, qui confiait pratiquement au clergé catholique le contrôle de toute l'instruction primaire.

S'il fut ainsi possible de « catholiciser » les institutions libérales par des lois et des accords conclus à l'amiable entre l'Église et l'État, ce fut à cause des fortes positions occupées par les catholiques au Parlement et dans le gouvernement, mais ce fut également grâce à l'appui non déguisé du roi Léopold Ier qui, bien que protestant, ne cessa de protéger l'Église catholique contre l'action laïcisante des libéraux, parce qu'il voyait en elle le meilleur rempart contre les tendances révolutionnaires. C'est ce qui l'amena même, en dépit de ses répugnances initiales, à soutenir finalement l'action apostolique des religieux, qui occupèrent vite une place marquante dans le nouveau royaume, non seulement par leur nombre mais aussi par leur importance économique, à la suite des donations dont ils étaient les bénéficiaires. Par son action persévérante, le roi Léopold contribua efficacement à conserver à l'Église, en dépit d'un régime constitutionnel présentant d'incontestables analogies avec celui de la séparation, une place importante dans la vie de la nation.

D'une autre manière encore, l'action du roi devait contribuer à accentuer les différences entre le système belge et la séparation véritable (29). Préoccupé d'abord de contrecarrer les sympathies démocratiques d'une partie du clergé, puis d'atténuer l'intransigeance et les exigences cléricales, dans lesquelles il voyait le principal obstacle au maintien d'un front commun entre libéraux modérés et catholiques conservateurs contre le radicalisme, Léopold Ier, qui se désolait d'être privé de tout moyen direct de pression ou de contrôle, s'efforça de multiplier les contacts avec les autorités ecclésiastiques, pour exercer, par des moyens adaptés à la nouvelle situation, une influence sur l'Église analogue à celle qu'avaient exercée les souverains d'ancien régime ou bénéficiant de prérogatives concordataires. C'est ainsi que, alors que la plupart des gouvernements contemporains ne cherchaient qu'à limiter autant

(29) Sur tout ceci, voir, A. SIMON, *La politique religieuse de Léopold Ier*, Bruxelles, 1953.

que possible les interventions romaines, Léopold Ier considéra au contraire l'entremise du Saint-Siège comme le moyen le plus efficace pour maintenir le clergé belge dans les voies conservatrices, et c'est pourquoi, contre l'avis de nombreux libéraux et des catholiques menaisiens, et à l'insu de son gouvernement, il s'attacha à obtenir l'établissement d'une nonciature à Bruxelles. Il expliquait comme suit son plan à Metternich : « Comme le gouvernement ici n'a absolument aucune influence sur l'Église, le représentant du Saint Père devrait réellement être, au point de vue de l'autorité, le chef de l'Église de chez nous et en avoir l'autorité. » Assurément, le roi échoua dans son projet primitif de constituer de la sorte un épiscopat gouvernemental grâce à l'entente de la cour et du nonce conçu comme un « super-évêque » dévoué à la politique royale. Du moins, la présence du nonce constitua-t-elle un lien nouveau entre le pouvoir civil et la hiérarchie catholique. Constituait-elle, autant que le pensait Mgr Simon, « un contresens constitutionnel » (30) ? Ce n'est pas du tout certain, mais en tout cas, le même auteur a raison d'écrire qu'elle constitua, tant pour le roi que pour le Saint-Siège « le moyen de diminuer le plus possible les inconvénients que l'État et que l'Église pouvaient subir à la suite de la séparation ». Il est indéniable en effet que, malgré leur totale indépendance sur le plan national, « par la voie diplomatique l'Église et l'État n'ont pas cessé de causer » (31), et par exemple à l'occasion des nominations d'évêques, où Rome prit vite l'habitude de s'enquérir des objections contre les candidats envisagés qu'aurait éventuellement à faire valoir le gouvernement, bien que, théoriquement, il n'eût rien à dire en ce domaine.

Il n'est pas inutile d'ajouter encore, à propos de ces relations officielles entre la Belgique et la papauté, établies dès 1834, que le roi Léopold n'était pas le seul à estimer que la situation très spéciale — unique en Europe à l'époque — des rapports entre les pouvoirs civils et religieux en Belgique invitait l'État belge à attacher plus d'importance que les autres à la situation du Saint-Siège, si paradoxale que la chose puisse paraître à première vue. Lorsqu'en 1849, le pape Pie IX ayant fui à Gaète devant la révolution, une conférence internationale se réunit en vue de le rétablir sur son trône, la question se posa de savoir si la Belgique pourrait y participer. Le cabinet était d'avis qu'il fallait s'abstenir, entre autre pour le motif que le régime constitutionnel de « séparation » entre l'Église et l'État imposait à la Belgique une particulière réserve lorsqu'il s'agissait d'intervenir dans une question à

(30) *Documents relatifs à la nonciature de Bruxelles (1834-1838)*, Bruxelles-Rome, 1958, p. 126. Voir, du même auteur, *Signification politique de la nonciature de Bruxelles (1835-1880)*, dans *Bulletin de l'Institut historique belge de Rome*, XXXIII, 1961, pp. 617-648.

(31) L. DE LICHTERVELDE, *La structure de l'État belge*, p. 119.

incidence religieuse. Mais tel n'était pas l'avis d'O'Sullivan, le représentant belge à Vienne, qui écrivait à ce sujet au ministre des Affaires étrangères :

« Le texte même de notre constitution, qui déclare l'Église indépendante de l'État, nous fait un devoir de veiller plus que les États où l'Église ne jouit pas de cette indépendance, à ce que l'autorité religieuse qui réside à Rome et dont le pouvoir se fait plus directement sentir sur notre clergé, soit elle-même une autorité temporellement indépendante et par conséquent souveraine » (32).

Sans vouloir attacher trop d'importance à cet avis isolé, je le crois néanmoins intéressant pour éclairer la situation.

Ainsi donc, la *via media* entre l'union et la séparation proprement dite établie par la constitution de 1831 avait évolué au cours des années qui suivirent de manière à maintenir la totale indépendance de l'Église catholique tout en accentuant la protection officielle dont elle bénéficiait de la part des pouvoirs publics. Si le clergé avait renoncé définitivement à l'idée d'une religion d'État, il continuait à penser que, vu la situation « dominante de fait » du catholicisme dans le pays, les institutions nationales devaient non seulement éviter d'entraver la religion catholique, mais la favoriser positivement. L'Église tendait ainsi à redevenir peu à peu, en fait, sinon en droit, un service public jouissant d'une situation privilégiée dans la société et exerçant, par le biais des parlementaires catholiques, une influence croissante sur l'orientation des institutions et de la société civile. Pareille évolution était naturellement de nature à réjouir les catholiques, qui voyaient leur Église récupérer dans les faits ce qu'elle semblait avoir perdu dans les textes. Mais on comprend que les libéraux, par contre, estimèrent bientôt que les choses ne pouvaient plus continuer de la sorte (33).

Au fond, il faut bien reconnaître, comme l'a plus d'une fois relevé Mgr Simon, qu'il y avait eu une certaine équivoque à la base de l'union entre catholiques et libéraux, qui avait abouti au pacte constitutionnel. Pour les libéraux, les libertés modernes que sanctionnait celui-ci, c'étaient les droits de l'homme, c'est-à-dire l'émancipation de l'individu par rapport au souverain et à l'Église ; pour les catholiques, ces libertés modernes étaient avant tout un moyen d'affranchir l'action de l'Église de toute entrave gouvernementale, une facilité plus grande accordée à son apostolat conquérant.

Pour les libéraux, dont certains avaient du reste souhaité en 1830, mais sans succès, que l'indépendance de l'État par rapport à l'Église fût exprimée dans le texte constitutionnel aussi formellement que celle de l'Église par

(32) Cf R. AUBERT, *Le gouvernement belge et les préliminaires de la conférence de Gaète*, dans *Atti del XXXV congresso di storia del Risorgimento Italiano*, Rome, 1958, pp. 82-98 ; la citation est à la page 87.

(33) Sur l'évolution libérale à partir de 1840, voir F. VAN KALKEN, *La Belgique contemporaine (1780-1930). Histoire d'une évolution politique*, 2^e éd., Paris, 1940, pp. 73-76, et, pour plus de détails, les biographies de Rogier et de Frère-Orban.

rapport à l'État, la pièce maîtresse de la constitution, au nom de laquelle il fallait juger toutes les applications ultérieures, c'était la liberté d'opinion, la liberté de conscience, et la séparation corrélative entre les sphères d'influence des deux pouvoirs, qui interdisait au clergé toute immixtion dans la vie civile. Pour les catholiques, par contre, la pièce maîtresse c'était la liberté des cultes et, dans un pays où il n'y avait pratiquement qu'un seul culte, le culte catholique, c'était donc en fait la liberté de l'Église catholique telle qu'ils étaient habitués à l'envisager à la suite du droit canonique, c'est-à-dire en fait, avec une situation privilégiée dans les domaines de l'enseignement, de la bienfaisance, des obligations civiles du clergé. Ce qui était précisément le contrepied de ce que les libéraux avaient voulu établir en votant la constitution, laquelle, pour eux, excluait à la fois l'ingérence de l'État dans les affaires de l'Église et l'ingérence du clergé dans la société civile.

C'est pourquoi les libéraux, bien que beaucoup parmi eux fussent encore croyants et parfois même pratiquants, jugèrent nécessaire de se regrouper afin de faire mieux respecter les droits du pouvoir civil et empêcher « par tous les moyens légaux que ce pouvoir ne tombât dans la dépendance du pouvoir spirituel ». Décidés à mettre un terme aux concessions d'ordre législatif et aux interprétations complaisantes, ils reprirent contact, par delà la parenthèse unioniste, avec la tradition des anciens josphistes et des libéraux laïcisans des 25 premières années du siècle, et c'est pour la défense des « grands principes de sécularisation » qu'ils réunirent en juin 1846 un congrès au cours duquel ils formulèrent nettement leur programme : « indépendance réelle » du pouvoir civil à l'égard de l'Église et tout spécialement « organisation d'un enseignement public à tous les degrés sous la direction exclusive de l'autorité civile..... en repoussant l'intervention d'un ministre des cultes à titre d'autorité dans l'enseignement organisé par le pouvoir civil » (34).

Le ministère Rogier, qui fut au pouvoir de 1847 à 1852, commença à réaliser cette nouvelle politique de laïcisation, qui se présentait, non sans raison d'ailleurs, comme un retour à la lettre de la constitution. La première manifestation en fut la loi sur l'enseignement moyen de 1850 (35), beaucoup moins favorable à l'Église que celle de 1842 sur l'enseignement primaire, puisque, sans vouloir d'ailleurs exclure la religion de l'école, elle organisait un enseignement officiel indépendant cette fois de toute intervention ecclésiastique, alors que la loi de 1842, telle qu'elle avait été appliquée, laissait le

(34) Cf *Le Congrès libéral de Belgique*, Bruxelles, 1846, spécialement art. 2 et 3.

(35) Cf A. SIMON, *Le cardinal Sterckx et son temps*, t. I, pp. 469-501 ; le chapitre est significativement intitulé : « La brisure ». Selon E. DE MOREAU, *L'Église en Belgique*, Bruxelles, 1944, p. 240, cette loi « au point de vue religieux, sans qu'il y parut, était toute une révolution » (une révolution, s'entend par rapport à l'esprit dans lequel la constitution avait été interprétée durant les années qui avaient suivi 1831).

clergé contrôler la moralité des instituteurs ou l'orthodoxie des manuels scolaires.

Beaucoup de libéraux, qui entendaient bien rester respectueux à l'égard de la religion, avaient espéré qu'il serait possible de réaliser leur politique de sécularisation des institutions par une entente amiable avec l'Église. Mais l'attitude intransigeante de la plupart des évêques, en dépit de la bonne volonté du cardinal Sterckx, à propos de la loi sur l'enseignement moyen, dissipa ces illusions, et l'attitude de Rome à cette occasion accrut encore la déception. En effet, alors que le gouvernement avait espéré que, par dessus la tête des évêques jugés trop étroits d'esprit, il serait possible de s'entendre avec le nouveau « pape libéral », Pie IX condamna pratiquement la loi, car il était tout aussi convaincu que l'épiscopat belge, que, comme il le déclarait au représentant belge à Rome, « la question de l'enseignement est la question religieuse dans une de ses applications les plus importantes ».

Ayant désormais perdu l'espoir d'une entente raisonnable avec l'Église, et décidés à poursuivre leur œuvre de sécularisation sans elle et éventuellement contre elle, les libéraux entrèrent dès lors de plus en plus dans la voie du sectarisme (36).

Après avoir fait échouer par l'émeute, en 1857, la « loi des couvents », dernière tentative des catholiques pour compléter la constitution dans un sens favorable à leurs intérêts, les libéraux, soutenus par un corps électoral dont ils exploitaient habilement la méfiance à l'égard de la main morte et surtout l'obsession des « empiètements du clergé », entreprirent de restaurer « l'indépendance de l'autorité laïque » en vue de « défendre la société contre le retour des abus d'un autre âge », selon les expressions de la réponse au discours du trône de 1858. Au pouvoir de 1857 à 1870, le gouvernement Rogier-Frère Orban fit voter une série de lois, qui, complétées par des mesures administratives, résolvaient dans le sens de la sécularisation les questions des fondations charitables, des cimetières, du temporel du culte, des bourses d'étude à transférer de l'enseignement catholique à l'enseignement officiel.

La majorité libérale au Parlement s'engagea dans cette voie avec d'autant plus d'assurance que les juristes libéraux avaient de plus en plus tendance à enseigner que l'article 15 de la constitution garantissant la liberté de conscience et la pleine égalité des non-croyants ainsi que l'article 16 accordant une même indépendance à tous les cultes incluait logiquement

(36) Pour cette « période de sectarisme », ainsi que l'a désignée F. Van Kalken, qui couvre les années 1857 à 1884, voir, du côté libéral, outre le volume déjà cité de ce dernier (pp. 99-128) et les biographies des leaders libéraux, H. PIRENNE, *Histoire de Belgique*, t. VII, Bruxelles, 1932, pp. 170-192, 206-207, 230-239 ; et, du côté catholique, outre la biographie de Sterckx par Mgr Simon, l'ouvrage, plus tendancieux mais bien informé, de S. BALAU, *70 ans d'histoire contemporaine de Belgique (1815-1885)*, 2^e éd., Bruxelles, 1889, pp. 89-376, ainsi que l'aperçu donné par A. VAN HOVE, *Les fabriques d'églises et le temporel du culte catholique en Belgique, cours lithographié*, Louvain, 1908-1911, pp. 114-124.

pour le pouvoir civil l'obligation de professer une totale indifférence envers les Églises, au point que tout contact, toute entente avec elles, même conçus dans le respect de la liberté mutuelle, seraient constitutionnellement impossibles. Certains, à la suite de Jules Bara dans sa thèse présentée en 1859 pour le doctorat en droit à l'Université de Bruxelles (37), estimaient même que le Congrès National avait voulu la séparation, non pas seulement mitigée mais entière et absolue, et ils en concluaient que le budget des cultes était une anomalie qui devait être supprimée, de même que les autres avantages au culte consacrés par la loi. Sans attendre des modifications légales aussi radicales, la magistrature, qui depuis 1870 était en majorité d'origine libérale, inaugura une nouvelle jurisprudence, interprétant dans un sens très restrictif la législation d'origine napoléonienne en matière de temporel du culte.

Un certain nombre d'anticléricaux, pour qui le premier devoir était « d'arracher les intelligences aux ténèbres de l'obscurantisme », allèrent plus loin encore et, pour empêcher plus efficacement l'action du clergé dans la société, réclamèrent un contrôle du pouvoir civil à son égard, notamment la remise en vigueur des appels comme d'abus, ce qui constituait un retour à l'ancien juridictionnalisme. Les défenseurs de cette thèse (38), qui reçut en 1875 l'appui du célèbre civiliste Laurent (39), étaient d'avis que la lettre des dispositions constitutionnelles n'excluait nullement, hormis les exceptions expressément formulées à l'article 16, l'exercice d'une certaine souveraineté de l'État sur les cultes.

C'est ce nouvel état d'esprit qui tendit à prévaloir lorsque, après une éclipse de huit ans, les libéraux revinrent au pouvoir de 1878 à 1884. Si le principal effort fut porté du côté de la lutte scolaire — remplacement de la loi de 1842 par la loi Van Humbeek, qui créait une école primaire officielle et modérément laïque dans chaque commune, — le ministre de la justice Bara s'employa, en s'appuyant sur la nouvelle jurisprudence, à introduire par voie administrative quelques-uns des principes qu'il espérait faire bientôt sanctionner dans une nouvelle loi sur le temporel des cultes, notamment que les biens d'Église appartiennent à l'État ou aux communes et que les fabriques d'églises sont des établissements subordonnés aux communes (40).

(37) *Essai sur les rapports de l'Etat et des religions au point de vue constitutionnel*, Tournai, 1859. La même thèse fut reprise par E. ALLARD, *L'Etat et l'Eglise, leur passé, leur existence et leur avenir en Belgique*, Bruxelles, 1872. Tout comme Bara, ce dernier reconnaissait d'ailleurs que ce point de vue radical était opposé à la pratique existante : « C'est la thèse opposée qui règne en souveraine dans l'enceinte de la législation, dans les conseils du gouvernement et jusque dans le sanctuaire de la justice » (p. 105).

(38) Notamment P.A.J. GÉRARD, *Études historiques et critiques sur la constitution*, Bruxelles, 1869, et A. PRINS, *Des droits de souveraineté de l'Etat sur l'Eglise*, Bruxelles, 1874.

(39) Dans une lettre à la *Flandre libérale* du 14 mai 1875.

(40) Voir notamment, sur la nouvelle jurisprudence libérale, A. LEROY, *Instructions pratiques sur la comptabilité et l'administration des fabriques d'églises*, Tournai, 1883.

En face de cette évolution libérale vers l'intolérance, qu'ils dénonçaient comme une véritable persécution — ce qui était certainement excessif — et comme une trahison de la constitution — ce qui était exact pour certaines mesures d'inspiration juridictionnaliste mais non pas pour l'ensemble de la législation sécularisatrice — les catholiques ne réagirent pas tous de la même façon.

Les uns, dénommés « catholiques constitutionnels », estimaient que, quelles que fussent les entorses faites par les gouvernements libéraux aux libertés constitutionnelles, celles-ci restaient malgré tout le seul rempart efficace contre l'offensive anticléricale des radicaux, car, si on pouvait empêcher les catholiques de s'en servir comme pendant les premières années pour favoriser l'influence de l'Église, du moins ne pouvait-on supprimer le droit pour l'Église de s'administrer en pleine indépendance, la liberté d'existence des ordres religieux ou la liberté d'enseignement. Mais d'autres rétorquaient que la constitution avait été un jeu de dupes, puisqu'on avait renoncé aux droits traditionnels de l'Église en accordant aux adversaires de celle-ci la liberté de faire impunément de la propagande pour leurs idées antireligieuses, et qu'à présent qu'ils avaient conquis la majorité légale, ils empêchaient systématiquement l'Église de profiter des avantages qu'on lui avait reconnus en compensation.

Dénommés « ultramontains », car il prenait ses consignes à Rome, où le *Syllabus* de 1864 avait désavoué solennellement une nouvelle fois les libertés modernes, ce second groupe entama une campagne contre la constitution, dont il demandait la révision dans un sens plus favorable à l'Église dès que les catholiques auraient réussi à reconquérir une majorité suffisante. Cette campagne contre les « libertés de perdition », appuyée par un professeur de droit de l'Université de Louvain, Charles Périn, qui se savait encouragé par Pie IX, ne fut jamais le fait que d'une minorité, mais il s'agissait d'une minorité bruyante qui, vers 1875, donna à beaucoup l'impression qu'au moment où le libéralisme, sous l'impulsion radicale, s'écartait de la solution transactionnelle qui avait prévalu en 1830, pour en revenir aux solutions régalistes de Joseph II, de Napoléon et du roi Guillaume, l'Église également s'en écartait dans le sens opposé et en revenait, en partie du moins, aux positions qui avaient été les siennes sous l'ancien régime, ce qui ne faisait qu'exaspérer davantage encore l'opinion libérale, y compris les modérés cette fois (41).

La situation était donc extrêmement tendue et tout le régime des relations entre l'Église et l'État en Belgique paraissait devoir être remis en

(41) Voir sur cette agitation ultramontaine : K. VAN ISACKER, *Werkelijk en wettelijk land. De katholieke opinie tegenover de rechterzijde, 1863-1884*, Anvers, 1955 ; A. SIMON, *Catholicisme et politique*, Wetteren, 1955, pp. 112-207 ; ainsi que, pour la phase terminale, M. BECQUË et A. LOUANT, *Le dossier « Rome et Louvain » de Charles Périn*, dans *Revue d'histoire ecclésiastique*, L, 1955, pp. 36-124.

question à plus ou moins brève échéance. Mais la tempête s'apaisa beaucoup plus rapidement qu'on ne le prévoyait. Dès son avènement en 1878, Léon XIII, qui avait une vue plus réaliste des choses que Pie IX, fit savoir aux catholiques constitutionnels qu'ils étaient dans la bonne voie et invita les ultramontains à cesser leurs attaques contre la constitution. Ces derniers hésitèrent quelques temps, mais en 1881 leurs chefs furent explicitement désavoués par le pape et il ne leur resta qu'à s'incliner, laissant les catholiques fidèles à la constitution seuls maîtres du terrain.

Trois ans plus tard, en 1884, les libéraux subirent une défaite électorale dont ils ne devaient jamais se relever. Le nouveau ministre de la Justice s'empressa de rapporter les mesures vexatoires prises par Bara en matière de temporel des cultes, mais les gouvernements catholiques, qui devaient rester au pouvoir jusqu'en 1914, eurent assez de sagesse, stimulés du reste par le roi Léopold II, pour ne pas abuser de leur victoire, malgré les désirs d'une partie du clergé et des ultramontains. L'apaisement se fit dès lors assez vite. Si la jurisprudence introduite par les libéraux doctrinaires se maintint partiellement, dans l'ensemble les tribunaux et les administrations en revinrent aux principes vraiment libéraux de la première moitié du siècle.

Les juristes également, qui avaient contribué à alimenter l'offensive radicale, en revinrent peu à peu à des conceptions plus nuancées, au point que Mgr Wagnon pouvait, dans une étude récente sur la question dont je me suis inspiré à plus d'une reprise, s'exprimer en ces termes « Les conceptions catholiques et libérales touchant le régime des cultes, trop souvent formulées dans un climat passionnel, ont pu longtemps paraître irréductiblement opposées. Elles n'ont cependant cessé de se rapprocher à mesure que les conflits politico-religieux, qui ont trop longtemps divisé le pays, perdaient de leur virulence. Actuellement, il n'est plus en Belgique un juriste digne de ce nom qui mette en doute l'autonomie des cultes, ainsi que la constitutionnalité des avantages dont ils n'ont jamais cessé de bénéficier ; il y a donc accord sur l'essentiel, et les divergences qui subsistent ne portent plus que sur l'étendue des bénéfices, auxquels peuvent prétendre les cultes, lorsqu'elles ne se réduisent pas simplement à une question de mots » (42). Ce jugement est peut-être un peu optimiste, mais il caractérise bien l'apaisement des esprits qui s'est produit dans ce domaine depuis la fin du XIX^e siècle.

(42) Article cité à la note 4, p. 759.

