

L'unionisme institutionnel de Léopold I^{er}

par A. SIMON,

Professeur à la Faculté universitaire Saint-Louis.

★

De 1828 à 1830, catholiques et libéraux se sont, dans les Pays-Bas, unis pour s'opposer au gouvernement hollandais. Cette union, Léopold I^{er} voulut en faire une institution. Les pages qui suivent tentent, après avoir esquissé une philosophie de l'union, de préciser le caractère institutionnel de l'unionisme léopoldien (1).

*
**

Attachons-nous tout d'abord à ce qu'on pourrait appeler LA PHILOSOPHIE DE L'UNION ou de l'unionisme.

N'insistons pas sur ce qui, de l'union, est généralement connu : ses origines, les moments où elle apparaît, où elle acquiert ses plus grandes victoires, où elle se dégrade. Que Gerlache ait, dès 1825, proposé cette formule, que les libéraux l'aient un instant écartée pour l'admettre en 1828, que la volonté de rencontre existait non seulement chez certains catholiques mais également parmi les libéraux et qu'on en peut attribuer la paternité aussi bien à de Potter, Devaux et Gendebien qu'à Gerlache, tout cela a été dit et même redit.

Un mouvement de rencontre et de tactique commune fit donc que, dans le désir de combattre l'action monopolisante du gouvernement hollandais, des frères belges, ennemis depuis la révolution française, se groupèrent, en 1828, peut-être sous l'influence de Lamennais, dans un climat d'union. On sait tout cela.

Précisons cependant.

En somme, qu'est donc l'unionisme ? Le mot a fait fortune ; il est, comme tous les mots en -isme, la transposition dans l'abstrait d'une pratique et peut-être d'une conviction, donc d'une doctrine, qui, sous la plume des contemporains, s'exprima par le mot : union.

L'union a certainement été un fait ; elle a produit des résultats nationaux : ne fût-ce que l'indépendance belge ou du moins son désir. Elle voulait le dégagement du monopole hollandais et, lorsque ce dégagement n'apparut possible que par la séparation entre la Belgique et la Hollande, puis par l'exclusion des Nassau, son but se précisa dans l'autonomie totale, politique et dynastique, de la Belgique.

Cet objectif atteint, l'union semblait à plusieurs ne plus être nécessaire. Sans que les principes des deux partenaires, des deux protagonistes ou des deux antagonistes si l'on veut, eussent été abandonnés, l'union avait été une formule d'attente, une formule de transition, par définition même. Elle semblait ne plus avoir de sens au moment de la promulgation de la Constitution.

Certains cependant croyaient en 1831 que, en fait, les buts de l'union n'avaient pas été atteints et qu'il fallait, pour les acquérir, la maintenir ; certains pensaient que, sous-jacent à cette tactique d'opposition à Guillaume, il y avait un principe commun supérieur à ceux du libéralisme et du catholicisme, un principe d'opportunisme politique, une doctrine gouvernementale.

(1) On pourra consulter sur le problème de l'union en Belgique : H. Haag, *Les Origines du Catholicisme libéral en Belgique 1789-1839*, Louvain, 1950 ; id. *Les Droits de la Cité*, Bruxelles, 1946 ; F. Van Kalken, *La Fin de l'Unionisme*, dans *Mélanges d'Histoire offerts à Henri Pirenne*, Bruxelles, 1926 ; A. Simon, *Catholicisme et Politique*, Wetteren, 1955 ; id., *L'Hypothèse Libérale*, Wetteren, 1956 ; id., *La Politique religieuse de Léopold I^{er}*, Bruxelles, 1953 ; id., *Le Parti catholique belge, 1830-1946*, Bruxelles, 1958 ; id., *Aspects de l'Unionisme*, Wetteren, 1958 ; id., *Le Ministère Van de Weyer*, dans *Revue Générale Belge*, juillet 1954 ; K. Jürgensen, *Lamennais und Belgien. Das Ringen um den liberalen Katholizismus in Belgien bis zur Enzyklika Mirari Vos des Papstes Gregor XVI*, Kiel, 1958. Les sources d'archives consultées sont, aux Archives Générales du Royaume, le fonds Van de Weyer ; aux archives du ministère des Affaires Étrangères, la Correspondance politique, Légation, Saint-Siège ; aux archives vaticanes, archivio delle nunziature ; aux archives de l'archevêché de Malines, fonds Sterckx et les papiers des familles de Decker, de Theux, Jacobs, de Béthune, 't Serstevens.

L'unionisme serait, dès lors, durant la période contemporaine, la tendance politique à garder l'objectif et les méthodes de l'union de 1828-1830.

On dira que le mot est mal choisi, qu'il trahit la pensée des unionistes de 1828, qu'il en est comme une extension indue. Pourtant, ce qu'il importe, c'est de fixer non tant ce que les historiens entendent par unionisme, ce qu'il doivent entendre par là ; mais surtout ce que les contemporains désignent par ce mot. Or, il est évident que ce vocable, avant même que les historiens ne l'emploient, s'est maintenu après 1830 pour indiquer la tendance politique de certains ; leurs sentiments indistincts ont été comme la matière dont Léopold I^{er} s'est servi pour réaliser une formule politique. La préoccupation du roi ne fut pas, sans doute, tout à fait identique à celle des partisans de l'union de 1828 ; mais il a trouvé en ceux qui se souvenaient de cette union une collaboration facile ; et il l'a dirigée dans le sens qui lui était familier, celui du conservatisme, celui de l'unité et de l'intégrité nationales. Toutefois, pour pouvoir, dans la variété des circonstances, garder une position « unioniste », il parut nécessaire à Léopold I^{er} de trouver quelque chose de plus stable qu'une tactique, quelque chose qui fût comme un besoin de la Belgique, comme une doctrine de base.

N'était-ce pas trahir l'union ou l'unionisme de 1828 ?

Entrons plus avant dans la signification de l'union de 1828-1830, tant il est vrai que tout unionisme devra se réclamer d'elle et, plus que d'un rapprochement verbal, témoigner d'une doctrine politique identique.

Je dis une doctrine ; car il n'y a pas moyen pour un homme de s'avancer dans une pratique de vie même politique sans s'engager dans des principes, sans les appliquer et, par le fait même, sans les déclarer. Abandonner ne fût-ce que momentanément les principes de base du catholicisme et du libéralisme pour s'entendre, comme le firent les unionistes de 1828-1830, dans une pratique politique qui est une négation ou du moins un silence des principes doctrinaux des uns et des autres, n'est-ce pas affirmer une doctrine, n'est-ce pas admettre un principe sinon supérieur, du moins étranger à une doctrine précédente ; n'est-ce pas, dans ces conjonctures politiques et d'utilité natio-

nale, affirmer le primat de la patrie, le primat de la vie politique en tout cas ? Et, chose singulièrement importante en ce début du XIX^e siècle, attacher à la chose politique, c'est-à-dire, à la nécessité de la gestion de la Cité par les citoyens, une importance majeure, n'est-ce pas affirmer une doctrine nouvelle ? Et cela, par ce qui en est la plus prenante des déclarations, non celle de théories vagues et inconsistantes, mais celle de l'action. Il ne faut pas être blondélien ni un adepte de la philosophie du pragmatisme pour admettre que l'action déclare, si elle ne crée, la doctrine.

Quels furent les aspects de l'union de 1828 à 1830 ?

Elle était — et c'est le premier aspect — une *tactique* commune des libéraux et des catholiques pour redresser les griefs ; elle voulait le faire dans le respect des institutions belgo-hollandaises. Ce qui le confirme d'ailleurs, c'est la part prise dans ce mouvement par les catholiques hollandais, lesquels n'étaient animés par aucune préoccupation nationaliste.

Cependant, — et c'est un second aspect, — devant l'inutilité des efforts, un *sentiment national* se manifesta au moment de ce qu'on a appelé le renversement des oppositions. Puisque le gouvernement hollandais ne cédait pas, l'union devint un mouvement national, disons nationaliste.

Ce sentiment national se présentait sous des aspects assez divergents : il y eut très longtemps, et jusque durant le Congrès national et même au lendemain de 1830, ce qu'on a appelé le parti français et également un parti des Nassau. Bien que certains eussent très tôt voulu l'exclusion des Nassau, tous les Belges n'étaient pas unanimes dans le désir d'une autonomie nationale complète. C'était plutôt un sentiment anti-hollandais que pro-belge.

Ce sentiment national trouve ses origines dans les mécontentements accumulés depuis le XVI^e siècle et aussi dans la mystique des libertés entretenue dans les anciens Pays-Bas depuis le Moyen âge et dans les tendances communales originales. Il se manifesta surtout en 1830-1831 comme un pis-aller. Qu'on songe aux commerçants et aux industriels belges, qu'on lise les rapports des diplomates accrédités à Bruxelles pour se convaincre de cette lourde incidence antibelgiciste des intérêts industriels et commerciaux.

Ce sentiment national, qui avait d'ailleurs été nourri durant le régime français, avait sans doute des aspects romantiques. On n'a qu'à lire la littérature du temps, les pamphlets et les journaux pour s'en convaincre. Mais ce romantisme lui-même était l'expression d'une doctrine sentimentalement précisée ou imprécisée. Doctrine consciente ou inconsciente qui était au fond celle des Droits de l'Homme. Ce *caractère doctrinal* est le troisième aspect de l'union de 1828-1830. Il y eut entre l'union et la volonté de « liberté en tout et pour tous » un rapport intime. La seconde est postérieure chronologiquement à la première, mais les deux ont bientôt fait un tout. Droit des individus à l'émancipation politique, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, tel est bien ce qui paraît dans cette déclaration assez emphatique, et qui d'ailleurs n'est pas originale, du gouvernement provisoire : « attendu que les gouvernements sont faits pour les peuples et non les peuples pour les gouvernements ». On se gargarisait de mots ; mais la saveur qu'on avait à les répéter, prouvait qu'ils déclaraient un état d'âme et une conviction. Il n'y a pas à en douter, la Constitution belge n'est pas, à vrai dire, un prolongement ou une espèce de résurrection de la Joyeuse Entrée ; elle n'a pas tant subi l'influence de la constitution américaine ; elle n'est certainement pas un succédané du parlementarisme anglais ; elle est plutôt une extension, une application ou une correction de la Loi fondamentale qui, malgré les interprétations monopolisantes du gouvernement hollandais et les incidences régaliennes qu'elle avait retenues, n'en était pas moins, avec la charte française, une des premières expressions nationales des libertés modernes. L'autonomie communale, voyez donc comme elle est traitée dans la Constitution ! On la mentionne sans doute, mais elle y est restreinte ; elle y est portée dans le grand courant de l'émancipation de tous les citoyens ; elle est endiguée ; le particularisme collectif qui lui est congénital, se perd dans la centralisation administrative et le pouvoir exécutif, représentations contemporaines de la souveraineté de tous les citoyens. La doctrine sous-jacente à l'union, et sans laquelle elle n'aurait pas existé, est l'émancipation de l'homme, puis des peuples.

Pour saisir plus complètement encore la signification de l'union, il importe d'entrer ensuite dans le complexe psychologico-doctrinal des catholiques et des libéraux, ce qui nous fait apparaître un quatrième aspect, celui de la *tolérance*.

Tout semblait devoir séparer ceux qui s'unissaient devant l'ennemi commun. Ainsi, les catholiques, bien que certains fussent sincèrement épris de liberté, voulaient en général, même ceux qui étaient teintés de mennaisisme et eux peut-être plus que les autres, le bien de leur culte. Tout attachés qu'ils fussent aux réalisations des Droits de l'Homme et de la Liberté, entre autres à la séparation entre l'Eglise et l'Etat, à la liberté des opinions et des cultes, ils ne pouvaient pas, croyants comme ils l'étaient, ne point accueillir d'autant plus volontiers ces libertés qu'elles pouvaient favoriser leur culte. C'était là comme qui dirait un alibi de conscience qu'ils présentèrent d'ailleurs au moment des condamnations pontificales de 1832 et de 1864. Cette tendance culturelle qui soutenait toute l'action des catholiques, les engageait psychologiquement dans les voies de la tolérance, acceptée elle aussi comme un pis-aller, sous le rapport civil, comme ils disaient.

Cette tolérance, peut-être trop factice, leur permettait de se rencontrer avec les libéraux. Egalement convaincus de la nécessité d'une tactique commune, pénétrés plus que les catholiques de la nécessité et de l'urgence de la tolérance qui était d'ailleurs chez eux l'expression sincère de leur fidélité à la liberté d'opinion, les libéraux voyaient cependant dans la promulgation des libertés le moyen d'assurer l'affranchissement libéral des individus. Tout comme les catholiques, ils voulaient la liberté pour le triomphe de leur idéologie.

Sans doute, au moment de l'union de 1828 à 1831, existait une aile extrême-droite à allure ultramontaine et donc méprisante à l'égard des libertés et de la tolérance ; et une autre aile, extrême-gauche celle-là, qui tendait, en reprenant les méthodes des théocraties de naguère, à imposer, comme un plus grand bien d'ailleurs, le style de vie naturaliste sinon à chaque individu — obligation qui aurait été le contrepied du libéralisme et de la liberté d'opinion — du moins à la société civile et donc humaine, tendance qui ouvrait la voie à ce qu'on appellera plus tard le laïcisme. Qu'on songe à des hommes comme Jottrand, Seron, Gendebien même. Mais laissons ces extrêmes dont nous aurons d'ailleurs à parler plus tard et qui, en somme, subsaisaient mal l'union. Il n'en reste pas moins que l'union de 1828, malgré les désirs partisans à peine contenus affirmait chez les catholiques et les libéraux une volonté de tolérance évidente.

L'union avait un autre caractère admis par les

catholiques comme par les libéraux. C'est le cinquième aspect. Cette caractéristique était l'*anticlérisme*. Un anticlérisme bien entendu, dirais-je, celui qui consiste à refuser au clergé les empiétements comme clergé sur le terrain civil. Cet anticlérisme est, au fond, le grand progrès contemporain de l'humanité et de la société civile, et — on se demande comment on n'y a pas assez réfléchi dans les milieux ultramontains et catholiques — il rencontre et applique la fameuse théorie, chère aux canonistes, des deux sociétés parfaites : l'Eglise et l'Etat. Ces sociétés, disent-ils, sont parfaites toutes deux dans la mesure où elles s'attachent chacune et avec les seuls moyens dont elles disposent au but précis et distinct qui est le leur, le bien commun temporel pour l'Etat, le bien commun éternel pour l'Eglise. C'est cette tendance anticléricale de l'union qui faisait craindre par certains catholiques comme Vilain XIII l'incidence politique d'une nonciature et qui faisait dire à J.-B. Nothomb qu'il n'y avait pas plus de rapports entre la religion et l'Etat qu'entre la géométrie et la religion. Cet anticlérisme bien entendu est l'émancipation normale du pouvoir civil en marche vers sa légitime autonomie.

Deux aspects encore sont à retenir pour que notre vision de l'union de 1828-1830 soit complète et pour que se comprenne l'action du roi Léopold.

Le mot de Gerlache est à rappeler : « La haine du roi passé, la crainte du roi à venir ». Généralement, je dis « généralement », car on connaît, je l'ai rappelé plus haut, la faveur de certains Belges envers les Nassau, généralement donc les unionistes se *défaient du pouvoir royal* ; les libéraux plus que les catholiques sans doute puisque ce sont eux surtout qui ont voulu la responsabilité ministérielle, aboutissement logique de l'émancipation des citoyens ; mais les catholiques également, bien que moins entraînés par leurs principes, y ont consenti.

Enfin, un dernier aspect de l'union de 1828 à 1830 pourrait établir la base de tout unionisme futur. Les interprétations, jugées fallacieuses, que le gouvernement hollandais faisait de certaines prescriptions de la Loi fondamentale ont conduit, avec d'autres motifs évidemment, les unionistes à fixer dans la Constitution des garanties des libertés, à les édicter contre le roi et l'exécutif, à les codifier contre eux-mêmes, c'est-à-dire contre les intempérances qui pourraient surgir à l'avenir. C'est dire que, si la *Constitution* belge est libérale, elle est

aussi et surtout *unioniste*. C'est un fait d'une grande importance. Cette Constitution, par certaines de ses stipulations et par la pensée des constituants, est un *modus vivendi* légal dicté par les principes, la tactique et l'esprit national de l'union. La Constitution n'est pas seulement la conséquence de l'union ; elle est la charte de l'union ; et donc de l'unionisme.

Au départ d'une pareille constatation, l'unionisme postérieur à 1830, ne serait-ce pas tout simplement la tendance, la doctrine — et puis l'action — de ceux qui respectent l'esprit unioniste de la Constitution ? Par le fait que l'union est l'âme de la Charte fondamentale des Belges, l'unionisme d'après 1830, rejoignant celui du régime hollandais, serait la formule authentique et constitutionnelle de gérer le pays. C'est ce que le roi a pensé.

**

On parle d'un UNIONISME LÉOPOLDIEN.

Qu'est-ce à dire ? Nous trouvons-nous devant cette habitude mentale où les hommes, par une certaine incompréhension des choses ou dans le souci de la facilité, s'arrêtent aux apparences ; et, voyant certaines similitudes entre les faits, les rapprochent indûment sous une même étiquette ? Où bien, suivant une constante de l'histoire d'après laquelle de mêmes circonstances suscitent de mêmes réactions, les hommes politiques belges ont-ils, sous la conduite de leur roi, repris, comme moyen de salut national ou comme expression de leur doctrine, les tactiques de l'union ? Des tactiques et une union à ce point semblables à celles de 1828-1830 que c'est, pour parler un langage abstrait, le même unionisme ?

Y a-t-il eu un unionisme après 1830 et Léopold I^{er} a-t-il voulu faire de cet unionisme une institution ?

Entrons un instant dans la *psychologie du roi*. C'est un homme énigmatique et insaisissable, tantôt enjôleur, tantôt cassant. Il est évidemment conscient sinon de sa personnalité, du moins de sa dignité royale. Son éducation en a fait un prince d'ancien régime ; malgré son passage à Londres, il n'a pas le sens anglais de la monarchie ; il veut un gouvernement personnel, non tant parce qu'il est autoritaire, mais parce qu'il ne conçoit pas autrement le pouvoir royal et parce que, d'après lui, le bien du

peuple l'exige. Pour Léopold I^{er}, l'ordre conservateur est le plus sûr garant du bien-être de l'ouvrier comme il est le meilleur soutien de la monarchie. Léopold I^{er} est un des derniers représentants du despotisme éclairé.

Dans son âme quelquefois ombrageuse et aux facettes multiples, l'éducation familiale luthérienne a laissé des traces religieuses : sur son lit de mort, Léopold se tourna, dans le souvenir de son ancien précepteur, vers le credo ou du moins les apaisements religieux protestants. Ses affinités maçonniques ont en outre entretenu en lui, avec l'idée d'un Dieu ordonnateur, pacifique et un peu lointain, le désir de la tolérance.

Mais précisément, cette idée de Dieu, ces formes religieuses auxquelles par tradition il s'attache, Léopold I^{er} en fait un secours pour la royauté et pour le peuple. Il ne s'agit pas à proprement parler de l'opium du peuple ; mais d'une religion garante de l'ordre. Si, vers la fin de sa vie, les sentiments religieux du monarque s'émeuvent devant les difficultés suscitées contre les catholiques, s'il a rendu à l'Eglise qu'il déclarait sa « meilleure amie » des services signalés, c'était pour pouvoir profiter des secours conservateurs de la religion catholique si bien hiérarchisée et dans le Chef de laquelle il savait pouvoir trouver le soutien de son action régaliennne.

Cette formation luthérienne à l'abri du dogmatisme trop affirmé, cette appartenance maçonnique qui spiritualisait alors la religion en la dégagant de ses formes positives et rituelles, cette nécessité de sauvegarder par la religion l'ordre social, tout cela devait nécessairement entretenir la tolérance dans cette âme portée au pragmatisme politique. Comment n'aurait-il pas dès lors voulu éviter les extrêmes, aussi bien anticléricaux que cléricaux ? Est-il étonnant que le roi ait d'abord réagi contre les catholiques ultramontains et démocratiques, puis contre les libéraux radicaux et progressistes pour pouvoir tenir une position de milieu si conforme à son tempérament, à ses convictions et à ses utilités politiques ?

D'autant plus que cette attitude lui paraissait la seule possibilité pour rendre viable la Belgique à l'intérieur et à l'extérieur. A l'intérieur, en obtenant un gouvernement stable ; à l'extérieur, en manifestant à l'Europe que la Belgique nouvelle s'écartait de ses origines révolutionnaires.

Or, aux yeux de Léopold I^{er}, dont les préoccupations étaient telles, l'union de 1828 à 1830 pouvait être la solution. Il fallait, d'après lui, la continuer ou la reprendre, enlever les obstacles qui s'y opposaient, la conduire vers des réalisations plus pratiques, plus constantes ; il fallait, s'il y avait moyen, lui donner une base solide inscrite non seulement dans des désirs confus ou des rapprochements momentanés, mais dans des institutions.

Cette union dont le souvenir avait été maintenu dans l'âme de beaucoup et dont les réalisations triomphantes de 1830 paraissaient un gage de prospérité et de sécurité futures était, au moment où Léopold I^{er} devint roi, à son déclin. Plus que cela, je le disais plus haut, elle paraissait à première vue inutile et dépassée puisque, ses buts ayant été atteints, elle n'avait plus de signification. Mais précisément tous les buts étaient-ils atteints ?

Certains en doutaient et pouvaient en douter puisque le traité des XXIV articles n'était pas signé ; puisque, après sa signature, le Limbourg et le Luxembourg restaient détachés ; puisque enfin les libertés, enjeu de l'union, n'étaient pas aux yeux des libéraux assez accusées et d'après les catholiques assez religieuses.

Et oui, catholiques et libéraux, mécontents tous deux parce que leur désir foncier, celui que je déclarais sous-jacent et non avoué dans l'union, n'avait pas été réalisé — pour les uns, la Constitution était trop théocratique, pour les autres, elle était trop laïque — entendaient, au lendemain de 1830, reprendre leur liberté d'action et regagner ce que la Constitution leur avait enlevé dans des articles quelquefois ambigus. Tous deux, par leurs interprétations, oubliaient, tentaient d'oublier ou voulaient oublier, que la Constitution était par définition même un compromis unioniste.

Qui plus est, non seulement la mystique de l'union était abandonnée par beaucoup de modérés, mais les extrêmes dont je parlais plus haut, s'affirmaient de plus en plus, c'est-à-dire les républicains et les ultramontains.

Il n'en reste pas moins — et le fait est d'importance pour justifier l'emploi du mot unionisme après 1830 — il n'en reste pas moins que l'esprit unioniste était demeuré dans l'une ou l'autre âme : des hommes politiques y restaient fidèles, soit par principe et esprit de tolérance, soit parce que les nécessités impérieuses de la nation les amenaient à

concevoir l'urgence de l'union pour poursuivre la lutte contre des Puissances malveillantes. Les documents sont là pour affirmer qu'au lendemain de la révolution et jusqu'en 1857, des hommes se déclaraient non seulement « anciens unionistes », mais unionistes tout court.

Toutefois, devant la désaffection de certains à l'endroit de l'union, il apparut au souverain qu'il devait imposer celle-ci du dehors.

L'action royale se situa tout d'abord sur deux plans : la lutte contre les extrémistes ; le choix des ministres qu'il prit parmi les catholiques et les libéraux modérés.

C'est surtout contre les démocrates qu'il agit de façon coordonnée et persistante au début de son règne, et tout particulièrement contre les démocrates catholiques, parce qu'il les jugeait les plus nuisibles et croyait avoir à portée de main le moyen de briser leurs efforts.

Ces démocrates catholiques, mennaisiens comme le clergé des Flandres ou décentralisateurs comme le fameux banc de Tournai, le roi considérait qu'ils étaient plus dangereux que les républicains. Il craignait que leur catholicisme ne leur accordât une audience très large parmi une population encore foncièrement catholique.

Toutefois, comme lui-même, prince protestant, ne se jugeait pas qualifié pour leur faire la leçon, il imagina d'obtenir à Bruxelles une nonciature dont le devoir serait de contrecarrer les tendances politiques démocratiques et mennaisiennes. Appuyé par Metternich, il réussit ; et, en 1835, Gizzi, le premier internonce de la Belgique indépendante, vint à Bruxelles.

Cette présence assurait au roi un double avantage : l'appui du nonce lui permettait de briser les efforts démocratiques des catholiques et d'obtenir sur les évêques une influence conservatrice plus grande.

Le groupe catholique maintenu ainsi dans la modération, le roi s'évertua alors de restreindre l'action des libéraux avancés et progressistes ; son choix se porta sur les ministrables modérés. Qu'on songe à ses efforts pour que Leclercq redevînt ministre. Il s'efforça d'obtenir aux élections des candidatures qui pussent favoriser ces derniers contre les républicains peu nombreux d'ailleurs.

Ayant ainsi, comme les unionistes de 1828-1830 l'avaient fait, dégagé le terrain électoral de certaines oppositions, le roi s'attacha, entre deux élections, à influencer personnellement ou par l'intermédiaire des évêques et du nonce, les députés et les sénateurs pour pouvoir former des ministères dont il voulait inspirer l'action, ce sont les ministères mixtes. C'est la phase de ce qu'on peut appeler l'*unionisme gouvernemental* ou celui de l'exécutif. Tenant bien en mains ses ministres, le voulant en tout cas, il leur imposa, à eux qu'il considérait comme les exécuteurs de sa pensée et de sa volonté, d'entrer dans le courant de l'unionisme. L'exécutif devait, d'après lui, avoir l'unionisme comme formule supérieure et éminente de gouvernement.

Malgré des réactions quelquefois vives, il y parvint d'autant plus facilement jusqu'en 1840 que l'instabilité de la Belgique, par suite des difficultés suscitées par le traité des XXIV articles, faisait se taire assez souvent les revendications partisans : l'esprit de l'union, tactique commune pour assurer le salut de la nation, était facilement réveillé, entretenu et, s'il le fallait, recréé.

L'année 1840 marque un tournant dans la vie politique belge et donc, dans l'action royale.

Lebeau est au pouvoir, le gouvernement est libéral homogène. Certains oublient la signification belge de la Constitution et du parlementarisme belge qui, disions-nous, sont de droit unionistes ; on met l'accent sur un des aspects particuliers du parlementarisme, l'alternance au pouvoir de partis différents ; on veut l'abandon des combinaisons ministérielles bâtarde. C'est l'échec de l'unionisme ministériel.

Le souverain boude à ce ministère Lebeau, d'autant plus que ce dernier veut profiter de son passage au pouvoir pour renforcer l'audience libérale dans le pays et que les catholiques, même modérés, songent à ce moment, dans une volonté de défense, à se grouper contre les libéraux.

Après la démission de Lebeau, on assiste à la formation du gouvernement Nothomb (1841-1845) que tous les historiens appellent un ministère unioniste. C'est le sommet de l'action unioniste du roi, non tant parce que ce ministère est constitué et dirigé suivant les désirs de son cœur, mais parce que l'action royale unioniste va devenir *parlementaire*.

Il lui faut, pour éviter le retour d'un ministère partisan, une majorité parlementaire stable : les élections doivent être le moyen de la former ; aussi le roi est-il décidé à les organiser, à y employer toute son influence et particulièrement celle du nonce et des évêques, celle de certains hommes politiques également, pour obtenir des élections unionistes ; il conçoit la formation d'un centre parlementaire.

Le ministère Lebeau avait engagé la politique dans la voie des partis ; le congrès libéral de 1846 y allait résolument entraîner le pays ; Léopold, qui cependant aurait aimé, on le sait, éviter en Belgique la formation des partis, se rend compte de leur inévitable avènement. Il veut parer le coup ; il veut empêcher que ne se cristallisent des forces catholiques et libérales opposées.

C'est bien l'idée que le roi caresse. Pecci, nonce à Bruxelles, faisant le rapport d'une conversation qu'il a eue avec le monarque, en janvier 1844, écrivait : « Le roi m'a entretenu longuement sur la politique belge et l'attitude des catholiques. D'après ce qu'il m'a dit, je déduis ceci : le roi juge que, dans l'état actuel de la Belgique, la politique la meilleure à suivre pour maintenir la paix est celle qui repousse les exigences et les exagérations du parti libéral exclusif, celle qui se tient dans une position de milieu entre le parti catholique et le parti libéral modéré et adopte des mesures qui puissent mettre d'accord l'un et l'autre. » Ce texte paraît clair. C'est la politique du centre, c'est la volonté de modération et de conciliation, c'est celle de l'union : c'est l'unionisme. Toutefois, une incise dans la relation de Pecci pourrait provoquer une certaine hésitation : « Dans l'état actuel de la Belgique », dit le roi. Qu'est-ce à dire ? Sa formule de l'union, son unionisme est-il transitoire ? Que non pas, car, dans la suite de la conversation, il interprète ces mots : « Bien que Sa Majesté soit disposée à favoriser les intérêts catholiques, il juge pourtant que, pour le moment, une autre politique que celle de la modération aboutirait à provoquer dans le pays une réaction qui désavantagerait peut-être les intérêts catholiques. » On connaît l'habileté de Léopold I^{er}. Qu'on n'oublie pas qu'il parle au nonce dont la préoccupation est l'avantage de la religion catholique. Le roi entre dans le jeu mental de son interlocuteur : « Oui, oui, semble-t-il dire, moi aussi je veux favoriser la religion catholique... mais ce n'est pas le moment. Attendons, apaisons les sus-

ceptibilités ; on verra après. » Quel que soit le souci réel que le roi entretient en faveur de l'Eglise catholique, il a trop le sens de l'Etat, et il le gardera toujours, pour ne pas employer la religion afin d'atteindre ses fins politiques.

D'ailleurs, c'est au même moment que Noyer, chargé d'affaires près le Saint-Siège, entame, d'ordre du roi, des démarches auprès du secrétaire d'Etat, démarches qui reproduisent les préoccupations dont il s'est entretenu avec Pecci.

Le roi essaie alors de convaincre, peut-être de se convaincre lui-même, que les libéraux et les catholiques ne sont pas divisés par des oppositions d'ordre religieux, qu'ils ont une conception différente de la vie politique, — on aurait intérêt à préciser cette différence, mais passons, — qu'il n'y a donc pas entre eux une irrémédiable opposition ; et, puisque le parlementarisme belge veut copier le parlementarisme anglais, il insiste sur la comparaison à faire entre Wighs et Tories d'une part, catholiques et libéraux de l'autre. En Angleterre, les Wighs et les Tories comprennent des croyants sincères et sont tous deux admis par l'Eglise anglicane ; pourquoi n'en pourrait-il être de même pour les libéraux belges ?

Mais alors, dira-t-on, c'est admettre l'existence des partis et leur alternance au pouvoir. Non, poursuit Noyer, toujours mandaté par le roi ; non, pour la Belgique, même en 1844, la situation internationale est instable ; il faut l'union nationale pour sauver le pays. Et d'ailleurs, devant certaines manifestations extrémistes et anticléricales, — le roi parle au pape, — il faut l'union des modérés tant pour sauver la religion que la monarchie, clefs de voûte d'une Belgique conservatrice.

Et à la suite du roi, le secrétaire d'Etat, les évêques, le nonce entrent dans le jeu unioniste, les élections sont préparées et commandées par eux et dans les districts électoraux les listes gouvernementales sont combinées. Inutile de dire que les candidats sont conservateurs et se trouvent parmi les unionistes ou parmi ceux qui s'inspirent de cette formule. Il n'y a pas à en douter, Léopold I^{er} entrevoit la formation d'un *parti du roi*. Non point qu'il faille nécessairement voir dans cette formule une velléité de dictature royale proprement dite. Le souverain, à tort ou à raison, a conscience que sa formule est la meilleure pour le pays. Et d'ailleurs le roi, qui sait combien peu il est populaire dans

certain milieux, ne se hasarderait pas à former un parti qui serait ostensiblement le sien. Mais les déclarations de Noyer à Lambruschini sont cependant claires. Comme le dit le chargé d'affaires, le roi veut former « un parti qui réunisse les hommes religieux et les hommes dynastiques ».

Léopold ne réussit pas. La masse des libéraux habilement travaillée abandonne la formule unioniste. Des circonstances particulières qu'il n'est pas opportun de souligner ici, et parmi lesquelles il y a la mainmise cléricale sur l'enseignement primaire et plus anciennement la circulaire contre les franc-maçons de 1838, ont convaincu les libéraux que l'unionisme favorisait les institutions du clergé et les catholiques.

Le ministère Nothomb tombe, le parti imaginé par le roi n'a pu se constituer. Van de Weyer, rappelé de Londres, — et ce rappel est peut-être le plus caractéristique de la volonté unioniste du roi, — doit lui-même abandonner le pouvoir après quelques mois de gouvernement. Tout le désir du roi, que Van de Weyer soutient avec une grande magnanimité, est, à ce moment, d'éviter l'accession au pouvoir des libéraux qu'il sait être de plus en plus progressistes et dont il craint les affinités idéologiques françaises.

A contre-cœur, il se résout à former un ministère homogène catholique sous la direction du comte de Theux. Ce qui ne fait qu'exacerber les libéraux et hâte, au lendemain du congrès libéral, la victoire libérale de 1847.

La tentative unioniste gouvernementale puis parlementaire du roi a échoué. Il se confirme bientôt que ses craintes étaient fondées : l'alternance au pouvoir des catholiques et des libéraux va accuser entre les partis les oppositions, et celles-ci se situent sur le terrain le plus dangereux celui de la religion, là où les passions sont le plus rapidement et le plus dangereusement exacerbées, là où l'influence de l'épiscopat se pourra faire la plus forte, là où les réactions anticléricales seront dès lors les plus légitimes et vives.

Cependant, le ministère libéral de 1847, sous l'action du roi et en raison d'une évidente opportunité politique, veut être modéré. Il a sans doute tout un programme de sécularisation ; il ne le cache pas ; il le fait connaître à Rome ; il demande même pour son exécution l'aide du Saint-Siège. Mais, il est remarquable que les instructions du ministre des

affaires étrangères Hoffschmidt au prince de Chimay, alors ministre près le Saint-Siège, reprennent en partie les arguments que Noyer, d'ordre du roi, développait à Lambruschini : le parti libéral n'est pas antireligieux, il a une autre vision politique, uniquement politique, que le parti catholique ; c'est tout.

Malgré sa modération, le ministère de 1847 heurta les catholiques. Ces derniers prétendirent que les droits constitutionnels accordés à leur culte n'étaient pas respectés en matière de bienfaisance et en matière scolaire — la loi de 1850 se prépare puis est votée — et ils affirmèrent, même les modérés, vouloir désormais se baser sur la Constitution pour défendre leurs droits.

C'est le moment où l'unionisme royal, après avoir été gouvernemental et parlementaire, devient *constitutionnel*.

Une nette évolution s'est produite dans l'esprit du roi à propos de la Constitution belge.

On sait comment, au début de son règne, il se plaignait des limites que la Constitution imposait au pouvoir royal, comment il espérait, au témoignage de Dietrichstein et de son propre aveu, corriger cette Constitution. Il s'y était essayé en soulignant les prérogatives royales en matière diplomatique et militaire, en s'attribuant l'exercice de l'exécutif, en imposant les tendances centralisatrices de certaines lois, en accordant une grande influence aux banques. Le régime des partis avait cependant prévalu et la souveraineté de la nation affirmée par les exigences parlementaires avait empêché les velléités de réforme constitutionnelle et de pouvoir personnel. Qui plus est, l'aventure européenne de 1848 avait accru le prestige de la Constitution et convaincu le roi que la base la plus sûre de son action politique devait être la Constitution. Il l'avait d'ailleurs déjà fait remarquer par Noyer en 1845.

Nous assistons dès lors à une nouvelle phase de l'unionisme royal ; la Constitution en devient l'âme. Est constitutionnel et donc politique et gouvernemental tout ce qui respecte non seulement la lettre de la Constitution, mais également son esprit, et celui-ci est unioniste.

Durant le ministère de 1847, le roi, patient et infatigable chasseur, est à l'affût. L'occasion se présente en 1852, précisément lorsque l'attitude sécularisatrice des libéraux avait, à propos de la loi scolaire de 1850, amené une réaction électorale plus

catholique. Le roi forme le ministère de Brouckère en 1852, le ministère de Decker en 1855.

Il n'y a pas à douter d'ailleurs que l'expérience des ministères centre gauche et centre droit de Brouckère et de Decker soit, aux yeux de Léopold et des contemporains, une expérience unioniste. Le comte de Theux en écrira à de Decker : « Monsieur le Ministre, veuillez agréer l'expression de ma vive reconnaissance pour la marque de si haute bienveillance que le Roi vient de me donner : je suis heureux de la devoir au concours unanime d'un cabinet qui a cherché loyalement à rétablir l'union, origine et devise de notre nationalité, et qui, je l'espère, les prochaines élections y aidant, réussira dans les limites du possible. »

Pierre de Decker tombe, emporté par la véhémence bourrasque de la loi des couvents.

Le parti libéral est entièrement victorieux ; ministère de l'émeute comme on l'appela, le grand et long ministère de 1857 est devenu aux élections de 1857, le ministère de la majorité libérale légalement affirmée. Fort de l'appui du pays, il entre résolument dans les voies de la sécularisation, forcée dirai-je ; dans la voie du sectarisme, dit M. Van Kalken ; Léopold I^{er} dira dans celle de la persécution. Ce qui le confirme dans sa volonté constitutionnaliste.

Que reste-t-il à faire pour le roi sinon de se tourner résolument vers les catholiques ! Oh ! non point qu'il partageât le cléricalisme de certains ; mais il veut avec eux, en se plaçant sur le terrain de la Constitution, obtenir une politique modérée. Lorsque, en 1864, Adolphe Dechamps, reprenant d'ailleurs les initiatives de Malou, déclare qu'il entend ne prendre aucune autre base d'action que la Constitution, — ce qui exclut la formation d'un ministère aux revendications cléricales puisque les questions religieuses ont été définitivement tranchées par les constituants, — cet ancien unioniste ne fait qu'exprimer la conviction que la Constitution est une charte unioniste, et il rejoint les idées du roi. Il écrivait en novembre 1864 à Victor Jacobs : « Si vous restez le parti catholique, vous êtes perdu. Il n'y a plus, il ne peut plus y avoir dans le monde, excepté à Rome, de parti, de gouvernement catholique. Dire un gouvernement catholique, cela veut dire, pour l'opinion, des lois catholiques, des évêques soufflant les ministres, le clergé inspirant les députés. Aussi longtemps que nous porte-

rons ou qu'on nous imputera le nom de parti catholique, nous ne serons jamais plus au gouvernement. » C'est bien ce que le roi pense, ce qu'il voudrait. S'il refuse le programme Dechamps, c'est pour toute autre chose que ces tendances unionistes ; c'est, entre autres, par suite des revendications démocratiques voulues par Dechamps.

Après l'échec de ce dernier, le roi continue de garder ses espoirs unionistes ; il les place dans un *parti conservateur catholique* qu'il espère voir se réaliser. « Depuis vingt-sept ans écrit Conway au cardinal Sterckx, le roi a prouvé dans toutes les circonstances qu'il avait à cœur les intérêts des conservateurs qui sont les siens et ceux du pays et qu'il les comprend mieux que personne. Mais ce dont je l'ai entendu se plaindre fréquemment, c'est de l'apathie des amis de l'ordre, de leur défaut d'organisation et de l'absence chez la plupart de l'intelligence de leurs devoirs politiques et du courage qu'il faut pour le remplir. Votre Eminence me pardonnera. Je ne doute pas qu'Elle engage les conservateurs à tenter un suprême effort pour tirer la royauté et la Belgique d'une position pleine de dangers pour l'avenir. »

C'est l'étrange et dernier aboutissement des volontés unionistes royales. Aigri, défiant désormais à l'égard du parti libéral, certain que ce dernier, par sa forte organisation, ne laisse plus de prise à l'influence souveraine du roi, Léopold, alors que les catholiques ne sont pas encore organisés, voit en eux et dans un parti qu'ils formeraient la réalisation de ces derniers espoirs unionistes.

L'évolution unioniste du roi se dessine donc comme suit : unionisme gouvernemental ou de l'exécutif, puis parlementaire avec le concours d'un parti, ensuite constitutionnel pour aboutir à un parti conservateur catholique garant de l'esprit unioniste.

Cette action royale mérite-t-elle vraiment le nom d'unionisme ?

En quoi peut-on dire qu'elle est différente de l'union de 1828 ; en quoi s'en rapproche-t-elle cependant au point de pouvoir porter le nom d'unionisme ?

Elle s'en rapproche parce qu'il y a dans cette action une tactique ; il y a l'union devant l'ennemi commun et un sens national belge ; il y a le souci des libertés, en tout cas de l'émancipation du pou-

voir politique des citoyens sous forme d'une collaboration, bien que diminuée; il y a surtout que cette action du roi va à la rencontre d'un certain esprit unioniste persistant. On peut donc, semble-t-il, dire, à la suite de cette continuité et de ces rapprochements, que l'action politique du roi mérite le nom d'unionisme.

**

Cependant, des nuances apparaissent, et surtout une différence qui paraît une caractéristique essentielle de l'unionisme léopoldien, caractéristique que je tente de définir en lui accordant l'épithète *institutionnel*.

Que si cette interprétation pouvait paraître discutable, du moins la justification que je présente fournira l'occasion de préciser l'un ou l'autre aspect supplémentaire de l'unionisme léopoldien et d'achever ainsi le dessin de l'unionisme belge de 1830 à 1865.

Que sont donc les institutions sinon les « habitudes sociales et politiques ». Et, on le sait, ces institutions revêtent nécessairement un caractère juridique sinon de droit écrit, du moins de droit coutumier. Qui plus est, une institution ne se crée pas du jour au lendemain. Comme Paul Viollet l'écrivait naguère : « les formes et les lois de chaque société sont les produits consolidés des émotions et des idées de ceux qui ont vécu dans le passé ».

Que le roi voulut faire de l'union une habitude « consolidée » avec un nécessaire caractère juridique ou constitutionnel, en voici la confirmation.

L'union devait en 1828-1830, par définition même, être transitoire. Ce n'était pas à proprement parler une formule de gouvernement, mais de lutte; une tactique et même une doctrine qui, au nom même des lois de la stratégie, devaient être inévitablement modifiées au gré des circonstances. Or, presque immédiatement, le roi voulut en faire une méthode et une pratique stable de gouvernement.

Le roi essaya de pénétrer l'*institution parlementaire* d'esprit unioniste et cela jusqu'à vouloir former un parti unioniste. Je n'insiste pas sur le caractère vraiment institutionnel des partis : caractère reconnu aujourd'hui par tous et déjà admis par plusieurs, surtout les libéraux, au début de l'indépendance. Que le parti du centre voulu par

Léopold I^{er} fut, à cause de lourdes incidences régaliennes, une projection dans la vie parlementaire du despotisme éclairé ne diminue pas la valeur de l'argument, au contraire. Ce parti aurait été en quelque sorte une continuation du gouvernement personnel des rois d'ancien régime; c'était une anticipation de ce qu'on vit si souvent apparaître dans le cours de l'après-guerre 1914, lorsque se formèrent les partis uniques.

Je n'ose pas dire que Léopold I^{er} ait voulu faire de l'unionisme une *institution ecclésiastique*. Toutefois, il profita de la solide armature hiérarchisée de l'Eglise et de l'autorité des nonces; il essaya, et cela me paraît de grande importance, de corriger la séparation entre l'Eglise et l'Etat et de rétablir l'union entre les deux pouvoirs. C'était dans les habitudes politiques, donc dans les institutions, la résurrection de l'alliance entre le Trône et l'Autel. Et on sait qu'à la fin de sa vie, tous ses espoirs unionistes se concentraient dans un parti catholique conservateur.

Les tendances sociales de Léopold I^{er} étaient opposées à la démocratie politique; mais il voulait, dans l'union et l'aide réciproque des diverses classes, établir une *société* — habitudes sociales et politiques — *conservatrice*. C'est à quoi il a employé l'unionisme, c'est pourquoi il lui a donné un caractère conservateur qui ne se trouvait pas dans celui de 1828.

Là où l'action du roi se manifesta le plus fortement, c'est dans l'effort qu'il fit pour faire de l'*exécutif* une institution unioniste.

C'est d'ailleurs la grande déviation que l'unionisme de 1828 subit sous la main constante, enjôleuse et autoritaire du roi; c'est là, d'ailleurs, qu'il rencontra très tôt l'opposition.

Le ministre de Theux, par exemple, était opposé à cette seule directive royale que le souverain voulait donner à ses ministres. Il écrivait : « Je ne doute pas que vous reconnaîtriez que j'ai rempli tout à la fois mes obligations envers Votre Majesté et envers mes collègues : je suis assez heureux de n'avoir jamais dévié en quoi que ce puisse être de cette double règle qui doit régir tous les actes du ministère... Certes, aucun de nous n'a pu se connaître en stratégie et dans les détails de l'administration de la guerre; mais le caractère politique du ministre concerne ses collègues. La responsabilité de l'association même d'un ministère de la

Guerre incombe à tous ses collègues, au moins en ce qui concerne son caractère et son influence politiques, et l'association doit être loyale, et c'est pour ce motif qu'elle doit être précédée des apaisements nécessaires. »

Il n'y a pas à en douter, dès 1836, car cette lettre date de cette année, de Theux, au nom de la solidarité ministérielle et de l'aspect parlementaire de l'exécutif, se refuse à laisser entre les mains du roi l'entièreté de l'exécutif. Et, je l'ai dit, tout ce qu'on peut appeler l'unionisme du roi se concentre et se résume en définitive dans le rôle primordial et dominateur que le souverain veut avoir dans la gestion ministérielle. C'est pour parvenir à cette fin qu'il a voulu des ministères mixtes, c'est-à-dire unionistes, un parlement unioniste, une église unioniste, un parti unioniste.

On peut donc dire, en conclusion, que le roi, profitant de l'esprit unioniste, voulut imposer au pays une formule politique stable qui, par ses rappels constants à l'union de 1828, par la continuation de certaines de ses aspirations et de sa tactique, mérite le nom d'unionisme ; mais, par les aspects originaux que le souverain voulut lui donner, cet unionisme peut s'appeler institutionnel. Le roi tenta, en effet, non seulement d'inspirer plusieurs institutions belges d'esprit unioniste ; il

envisagea de faire de l'union une habitude politique et sociale à base juridique ou constitutionnelle.

L'unionisme léopoldien fit faillite. Il portait en lui le germe de sa dissolution. Il était une interprétation trop statique de la Constitution ; il ne tenait pas compte des irréductibles oppositions qui, sous la fallacieuse apparence de l'union, étaient restées vivaces entre catholiques et libéraux ; il était une déviation conservatrice de la pensée des constituants, du moins des aspirations de plus en plus démocratiques d'une bonne part de la population ; il accordait au pouvoir personnel du roi une importance indue.

Le roi avait en somme vidé l'union de ce qui en faisait l'âme : un *modus vivendi* qui dépendait des circonstances. Peut-être le roi avait-il cependant raison de croire que, dans le flux toujours renouvelé des conjonctures politiques intérieures et extérieures de la Belgique, la nécessité de l'union se maintiendrait toujours.

Plus que quiconque, il avait compris — et c'est la leçon qui se dégage de son activité — que la Constitution unioniste de la Belgique indépendante avait prescrit — et prescrit encore — le respect de la liberté d'opinion, et ce qui en est la conséquence humaine obligée et seule prégnante d'heureux avenir : la tolérance.

