

Chapitre 7.

Retour sur la naissance d'un système paradoxal

Vincent de COOREBYTER

Directeur général

Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique (CRISP)

Le système belge de financement public des cultes reconnus impressionne par sa continuité. Instauré par la Constitution de 1831, il plonge une partie de ses racines dans le passé — principalement dans l'histoire de France, de la Révolution de 1789 au Premier Empire —, et s'est maintenu sans modification notable jusqu'aujourd'hui. La régionalisation partielle de cette matière opérée en 2001 constituera peut-être le point de départ d'évolutions notables, mais rien ne garantit que de telles évolutions auront lieu : les principaux partis politiques n'affichent en tout cas guère d'ambitions réformatrices de grande ampleur. Si ce système ne fait pas l'unanimité, il s'est à ce point inscrit dans la durée que l'on a tendance, parfois, à s'en faire une image un peu lisse. Nous tenterons ici, à l'inverse, de le regarder avec les yeux de Candide, sans prétendre livrer des informations originales — la plupart des éléments factuels seront d'ailleurs supposés connus, étant rappelés par plusieurs contributions à ce volume —, mais en faisant ressortir ce que la naissance du système pouvait avoir de paradoxal à l'époque, au sens étymologique du terme : un paradoxe est une option qui contredit l'opinion commune, qui déjoue les évidences acquises.

*

Le système de financement public des cultes reconnus doit être replacé dans le contexte des relations entre l'État et les Églises, tel que le définit la Constitution de 1831. Celle-ci n'instaure pas, comme on l'a parfois prétendu, un régime de séparation entre les Églises²¹³ et l'État : elle établit un régime d'indépendance mutuelle, qui garantit à chacune des deux sphères d'être préservée de l'intrusion de l'autre.

La Belgique s'inscrit ainsi, parmi les pays pionniers en la matière, dans un mouvement qui touchera toutes les démocraties. Quel que soit le statut privilégié éventuellement accordé à tel ou tel culte, toutes les démocraties consacrent l'autonomie de la sphère de l'État (la sphère politique au sens large), dont les modalités de fonctionnement et les décisions qu'elle adopte, à commencer par les lois, sont formellement soustraites à l'autorité des Églises, ce qui entraîne une laïcisation croissante du droit (légalisation du divorce, de la contraception, de l'avortement, etc.). À cet égard, l'article le plus important de la Constitution belge est l'article 33, qui dispose que « tous les pouvoirs émanent de la Nation » et qu'ils sont exercés « de la manière établie par la Constitution », qui est une Constitution sans Dieu²¹⁴ : la Constitution consacre ainsi l'autonomie de l'État par son silence assourdissant quant

²¹³ Dans la suite du texte nous ne parlerons plus que de l'Église catholique car c'est à son sujet que se focalisent toutes les discussions politiques et constitutionnelles, l'arc des sensibilités se composant quasi exclusivement de catholiques et de libéraux.

²¹⁴ Alors que la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 est adoptée « sous les auspices de l'Être suprême » et dispose que « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation », ce qui ménage une place pour Dieu. Lambruschini, nonce apostolique à Paris, jugeait que le projet de Constitution

au rôle que pourrait jouer la religion ou l'Église dans le fonctionnement des pouvoirs²¹⁵. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'encyclique *Mirari vos* du pape Grégoire XVI, en 1832, visera implicitement le nouvel ordre constitutionnel belge parmi d'autres issus des révolutions de 1830. Cette lettre « Sur le libéralisme et les maux de l'Église » réaffirme la conception catholique traditionnelle des relations entre les deux sphères et condamne avec la plus grande violence les libertés modernes, y compris les libertés d'opinion et de presse, cette dernière étant qualifiée de « liberté exécrationnelle, pour laquelle on n'aura jamais assez d'horreur ». La Constitution belge, fruit de l'alliance des catholiques et des libéraux nouée avant l'accession de la Belgique à l'indépendance, accorde l'essentiel aux libéraux : un ordre politique délié, en droit, de la tutelle de l'Église, et dont nombre de constituants et d'observateurs s'accordent à dire qu'il est d'esprit républicain. « Il n'y a pas plus de rapports entre l'État et la Religion qu'entre la Religion et la géométrie », dira ainsi Nothomb à propos de la Constitution qu'il avait contribué à rédiger.

Réciproquement, la Constitution garantit de manière stricte la liberté des cultes en ses articles 19 à 21, en consacrant aussi bien la liberté d'organisation interne des cultes (article 21) que leur exercice privé et public (article 19) et la liberté de conscience des citoyens (articles 19 et 20). La Constitution abolit ainsi le concordat, qui était resté en vigueur dans les provinces belges sous le régime hollandais en vertu d'une ordonnance du 10 mai 1816²¹⁶. En mettant fin à toutes les formes de contrôle et de pouvoir que le concordat attribuait à l'État sur la vie de l'Église (voir *infra*), elle garantit l'indépendance mutuelle des deux sphères, fût-ce en l'absence de règle explicite de séparation entre l'Église et l'État. Cette absence n'a d'ailleurs pas de quoi étonner : les pays qui se sont dotés d'une norme constitutionnelle ou législative de séparation sont minoritaires, la plupart des démocraties établissant l'indépendance des deux sphères sans passer par cet instrument, qui ne constitue qu'une des manières — peut-être la plus claire, mais pas la seule possible — de garantir l'autonomie de chaque univers à l'égard de l'autre.

Au demeurant on sait que le clergé belge, avant l'indépendance du pays, était favorable à un régime de séparation, mais l'entendait majoritairement, et au plus haut niveau, comme un régime devant restaurer et garantir la *liberté* du culte catholique. Cette liberté — et non la séparation — est ainsi la revendication majeure, détaillée en ses multiples facettes, de la lettre adressée par le cardinal de Méan au Congrès national à la mi-décembre 1830 pour rappeler la position de l'Église. Cette position pouvait surprendre, car l'Église s'était opposée à la liberté et à l'égalité des cultes proclamées par la Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas, qui faisait perdre au culte catholique sa prééminence dans les provinces belges. Mais la revendication de liberté exprimée par le primat de Belgique s'alimentait d'une expérience historique plus large, solennellement rappelée au début de sa lettre. Le sentiment de subir le contrôle et les empêchements de l'État remontait au régime autrichien, en particulier au despotisme éclairé de Joseph II, auquel feront suite le choc de l'occupation française avec la confiscation des biens du clergé et la suppression de la dîme, puis la poigne de fer du régime impérial et, sous le régime hollandais, les conflits incessants avec le roi Guillaume, qui avait voulu brider ce clergé belge qui contestait l'égalité des cultes et avait refusé de faire allégeance à la Loi fondamentale du royaume. Après avoir rappelé les entraves que le culte catholique a eu à subir depuis un demi-siècle, le primat de Belgique demande au Congrès national de consacrer la liberté de l'Église à tous les niveaux qui lui importent, à savoir la liberté de l'exercice public du culte, la liberté dans les nominations des ministres du culte, la liberté dans la correspondance avec le Saint-Siège, la liberté d'enseignement et enfin la liberté d'association, dont les congrégations religieuses et les associations de bienfaisance. Toutes ces demandes, qui seront rencontrées par le Congrès national, dessinent non

belge déposé en novembre 1830 était pratiquement « athée, alors que le pays était catholique » (cité par Mgr Aloïs SIMON, *L'Église catholique et les débuts de la Belgique indépendante*, Wetteren, Scaldis, 1949, p. 42).

²¹⁵ Ce silence constitutionnel s'accompagne de mesures répressives à l'encontre des responsables religieux qui ne respecteraient pas l'esprit de la Constitution. Il en va ainsi de l'article 268 du Code pénal : « Seront punis d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six francs à cinq cents francs, les ministres d'un culte qui, dans l'exercice de leur ministère, par des discours prononcés en assemblée publique, auront directement attaqué le gouvernement, une loi, un arrêté royal ou tout autre acte de l'autorité publique. »

²¹⁶ Le roi Guillaume, au nom des Pays-Bas, signera un nouveau concordat avec Rome en 1827, dont les termes sont semblables à celui de 1801 pour ce qui nous concerne ici.

un régime de stricte séparation mais un régime de *protection* de l'Église, dont l'autonomie sera constitutionnellement garantie, sans préjudice de la répression des délits que l'Église commettrait à l'occasion de l'usage de ses libertés (articles 19 et 21 de la Constitution).

Dans l'esprit de l'époque, une véritable séparation de l'Église et de l'État aurait entraîné deux conséquences néfastes pour l'Église. Prise à la lettre, elle aurait pu servir de prétexte à l'État (ou, plus précisément, aux libéraux doctrinaires) pour ne pas garantir la liberté de l'Église ; d'autre part, la séparation paraissait incompatible avec un financement public du culte. Du côté catholique, les tenants les plus acharnés de la séparation — la tendance qu'on appellera le catholicisme libéral et dont les chefs de file, en France, étaient Lamennais et Lacordaire — étaient convaincus, jusqu'en 1831, que l'Église était placée devant une stricte alternative, d'une simplicité aveuglante : soit être financée par l'État mais aussi étroitement contrôlée et même organisée par lui ; soit préserver son indépendance mais se passer de tout moyen financier en provenance de l'État. L'objectif de la séparation, pour les catholiques qui la réclamaient, était d'émanciper l'Église d'une alliance contre nature avec l'État qui l'asservissait à ce dernier comme un esclave est soumis à la main qui le nourrit : « Nous sommes payés par nos ennemis, écrit Lacordaire fin 1830 dans *L'Avenir* (donc avant l'adoption de la Constitution belge), par ceux qui nous regardent comme des hypocrites ou des imbéciles et qui sont persuadés que notre vie tient à leur argent. [...] Leur salaire devient si injurieux que des hommes qui le souffrent tombent nécessairement au-dessous du mépris ²¹⁷. » Pour libérer et régénérer l'Église, il faut admettre la pluralité des cultes et cesser de demander pour l'Église un statut de religion d'État qui lui assure un quasi-monopole, mais il faut aussi faire le sacrifice du soutien financier de l'État : les dons des fidèles compenseront la perte, tandis que la liberté à conquérir constitue un enjeu supérieur au confort délétère que procurent l'organisation et le financement publics du culte. L'Église sera soit salariée et contrôlée, soit libre et non salariée : en concordance avec le catholicisme libéral français, et en particulier avec Lamennais dont le manifeste de 1828 en faveur de l'indépendance de l'Église avait abondamment circulé dans le sud des Pays-Bas, les membres du haut clergé belge qui forment ce qu'on a appelé l'École de Malines choisissent la seconde branche de l'alternative à la veille de la révolution de 1830, faisant passer la revendication de liberté avant toutes les autres attentes. L'Union des catholiques avec les libéraux nouée en 1828 n'avait pas d'autre objectif, qui visait à exiger de concert les libertés de presse, de culte, d'enseignement et d'association.

De manière inattendue au regard de la doctrine supposée commune aux deux tendances — au point qu'on peut parler d'un paradoxe —, la Constitution belge desserrera l'alternative en faisant coexister ce qui était perçu comme des contraires : la liberté la mieux garantie et le financement le plus étendu. Les réactions des catholiques libéraux français le montrent, ce fut une authentique surprise pour eux : il était donc possible d'obtenir toutes les libertés fondamentales pour l'Église sans passer pour autant à une séparation complète avec l'État, qui aurait interdit le financement public du culte ²¹⁸. Cette double victoire n'allait nullement de soi dans le cadre du catholicisme libéral, puisqu'il avait puisé une part de son inspiration dans le libéralisme classique, pour lequel la séparation de l'Église et de l'État impliquait, comme le demandait Paul Devaux, qu'il n'y eût « point de prêtres payés par le pouvoir » ni « d'églises bâties à ses frais », le financement du culte devant « être remis à ses prosélytes » ²¹⁹. Comme le montrent de nombreux articles publiés par le quotidien libéral *Le Courrier des Pays-Bas*, les libéraux, à la veille de la révolution belge, ne voulaient rien céder de la rigueur du raisonnement qui sous-tendait leur alliance avec les catholiques : pour rendre sa liberté à l'Église il fallait abolir le concordat mais aussi les traitements publics des ecclésiastiques, c'est-à-dire « remettre chez nous, comme en Amérique, tous les frais des divers cultes à la charge exclusive des intéressés ²²⁰ ». De même, dans sa brochure sur l'Union des deux partis, De Potter souligne qu'« un prêtre salarié, comme tel, par l'État, est un anachronisme au XIX^e siècle ²²¹ ». Une lettre de De Potter à l'abbé De Haerne,

²¹⁷ Cité par Ph. TOLLU, *Montalembert. Les libertés sous le Second Empire*, Paris, Albatros, 1987, p. 28.

²¹⁸ Voy. *ibid.*, p. 28-30.

²¹⁹ P. DELVAUX dans le quotidien *Mathieu Laensbergh*, 26 décembre 1825, puis dans *Le Globe*, 26 janvier 1828, cité par A. MIROIR, « La doctrine libérale sur l'État, l'Église et la société », in H. HASQUIN (ed.), *Histoire de la laïcité*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1979, p. 96 et 94.

²²⁰ *Le Courrier des Pays-Bas*, 17 octobre 1829, cité in *ibid.*, p. 97.

²²¹ Cité in *ibid.*, loc. cit.

datée du 22 juillet 1831 — donc après l'adoption de la Constitution —, exhorte même l'Église, non seulement à prendre possession des libertés que lui garantit la nouvelle Constitution sans attendre que le gouvernement soit tenté de les rogner, mais aussi à renoncer au financement des cultes consacré par l'article 181 de la Constitution²²² : De Potter encourage l'Église à supprimer le salaire du clergé et à demander à la place, soit une rente fixe, soit une indemnité payée une fois pour toutes au titre de la dette due pour la confiscation des biens d'Église, ce qui aurait le mérite de trancher le lien maintenu avec l'État...

Il allait d'autant moins de soi de perpétuer ce lien dans un régime d'indépendance mutuelle des deux sphères que, dans l'esprit du constituant belge, c'est l'intégralité du financement public en vigueur sous le régime français qui devait être reprise (voir *infra*), et qui le sera effectivement, par-delà l'article 181 de la Constitution sur la prise en charge par l'État des traitements et pensions des ministres des cultes. Et ce financement public est lui-même intégral, en tout cas pour le culte catholique :

- la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802), reprise en droit belge, fixe les limites des paroisses, évêchés et archevêchés, organisant ainsi un maillage territorial continu du culte catholique : les paroisses et les niveaux supérieurs d'organisation du culte ne laisseront aucune portion du territoire non couverte. « Il sera [...] établi autant de succursales que le besoin pourra l'exiger », stipule l'article 60 de la loi du 8 avril 1802, tandis que les critères fixés par l'administration de la législation civile et des cultes avant son transfert partiel aux régions consacrent depuis longtemps la reconnaissance, en droit, d'une paroisse catholique ou d'une succursale pour toute communauté de 600 habitants, quelle que soit leur religion ou absence de religion ;
- le paiement des pensions et traitements des ministres du culte catholique prend en compte toutes les charges exercées dans les paroisses, les évêchés et les archevêchés, c'est-à-dire tous les degrés de responsabilité dans le clergé séculier, en adaptant les traitements au niveau hiérarchique considéré. Outre un maillage territorial continu — ce qu'on pourrait appeler l'organisation horizontale de l'Église —, le financement public consacre et finance sa structuration hiérarchique, son organisation verticale, là encore sans rupture de continuité ;
- les ministres du culte catholique ne reçoivent pas seulement un traitement ou une pension : en vertu du décret impérial du 30 décembre 1809, ils peuvent aussi bénéficier d'un logement mis à leur disposition par la commune (ou la province) ou, à défaut de logement, d'une indemnité compensatoire ;
- le déficit éventuel des fabriques d'église, suite aux dépenses consacrées à la célébration des offices et à l'entretien courant des églises, est pris en charge par la commune, tandis que le déficit des fabriques cathédrales est à charge de la province ;
- les dépenses relatives aux cathédrales et aux palais épiscopaux, ainsi que les grosses réparations à apporter aux églises, sont également prises en charge par les pouvoirs publics²²³.

Dans le cadre du concordat de 1801 entre la France et le Saint-Siège, représentés respectivement par le Premier Consul Bonaparte et par le pape Pie VII, ces dispositions en faveur de l'Église catholique étaient plus que contrebalancées par le contrôle et même l'immixtion de l'État dans la vie de l'Église. Sous la Première République comme sous l'Empire, les défenseurs du régime voyaient dans cette mainmise une nécessité vitale : le haut clergé constituait, avec la plus large part de l'aristocratie, l'opposition la plus résolue au changement d'époque et à la nouvelle organisation de l'ordre social et

²²² Numéroté 117 à l'époque.

²²³ À ces dépenses qui forment le cœur du dispositif de financement issu de la période française, il faut ajouter aujourd'hui, notamment, le fait que des aumôniers sont salariés par les établissements pénitentiaires, les hôpitaux publics, l'armée, l'aéroport national de Zaventem..., pour assurer l'exercice du culte dans des lieux ou des circonstances où les fidèles ne peuvent avoir accès à leur paroisse. Il faut noter également que des cours de religion sont organisés dans les écoles publiques jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, que des émissions de radio et de télévision sont concédées au culte catholique sur les chaînes publiques, etc.

politique, et l'Église menait ouvertement, par toutes les formes de son enseignement (en chaire, mais aussi par ses écoles et sous l'influence de ses congrégations), un combat idéologique qui visait le renversement du régime et le retour à l'ordre ancien. Si Bonaparte, au moment du concordat, cherche déjà dans l'Église un allié pour maintenir les masses populaires dans l'obéissance, il se méfie plus encore de l'Église que des fidèles : il a deux raisons de la tenir sous une étroite dépendance. Le concordat organise certes la mise à disposition des évêques de « toutes les églises métropolitaines, cathédrales, paroissiales et autres non aliénées, nécessaires au culte » (article 12), et prévoit que « le Gouvernement assurera un traitement convenable aux évêques et aux curés dont les diocèses et les paroisses seront compris » dans les nouvelles circonscriptions à définir par les évêques (article 14). Mais ces deux articles concordataires qui restituent ou offrent à l'Église les moyens matériels de son fonctionnement s'accompagnent de mesures de contrôle : contrôle de fidélité des évêques, par l'obligation qui leur est faite de prêter un serment d'obéissance au gouvernement, qui inclut l'obligation de l'informer de menées contraires à l'intérêt de l'État (article 6) ; contrôle de la nomination des prêtres, dont le choix doit être agréé par le gouvernement (article 10). Plus encore, deux dispositions du concordat donnent à l'État des prérogatives, non de contrôle mais d'organisation de l'Église : invitation solennelle lancée aux évêques de renoncer à leur siège si sa Sainteté le leur demande « pour le bien de la paix et de l'unité », c'est-à-dire sous la pression du gouvernement (article 3) ; nomination des évêques par le Premier Consul, seulement suivie par l'institution canonique donnée par le Saint-Siège (articles 4 et 5). Sous le régime concordataire, l'État français finançait, contrôlait et organisait même partiellement l'Église : on comprend la surprise et le soulagement des catholiques, à une époque où la mémoire de l'occupation française restait vive, de voir la Constitution belge conserver le financement intégral en abandonnant toute forme d'immixtion et la quasi-totalité des mesures de contrôle (la seule exception porte sur le contrôle *a posteriori* des comptes des fabriques d'église et autres établissements de même nature).

Le maintien du financement public a été demandé par le cardinal de Méan dans sa lettre de décembre 1830 déjà évoquée, cette revendication étant la seule à échapper à la thématique de la liberté qui domine la lettre. Pour le primat de Belgique, il convenait de maintenir le financement public des frais du culte et des traitements des ministres dont la continuité avait été assurée dans le cadre du Royaume-Uni des Pays-Bas, non sans tentatives du roi Guillaume I^{er} d'intervenir dans la nomination des évêques et dans d'autres aspects importants du fonctionnement de l'Église. Le prince de Méan en appelait à l'histoire pour présenter sa revendication : sous la Révolution française, l'État ne s'était accaparé les biens du clergé qu'en s'engageant à pourvoir convenablement aux frais du culte et à l'entretien de ses ministres ; en outre, le Saint-Siège n'avait ratifié l'aliénation de ces biens qu'à condition de voir le gouvernement assurer un traitement convenable aux ministres du culte, « comme les art. 13 et 14 du concordat de 1801, ainsi que les bulles y relatives en font foi ». Le nouvel État devait donc prendre le relais de ce financement public pour deux raisons, la première restant plus ou moins implicite dans la lettre du prélat : d'une part, en droit international un État qui succède à un autre hérite du patrimoine et des dettes de l'État démembré ; d'autre part, la compensation due à l'Église de l'aveu même des révolutionnaires de 1789 n'a pas encore été suffisamment versée, de sorte que « le congrès fera un acte de justice et raffermira la paix publique » s'il en garantit la pérennité.

Il est difficile de savoir si la lettre du primat de Belgique a joué un rôle décisif dans l'assentiment apporté au financement public des cultes par les constituants de tendance libérale ou anticléricale. Ceux-ci n'étaient pas forcément sensibles à l'argumentation des bulles pontificales, qui n'engageaient pas l'État français, tandis qu'ils ont pu vérifier que les articles 13 et 14 du concordat, quoi qu'en dise le prince de Méan, n'évoquent aucune dette dont l'État français se sentirait redevable à l'égard de l'Église : l'article 14, qui garantit un traitement public aux évêques et aux curés, ne suggère rien de tel, tandis que l'esprit de l'article 13 va même en sens inverse puisque cette disposition engage le pape et ses successeurs à ne pas troubler les acquéreurs de biens d'Église et à ne jamais contester leur droit de propriété sur ces biens. L'argument du respect du droit international, relayé par deux intervenants au cours du débat du Congrès national sur le financement public des cultes²²⁴, rappelle avant tout que

²²⁴ *Discussions du Congrès national de Belgique, 1830-1831*, mises en ordre et publiées par le chevalier Émile HUYTENS, Bruxelles, Adolphe Wahlen et C^{ie}, 1844, tome 2, p. 478 et 479. Le premier intervenant, le baron de

l'Église, depuis l'époque de l'occupation française, est financée par l'État parce qu'elle a perdu ses ressources : même les révolutionnaires de 1789 ont reconnu qu'elle méritait de ce fait une juste indemnité, qu'on y voie ou non une dette d'État.

De manière plus générale, il n'est pas aisé d'évaluer le poids respectif des différents éléments qui ont conduit à maintenir le financement public des cultes. La source centrale en la matière, à savoir la présentation des débats du Congrès national faite par le chevalier Huyttens, rend compte en effet d'une discussion relativement brève. Il faut bien entendu y adjoindre l'ensemble des débats relatifs au statut des cultes, qui sont extrêmement fouillés, et qui ont donné à différents constituants l'occasion d'évoquer leur point de vue sur le financement public éventuel de l'Église — mais de manière incidente, de sorte que nous laisserons ici la priorité à la discussion spécifiquement consacrée à notre thème, après avoir achevé de la remettre dans son contexte.

Nous l'avons dit, dans l'esprit de l'École de Malines l'essentiel était de consacrer la plus large *liberté* de l'Église, ce que les libéraux étaient prêts à admettre en échange de l'émancipation réciproque des deux glaives, autrement dit l'établissement d'un régime politique soustrait à toute influence cléricale. Dans ce cadre, le maintien du financement public du culte catholique n'allait pas de soi, comme en témoigne par exemple le fait que, face à la demande de l'abbé De Geert sollicitant en octobre 1830 une place d'aumônier dans la troupe nationale, le gouvernement provisoire lui répond que ce type d'emploi est supprimé « en vertu du principe de la liberté des cultes »²²⁵. Le premier projet de Constitution belge, élaboré par le comité de préparation nommé par le gouvernement provisoire et remis aux congressistes le 10 novembre 1830, ne comprenait d'ailleurs pas la disposition qui allait devenir l'article 181 de l'actuelle Constitution, alors que la liberté des cultes y figure. C'est notamment en réaction à cette carence qu'une brochure rédigée par des membres importants de l'École de Malines (au premier rang desquels l'abbé de Ram, futur recteur de l'UCL), distribuée aux membres du Congrès, prend le soin de demander, par-delà diverses libertés ou exemptions en faveur de l'Église, que l'on règle les questions du divorce, de l'antériorité du mariage religieux et du traitement du clergé. Comme on pouvait s'y attendre dans le cadre de l'alliance du catholicisme libéral et du libéralisme politique, cette brochure qui plaidait pour qu'il y ait entre l'État et l'Église « harmonie sans fusion, union sans servitude »²²⁶, fut mal accueillie dans les rangs libéraux : elle brisait la devise de l'alliance entre les deux partis. La lettre du cardinal de Méan au Congrès national suscita plus de mécontentement encore par sa manière, aux yeux des libéraux, de prétendre cumuler pour l'Église les bénéfices de l'indépendance avec ceux du financement public. Rappelant au catholicisme libéral sa propre doctrine, *Le Courrier des Pays-Bas* réagit avec virulence : « Le catholicisme réclame depuis longtemps contre l'intervention du pouvoir civil dans les nominations de ses ministres. Que droit soit fait à sa réclamation, mais alors qu'il cesse de se mettre en contradiction avec lui-même en demandant des traitements à une autorité qui ne peut le reconnaître »²²⁷. » Ce n'est donc sans doute pas un oubli, mais plutôt une logique supposée commune, qui a conduit la commission de préparation de la Constitution désignée par le gouvernement provisoire à proposer de reconnaître la liberté des cultes sans y adjoindre le financement public.

Le projet initial de Constitution ayant été enrichi par diverses voies, le principe du financement public des cultes sera soumis aux constituants lors de la séance du Congrès national du 27 janvier 1831. Il constitue alors le huitième des neuf articles proposés pour former le titre IV de la Constitution, *Des finances*. L'adoption de ces articles se fera très rapidement, parfois sans discussion, et le plus souvent sans apporter le moindre amendement à la formulation initiale — à deux exceptions près. L'une concerne le dernier des neuf articles, qui sera rapidement rejeté ; l'autre concerne le financement des ministres des cultes, seul à provoquer une discussion assez longue et non consensuelle.

Sécus (père), reprend en l'occurrence l'argument qu'il avait présenté lors de la première discussion sur la liberté des cultes (voir *ibid.*, tome 1, p. 576).

²²⁵ Voy. A. SIMON, *op. cit.*, p. 15.

²²⁶ Cité par A. MIROIR, *art. cit.*, p. 98.

²²⁷ 21 décembre 1830 ; *ibidem*.

Le futur article 181 de la Constitution est proposé sous la forme suivante : « Les traitements, pensions et autres avantages, de quelque nature que ce soit, dont jouissent actuellement les différents cultes et leurs ministres, leur sont garantis. Il pourra être alloué par la loi un traitement aux ministres qui n'en ont point, ou un supplément à ceux dont le traitement est insuffisant. » Au regard du libellé ainsi soumis au Congrès, l'article finalement adopté innove en des sens divers²²⁸. D'une part, le Congrès déconstitutionnalise ce qui, dans la proposition qui lui est faite, va au-delà du financement des traitements et pensions (« [...] et autres avantages, de quelque nature que ce soit [...] »), alors même que l'un des membres avait proposé au contraire un amendement qui aurait constitutionnellement pérennisé les biens et fondations de toute nature destinés au service d'un culte quelconque. Dans le même esprit de restriction, le Congrès amende l'article de manière à renvoyer la fixation du montant des traitements et pensions des ministres des cultes au pouvoir législatif, dans le but avoué de pouvoir réviser à la baisse les salaires des ministres des cultes. L'objectif poursuivi était à la fois d'éviter que les traitements versés début 1831 s'imposent tels quels à la charge de l'État — au risque de donner un privilège financier et constitutionnel au clergé au regard des fonctionnaires — et de pouvoir établir une échelle de traitements conforme aux services réellement rendus par les membres du clergé, alors que l'échelle en vigueur favorisait très nettement les hauts responsables ecclésiastiques.

La discussion conduit par ailleurs à préciser que les sommes nécessaires pour que l'État assume la charge des traitements et pensions des ministres des cultes soient portées annuellement au budget, ce qui n'était qu'implicite dans la proposition initiale. Dans le même souci de clarification, elle conduit à ne pas attribuer de financement public aux « différents cultes » ou, comme le proposait un ultime amendement, à « tous les cultes », mais seulement aux « cultes » sans plus, de telle sorte que la Constitution ne contraigne pas l'État à « payer les ministres d'un culte quelconque, jusqu'aux saint-simoniens », ainsi que le fait remarquer M. Forgeur.

Cela étant, la part essentielle des débats porte sur des demandes d'ajournement de la discussion, présentées au nom de deux motifs qui brisent immédiatement l'atmosphère de consensus dans laquelle se déroulait jusque-là la discussion du titre IV de la Constitution. Le second motif est avancé par Charles de Brouckère, qui refuse de financer les traitements des ministres des cultes au niveau pratique pour certains d'entre eux (il cite en exemple les revenus exorbitants d'un évêque), et surtout de constitutionnaliser cet engagement de l'État sans en connaître les conséquences financières exactes, ce qui entraînerait « de graves inconvénients » (des tableaux seront demandés au commissaire général des finances). Le premier motif d'ajournement jouera un rôle plus décisif dans le report des débats, car il porte sur une question de principe : M. Dams propose de ne reprendre la discussion sur le financement qu'après qu'il aura été statué sur le sort de l'article alors numéroté 12, qui n'est autre que l'actuel article 21²²⁹ par lequel la Constitution interdit à l'État de s'immiscer dans la nomination des ministres des cultes ou dans leur correspondance avec leurs supérieurs.

En d'autres termes, M. Dams met en balance la liberté constitutionnelle de l'Église et son financement, en annonçant qu'il n'est pas prêt à faire ces deux concessions conjointement. Pour comprendre sa position, il faut rappeler que la proposition initiale qui débouchera sur l'actuel article 21 visait à soustraire les cultes à toute intervention de la loi ou du magistrat dans leurs affaires : aux yeux de plusieurs congressistes, cette formulation de la liberté religieuse aurait donné aux Églises une impunité pénale et un statut les plaçant au-dessus des lois. Il n'en reste pas moins que, par-delà cette proposition qui avait déjà été longuement discutée et affinée par le Congrès, M. Dams pose la question de savoir si l'État peut salarier des ecclésiastiques qui, au nom de la liberté du culte, décideront souverainement du nombre de sièges épiscopaux, de la nomination d'évêques étrangers, de la multiplication des cures, de l'institution de ministres « éclairés ou fanatiques, amis ou ennemis de la patrie et de ses institutions »...

Liberté et financement entrent ainsi en tension, ce qui provoque une division patente au sein de l'assemblée. La demande de report de la discussion, essentiellement motivée par l'argumentation de

²²⁸ Pour tout ce qui suit, voir le deuxième tome des *Discussions du Congrès national de Belgique*, p. 283-284 et 478-479.

²²⁹ Article 16 de la Constitution de 1831.

M. Dams, est soutenue par cinq membres, dont les deux déjà cités, tandis que trois constituants, dont l'abbé De Foere, refusent le report et exigent qu'on achève la discussion le jour même. L'ajournement de la discussion sera adopté dans la confusion, après une tentative avortée de décision par assis et levé et un appel solennel de M. Lebeau à « ne pas diviser les esprits au moment où il est si essentiel que nous soyons tous unis » : en cette première séance de débat, le financement des cultes ne rencontre pas l'unanimité dont on le crédite parfois rétrospectivement.

La seconde séance consacrée à cet article se tiendra le 5 février 1831, c'est-à-dire l'avant-veille de l'adoption de la Constitution. Entre-temps, l'article sur la liberté interne des cultes aura été adopté sous la forme qui est toujours en vigueur aujourd'hui, c'est-à-dire dans des termes qui, sans convaincre tous les libéraux, ont pu rallier une majorité. Il redevenait dès lors possible d'envisager le financement public des cultes, moyennant les restrictions déjà signalées par rapport à la proposition soumise aux constituants le 27 janvier 1831, et au fil d'une discussion très rapide qui fait apparaître deux arguments en faveur de ce financement : la compensation due à l'Église pour la confiscation et l'aliénation de ses biens à l'époque française, et les services que rendent les ministres des cultes.

Le fait que l'Église ait perdu le patrimoine et les impôts qui couvraient ses dépenses sous l'Ancien Régime a sans conteste pesé de tout son poids, comme d'autres contributions à ce volume l'ont rappelé : il s'agit là, pour plusieurs congressistes, d'une « indemnité » que l'État doit à l'Église afin de régler une « dette » contractée par l'occupant français. Il faut cependant signaler qu'un des membres du Congrès protestera contre l'argument de la compensation, d'abord parce que les Belges ont connu les mêmes malheurs que le clergé et « ne doivent donc à ce dernier aucune indemnité de ce chef », ensuite parce que « le clergé en général n'était pas propriétaire, [...] chaque corporation posséd[ant] pour soi », de sorte qu'« il n'a donc pas de prétention générale à former ».

Ce membre isolé n'empêchera pas qu'un accord se dessine rapidement sur l'idée que l'État doit assumer l'obligation de rétribuer les ministres des cultes, le patrimoine des Églises, qui assurait une part importante de leurs revenus, étant passé dans les mains d'établissements publics. Il est cependant frappant de constater que lors de cette courte discussion en séance du 5 février 1831, la principale intervention en faveur de ce financement, due à M. Lebeau, cumule l'argument de la compensation avec celui du service rendu par les ministres des cultes, en prenant soin de distinguer les deux motifs de financement : « Le curé de campagne a à peine le nécessaire, et ne peut se livrer à aucun acte de bienfaisance. Leurs droits ne sont pas absolument les mêmes que ceux des fonctionnaires publics. Ils reçoivent un traitement et à titre des services qu'ils rendent et à titre d'indemnité. »

La brève intervention de Lebeau donne un sens édulcoré à l'« utilité sociale » que les libéraux et les catholiques s'accordent à l'époque à reconnaître à la religion. De l'accord de tous les spécialistes, y compris un auteur aussi peu suspect d'anticléricalisme que monseigneur Simon, l'utilité sociale prêtée aux ministres des cultes vise avant tout, non leurs actes de bienfaisance ou de charité (qui sont d'abord l'affaire des congrégations et d'associations), mais leur contribution au maintien de l'ordre public, question cruciale au lendemain d'une révolution qui a connu ses moments de violence et ses débordements²³⁰ et qui, de surcroît, s'est inscrite dans un mouvement pan-européen. Dans les débats du Congrès national comme dans d'autres tribunes, l'utilité sociale de la religion, second motif d'assurer son financement public, revient à lui demander de garantir l'ordre social, de rétablir et de renforcer la moralité publique, de faire respecter les lois, la propriété, les biens et les personnes. Par-delà l'indemnisation sur laquelle insistent davantage les catholiques, l'utilité sociale constitue la motivation commune aux catholiques et aux libéraux de salarier les ministres des cultes, ce qui donne une coloration très particulière à l'accord du Congrès national sur ce point : sans rien enlever à la liberté de l'Église, cette motivation va néanmoins à l'encontre de l'objectif d'indépendance mutuelle défendu par les libéraux et par l'École de Malines. Si elle ne débouche sur rien de semblable, en termes de dispositions juridiques, au concordat de 1801, elle renoue avec son esprit en invitant l'Église et le nouvel État à se rendre mutuellement service, l'Église renforçant la sécurité publique tandis que l'État se porte garant de sa sécurité d'existence. L'Église est déliée de tout contrôle mais les

²³⁰ Voy. A. SIMON, *op. cit.*, p. 19, 22-23.

représentants de l'État l'invitent, comme le faisait le Premier Consul Bonaparte, à veiller à leurs intérêts communs. Si monseigneur Simon a pu présenter la Constitution belge « comme le manifeste de l'école menaisienne²³¹ », c'est en pensant aux dispositions qui consacrent l'indépendance mutuelle des deux sphères : ce jugement appelle des nuances dès lors que l'on tient compte de l'article 181 de la Constitution et des différents mobiles qui ont présidé à son adoption.

*

La Constitution belge est entrée dans l'histoire comme un texte surprenant, très en avance sur son temps. Elle résulte d'une alliance de circonstance entre deux courants de pensée, le catholicisme et le libéralisme, que tout opposait à l'époque et qui avaient d'ailleurs, au début du régime hollandais, adopté des attitudes antinomiques à l'égard de « l'amalgame » belgo-hollandais : les libéraux belges ont d'abord soutenu le roi Guillaume dans lequel ils voyaient le protecteur de l'ordre nouveau et des libertés civiles contre lesquelles s'élevait alors le clergé catholique, adversaire des libertés de conscience, de presse et de culte²³² instaurées par la Loi fondamentale de 1815. Au début de la période hollandaise, libéraux et catholiques belges sont en opposition mutuelle quasi-systématique ; chacun des deux mondes devra évoluer profondément pour que leur alliance, nouée en 1828, devienne possible. Pour les libéraux, le chemin sera essentiellement politique. Il consistera d'abord à perdre toute confiance dans le roi Guillaume, qui les avait séduits par son anticatholicisme de fait, et plus largement dans le cadre hollandais, qui ne garantissait décidément pas aux Belges les libertés et l'égalité pourtant promises par la Loi fondamentale. Il leur faudra aussi du temps pour admettre que la conversion des catholiques aux libertés modernes, pour tactique qu'elle soit, était sincère et pouvait être durable. Pour les catholiques, la mutation sera davantage idéologique. Largement isolés sur ce point en Europe, les catholiques belges, et le haut clergé en particulier, comprendront que les libertés nouvelles ne sont pas seulement des ferments de désordre, de banalisation du culte catholique et de distanciation par rapport à la vraie foi, mais aussi des garanties potentielles d'indépendance et d'épanouissement pour l'Église, qui pourra retrouver son influence grâce aux journaux catholiques et, surtout, grâce au quasi-monopole dont elle bénéficiera dans le domaine de l'instruction, de la charité et de l'encadrement des âmes si l'État garantit la liberté de presse, d'enseignement et d'association — soit des libertés qui seront consacrées par le gouvernement provisoire dès ses décrets des 12 et 16 octobre 1830. Les catholiques et les libéraux ont pris conscience au cours des années 1820 qu'en coalisant leurs forces contre l'ennemi commun — le roi, les privilèges qu'il accordait aux Hollandais et ses tendances à rogner les libertés —, ils pouvaient conquérir ensemble des libertés qui les avaient opposés (le libéralisme en était l'inventeur et l'Église les combattait presque partout), mais dont ils pouvaient également tirer profit et qui constituaient, pour chaque bord, la meilleure garantie à l'égard de la volonté de domination qui pourrait animer l'autre bord²³³.

Selon la célèbre formule de Pirenne, « la Constitution belge s'explique en réalité par sa date²³⁴ ». Deux ans après la révolution, l'encyclique *Mirari vos* dissipa l'ambiguïté qui planait sur le pacte de circonstance des catholiques et des libéraux : après la mise en cause des institutions d'Ancien Régime qui avait secoué l'Europe en 1830, Rome défendait l'union du trône et de l'autel et le retour aux sains préceptes consacrés par l'histoire et, sans condamner la Constitution belge que le pape avait acceptée à contrecœur, s'attaquait de manière virulente à l'esprit républicain qui l'avait inspirée. Mais si la parenthèse commençait à se refermer, ses effets étaient scellés : l'Église avait été un des fondateurs et elle restait un des piliers de la Belgique nouvelle, alors qu'elle défendait l'Ancien Régime dans de nombreux pays proches. Il ne faut sans doute pas chercher d'autre explication au soutien du Congrès

²³¹ *Ibid.*, p. 43.

²³² La liberté de culte signifiait, du point de vue catholique, que l'Église perdait sa prééminence et que les autres cultes étaient mis sur un pied d'égalité avec elle, comme si elle ne détenait plus la vérité.

²³³ Cette méfiance, que l'alliance n'a pas dissipée, se traduira dans les âpres discussions du Congrès national autour des principes qui divisaient les deux courants de pensée, en particulier la prééminence du mariage civil et la question de savoir si la justice pouvait avoir à connaître de délits ou de troubles éventuels commis dans le cadre de l'exercice de la liberté religieuse.

²³⁴ H. PIRENNE, *Histoire de Belgique. Des origines à nos jours*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, tome 3, p. 523.

national au financement public des cultes, qui au lieu d'être remis en cause au fil du temps (alors que l'impératif de compensation financière pour la confiscation des biens d'Église ainsi que l'apport des religions au maintien de l'ordre ne vont plus de soi), s'est maintenu et même élargi à de nouveaux cultes et à la laïcité organisée, tandis que son principe sous-jacent, la liberté subsidiée, est devenu un mode fondamental d'articulation entre l'État et la société civile.