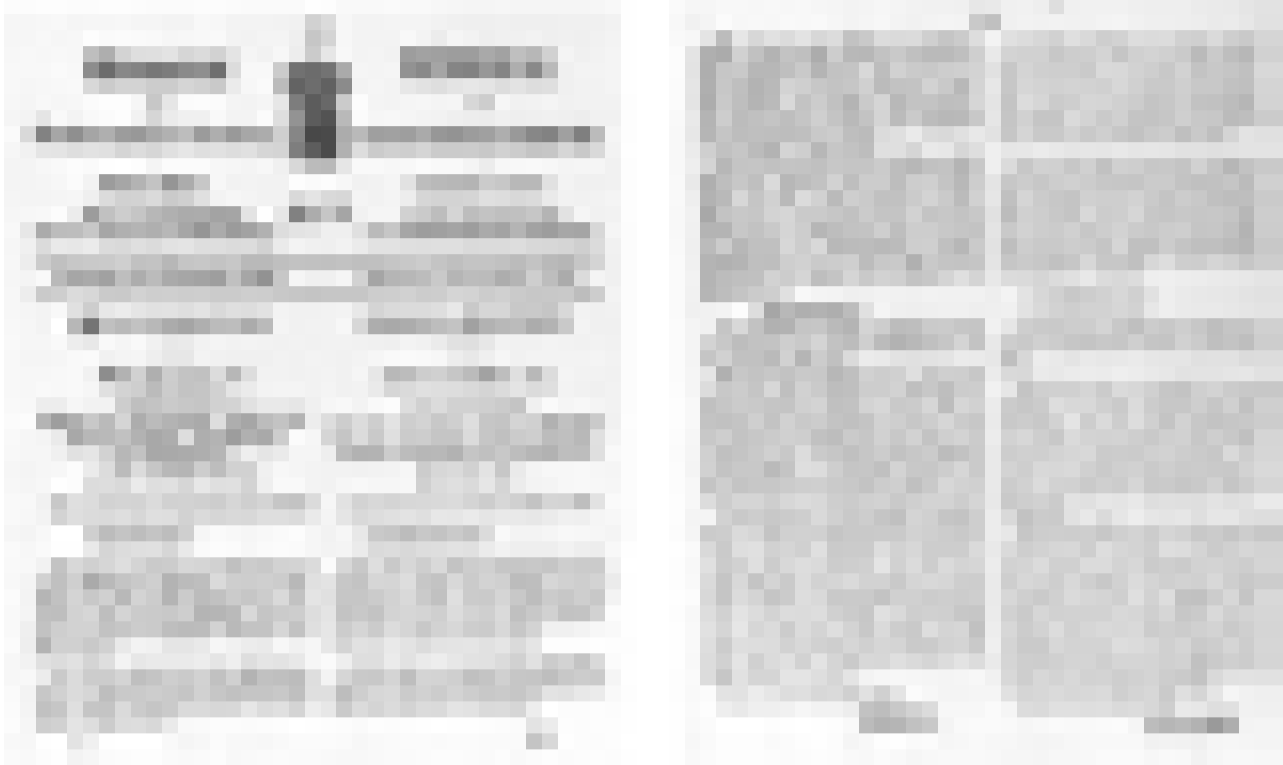


INSTITUTIONS

# Faible gardien



Coup d'Etat par ordonnance. La révision de la Constitution octroyée par Guillaume III prévoyait entre autres la création du Conseil d'Etat. (Photo: Chambre des Députés)

**Une institution née d'un coup d'Etat peut-elle être crédible, même si depuis ces faits 150 ans sont passés? La base démocratique du Conseil d'Etat fait défaut jusqu'à nos jours.**

Le 27 novembre, le Conseil d'Etat va commémorer ses 150 ans d'existence. Un événement qui va être fêté entre autres avec des publications et une exposition au Musée de la Ville. Alors que le Conseil d'Etat laisse aux soins du Musée de relater l'évolution historique, les deux livres qui sont en préparation vont traiter d'un côté des dossiers thématiques sur lesquels le Conseil d'Etat s'est penché et de l'autre le droit constitutionnel. Les auteurs en seront uniquement des membres de la corporation.

On peut se demander si de telle façon, les points de rupture dans la cohésion d'un organe dont la structure et le fonctionnement restent contestés et dont l'origine même est douteuse, ne sont pas soigneusement évités. Pourtant, le contexte de la genèse du Conseil d'Etat en 1856 est un des facteurs qui l'ont façonné. Jetons donc un regard en arrière sur les débuts de cette corporation.

## Trop de démocratie

Pour ce faire, il faut se ramener en 1848, l'année de l'adoption de la première constitution luxembourgeoise digne de ce nom. Comme dans d'autres pays européens, le vent de la révolution avait soufflé sur l'ancien régime: la pression des progressistes libéraux et socialistes avait menacé voire renversé les régimes de monarchie absolue. Au Luxembourg, le roi grand-duc Guillaume II acquiescait à une loi fondamentale qui instaurait la liberté de la presse et élargissait les pouvoirs de la Chambre, en lui soumettant par exemple le vote du budget. La nouvelle constitution ouvrait également la voie à l'introduction du suffrage universel, en même temps qu'elle conférait une certaine autonomie aux conseils communaux.

Mais le règne de Guillaume II n'était que de courte durée. Et peu après sa mort en 1849, les débuts de la réaction se faisaient sentir au Luxembourg comme partout en Europe. Albert Wehrer signale dans son "Histoire parlementaire du coup d'Etat de 1856" qu'en 1851 déjà, les Etats de la Confédération germanique furent obligés de réviser des "constitutions démocratiques dans le sens de l'affirmation du principe monarchique". Pendant quelques temps, la Chambre, représentée à la Diète de Francfort par trois députés, réussissait à se soustraire à de telles demandes. Mais le nouveau roi grand-duc Guillaume III entendait dès le début restaurer autant que possible les bases de la monarchie absolue. Les discussions au sein de la Diète tombaient à pic. En 1853, le roi congédia le gouvernement libéral et le remplaça par un gouvernement conservateur composé, selon l'analyse de Joseph Goedert, d'hommes "hostiles au règne d'une Chambre trop démocratique" et qui "ont le souvenir tenace d'une époque où ils géraient les affaires avec prudence et autorité".

Le 8 octobre 1856, le roi grand-duc introduit un projet de loi tendant à réviser pas moins de 45 articles de la Constitution. Le bihebdomadaire libéral "Courrier du Grand-Duché de Luxembourg", qui suit de près les débats de la Chambre, s'indigne: "Il faudrait ne pas avoir de sang luxembourgeois dans les veines, il faudrait peu tenir à la nationalité et à l'honneur de son pays, pour ne pas être péniblement impressionné à la lecture d'un projet de loi qui demande à une Chambre luxembourgeoise, de se suicider elle-même, d'anéantir ses garanties constitutionnelles et de mettre sa nationalité à la remorque de

banc que de dissoudre la Chambre. Celle-ci décide de s'ajourner de plusieurs semaines. Le 19 novembre, l'opposition constitutionnelle, face au constat qu'elle ne dispose plus d'une assise assez importante, quitte la séance. Le roi saisit cette occasion pour clore la session et, le 27 novembre, la révision de la Constitution est proclamée par voie d'ordonnance. Un an plus tard seulement, après une réforme du système électoral, une nouvelle assemblée se réunit. Les esprits s'apaisent lentement et les hommes politiques changent leur fusil d'épaule aussi vite qu'ils grimpent l'échelle du pouvoir. En 1866, la dissolution de la Confédération germanique va rendre nécessaire une nouvelle révision constitutionnelle.

Les historiographes font des analyses divergentes de l'influence de la Diète sur la situation politique luxembourgeoise de l'époque. Certains, comme Goedert, soulignent les "allures toujours plus menaçantes" de la Diète et signalent que le gouvernement devait s'attendre à "une action punitive de la Diète, c'est-à-dire de la Prusse déjà installée dans la forteresse, et qui pouvait mettre en cause l'existence nationale du pays". Pourtant, très vite, la Diète avait d'autres chats à fouetter que de s'occuper des conflits entre le parlement luxembourgeois et sa couronne.

D'autres, comme Wehrer, soutiennent que les von Scherff, des orangistes d'origine allemande, tiraient les ficelles du coup d'Etat. Le père Frédéric von Scherff, ministre des Pays-Bas à la Diète, et donc proche du roi grand-duc, aurait soutenu son fils Paul, installé au Luxembourg, dans ses tentatives de faire carrière politique au pays. En mai 1856, il avait été nommé administrateur général (ministre) des travaux publics. Paul Weber, dans son article "Les Constitutions du 19e siècle" cite même Bismarck, conseiller du roi grand-duc: "Herr von Scherff, dessen Sohn Mitglied der Luxemburger Regierung ist, und der die Revision der dortigen demokratischen Regierung hauptsächlich im Haag betrieben."

On pourrait croire que le terme de coup d'Etat pour caractériser les événements d'automne 1856 résulterait d'une analyse détachée. Il n'en est rien: le "Courrier" utilise déjà l'expression le 2 novembre 1856. Et Simons, dans son rapport du 16 septembre au roi grand-duc, avait déjà cru nécessaire d'expliquer qu'"octroyer une chose qui quoique désirable n'est pas nécessaire, c'est faire un coup d'Etat. N'octroyer que le strict nécessaire c'est remplir un devoir, c'est rester dans le droit, dans la légalité."

On n'a encore que peu analysé l'effet que le coup d'Etat fit parmi une population qui en 1848 était descendue dans la rue pour soutenir des idées démocratiques. En défendant l'adresse de l'opposition parlementaire, le député Ulrich estime: "Elle rend d'une manière fidèle cette indignation générale, Messieurs, qui s'est

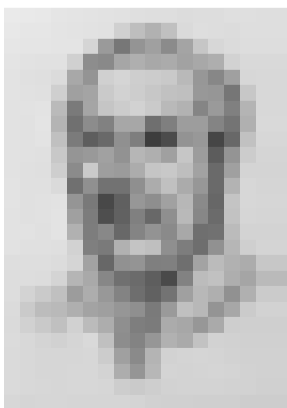
élevée d'un bout du pays à l'autre, qui s'est manifestée dans la hutte comme dans le palais, qui a partout éclaté lorsqu'on a connu le projet qui nous est soumis." Description réaliste ou manœuvre rhétorique dans un discours parlementaire qui tenait plus de la lutte des clans libéral et conservateur que d'un réel débat sur le fondement démocratique des institutions? Mais même dans le contexte d'un système politique contrôlé par les riches propriétaires du pays, la responsabilité d'un gouvernement plus que consentant dans l'organisation et la réalisation du coup d'Etat n'en devient pas moins lourde.

## Autorité morale

Curieusement, le projet de la création d'un Conseil d'Etat n'a pas suscité un grand émoi parmi les députés. Si les représentants du gouvernement restent vagues dans leur description du nouvel organe, les députés attachent plus d'importance au mode de nomination des bourgmestres, au triplement du cens électoral ou à l'augmentation de la liste civile qu'aux effets de cette nouvelle institution. Pourtant, la création d'un Conseil d'Etat aux attributions législatives et administratives va changer considérablement le processus parlementaire: remplaçant l'ancien comité de législation, il doit donner son avis sur les projets de loi et amendements. A son comité du contentieux revient le contrôle de la légalité des arrêtés et règlements - la couronne statuant cependant en dernier lieu - et le contentieux administratif. Composé d'hommes nommés par le roi, sa mission est selon le prince Henri de "repousser les empiètements que les Etats pouvaient tenter sur les droits du Souverain en violation de la Constitution, mais aussi de soutenir le Gouvernement".

Alors que le Conseil d'Etat devait, selon le lieutenant du roi, "tenir lieu d'une deuxième Chambre", il manquait dès ses débuts et par la volonté de ses auteurs de base démocratique. Le "gardien de la légalité" était ainsi peu crédible dans son rôle - et l'est resté d'ailleurs jusqu'à aujourd'hui. En même temps, comme l'a relevé Felix Welter, "la faiblesse des moyens d'action donnés au Conseil" a fait qu'il n'a jamais pu jouer le rôle d'une véritable seconde chambre. Si très vite, le Conseil d'Etat a trouvé sa place dans le processus politique et a été accepté en tant qu'autorité morale, c'est peut-être parce que les grand-ducs successifs se sont de plus en plus effacés et ne se sont plus, sauf exception, mêlés aux luttes politiques. Depuis la mise en place d'un Etat luxembourgeois au 19e siècle, il est un fait que le coup d'Etat de 1856 compte - avec l'ingérence politique d'Adélaïde pendant les années 1910 - parmi les épreuves de force les plus marquantes entre parlement et dynastie.

Renée Wagener



Mathias Simons, président du gouvernement et homme de main de Guillaume III