

Christiane Huberty

Le Conseil d'État – un produit du conflit constitutionnel du milieu du XIX^e siècle

Le Conseil d'État fête ses 150 ans ! En témoignent des indices sans équivoque : les ouvrages de référence consacrés à cette institution jouissent d'un succès sans précédent à la Bibliothèque nationale et, au cours de cet été, le contenu de la liasse H 6 (Conseil d'État – organisation et règlements, service intérieur) s'est avéré introuvable dans les arcanes des Archives nationales. Décidément, l'historiographie luxembourgeoise vit encore et toujours au rythme des commémorations...

Prêtons-nous donc à l'exercice et tâchons d'analyser les circonstances ayant présidé à la création d'une institution dans laquelle les uns voient un élément modérateur, gardien de la Constitution, situé au-dessus de la mêlée politique quotidienne, tandis que les autres la qualifient d'organe élitaire, peu démocratique, voire réactionnaire.

I Aux origines du conflit constitutionnel : la « folle année » 1848 et la mise en place d'un régime constitutionnel au pouvoir législatif fort

La création du Conseil d'État est étroitement liée au conflit constitutionnel déclenché en 1848¹. Les constituants de 1848 accordent une place de choix à la nouvelle Chambre des députés, détenant l'essentiel du pouvoir législatif. La

Chambre partage certes l'initiative des lois avec le roi grand-duc, mais toutes les lois nécessitent l'accord du Parlement qui vote aussi annuellement le budget. Quant à la loi électorale devant organiser les élections à la Chambre des députés, elle instaure le suffrage censitaire direct,



secret et majoritaire. Même si le cens de 10 francs de contributions directes annuelles est relativement modéré, correspondant à environ la moitié du cens requis par le régime en place avant 1848, les électeurs ne représentent que 5,28 % de la population globale, soit à peu près 25 % de la population masculine luxembourgeoise en âge de voter.

L'œuvre constitutionnelle de 1848 porte ainsi la marque de ceux qu'il est convenu d'appeler les libéraux progressistes, tendance animée principalement par les trois frères Charles, Norbert et Auguste Metz. Partisans d'un régime constitutionnel, ils sont hostiles au régime oligarchique et autoritaire en place avant 1848, mais sont tout aussi opposés à une véritable démocratisation de la vie politique.

Le conflit avec le gouvernement autoritaire de la Fontaine qui réussit à se maintenir au pouvoir jusqu'en novembre 1848 devient dès lors inéluctable. De fait, le nouveau régime libéral au pouvoir législatif fort est d'emblée combattu par les défenseurs du régime du *Vormärz*, c'est-à-dire par ceux que les historiens luxembourgeois qualifient de libéraux doctrinaires. Ces derniers se font les champions d'un régime autoritaire, caractérisé par la prépondérance du pouvoir exécutif et du principe monarchique.

Le conflit est sans doute aiguisé par les ambiguïtés constitutionnelles : la

Christiane Huberty, professeur d'histoire à l'École privée Fieldgen, a été assistante à l'Université du Luxembourg de 2004 à 2006 et prépare actuellement une thèse sur „Sociabilité et vie politique au Luxembourg dans la seconde moitié du XIX^e siècle“.



Portrait Léon de la Fontaine (© MHVL). Il était membre de la Commission permanente qui discutait en 1848 sur la création d'un sénat au Luxembourg. Cette idée a finalement été rejetée, car les membres jugeaient le pays trop petit pour une deuxième chambre.

souveraineté de la nation n'est pas explicitement proclamée et la question de la responsabilité ministérielle n'est pas clairement tranchée par la Constitution, dans la mesure où l'article 4 ne précise pas si les ministres sont responsables devant le roi grand-duc ou devant le Parlement². Le régime de 1848 peut ainsi être qualifié de parlementarisme dualiste, le gouvernement devant bénéficier d'une double confiance : de celle du chef d'État et de celle du Parlement³. De plus, l'« omnipotence » de la Chambre semble quelque peu atténuée par l'article 60 de la Constitution de 1848 qui prévoit la mise en place d'une Commission permanente de législation. Celle-ci est composée de neuf membres, dont quatre sont nommés par le gouvernement et cinq par la Chambre elle-même. Sauf en cas d'urgence, tout projet de loi doit être soumis pour avis à cette commission, avant d'être présenté à la Chambre⁴. La question du poids réel que cet organe exerce par la suite dans le processus législatif a été encore très peu étudiée et mériterait sans doute une analyse approfondie⁵. Une telle recherche serait d'autant plus intéressante que la position de la Commission par rapport au Parlement n'est pas dépourvue d'ambivalence. Si l'existence de ce nouvel organe paraît susceptible de limiter dans une certaine mesure la puissance de la Chambre, celle-ci n'en a pas moins le droit de nommer cinq des

neuf commissaires chargés d'aviser ses projets de loi. En tout cas, ces indices montrent qu'en 1848, l'épreuve de force entre partisans d'un régime libéral fondé sur le principe parlementaire, d'une part, et tenants d'un régime au pouvoir exécutif fort et d'une prépondérance du principe monarchique, d'autre part, est loin d'être décidée.

II Le temps des ambiguïtés : entre hégémonie des « quarante-huitards » et vitalité croissante des libéraux doctrinaires (1848-1853)

Dans un premier temps, les libéraux progressistes, principaux maîtres d'œuvre du régime de 1848, ont le vent en poupe. Forts de leur victoire lors des élections à la première Chambre des députés, le 28 septembre 1848, et bénéficiant à ce moment du soutien des catholiques, ils obtiennent en novembre 1848 la chute du gouvernement de la Fontaine et la mise en place d'un cabinet favorable aux réformes, dirigé par le procureur général Jacques Willmar. Par la suite, les résultats de diverses élections complémentaires, ainsi que ceux du renouvellement

Dans un premier temps, les libéraux progressistes, principaux maîtres d'œuvre du régime de 1848, ont le vent en poupe.

partiel de la Chambre du 10 juin 1851, confirment et renforcent les « constitutionnels », c'est-à-dire libéraux progressistes et catholiques.

Or, dès 1851, des fissures apparaissent dans le camp des partisans du régime de 1848. Les relations entre libéraux progressistes et catholiques se dégradent considérablement. Sous l'impulsion de Charles-Gérard Eyschen, ces derniers s'orientent peu à peu vers un catholicisme conservateur et se rapprochent prudemment des libéraux doctrinaires qui leur font des promesses quant à la conclusion d'un concordat. Les doctrinaires sont en effet peu enclins à s'avouer vaincus. Ils entendent profiter du contexte international de réaction pour faire tomber le gouvernement Willmar et, avec lui, la majorité constitutionnelle à la Chambre.

Au début des années 1850, les libéraux doctrinaires entretiennent des relations ambiguës avec le nouveau régime. Assumant le rôle d'une opposition au gouvernement en place et à la majorité « quarante-huitarde » à la Chambre, ils font semblant de s'accommoder des pratiques parlementaires. Mais au fond, ils ne s'en servent que pour provoquer la chute du régime. Dans ce contexte, les succès électoraux permanents des libéraux progressistes ont des effets ambivalents, dans la mesure où ils révèlent que les doctrinaires n'ont aucune chance de renverser la majorité parlementaire par le biais des consultations électorales. Par conséquent, ceux-ci ont recours à des moyens s'écartant de plus en plus de l'esprit de la Constitution de 1848 et n'ayant d'autre but que de discréditer et de paralyser le régime (semi-)parlementaire : absentéisme et démission des députés libéraux doctrinaires, refus de présenter des candidats aux élections, abstentionnisme de l'électorat acquis à leur cause. C'est ainsi que les libéraux doctrinaires, qui peuvent se prévaloir du soutien de Guillaume III, s'orientent petit à petit vers une solution en dehors des limites du régime (semi-)parlementaire, c'est-à-dire vers un coup de force constitutionnel.

III Le renversement de la marée : l'entrée en fonction du gouvernement Simons et la préparation d'un coup de force constitutionnel (1853-1856)

La première étape de ce coup de force consiste dans la révocation du gouvernement Willmar imposée par le pouvoir royal grand-ducal en septembre 1853. À l'instar de la chute du gouvernement de la Fontaine en novembre 1848, ce fait illustre les ambiguïtés du parlementarisme dualiste : en 1848, la Chambre des députés provoque la chute d'un cabinet qui peut se prévaloir de la confiance du monarque, tandis qu'en 1853, Guillaume III contraint à démissionner un gouvernement qui dispose encore de l'appui de la Chambre. Si le gouvernement doit bénéficier à la fois de la confiance du chef d'État et de celle du Parlement, l'on constate que, selon les circonstances, l'un des deux pouvoirs peut être décisif⁶. Les ambiguïtés constitutionnelles nourrissent ainsi la rivalité entre pouvoir monarchique et pouvoir parlementaire.

En 1853, le renvoi du gouvernement Willmar est justifié par les obligations fédérales du Luxembourg, membre de la Confédération germanique. En effet, le cabinet Willmar a montré peu de zèle à appliquer certaines résolutions de la Diète fédérale et a tardé excessivement à répondre aux communications prussiennes relatives aux affaires du Zollverein. La révocation de ce gouvernement, qui a suscité la méfiance de la Prusse, est ainsi présentée comme étant dans l'intérêt du pays. Il est remplacé par un cabinet dominé par les libéraux doctrinaires et présidé par Mathias Simons.

Dès lors, les signes d'un antagonisme croissant entre la Chambre et le gouvernement se multiplient. Le conflit entre les pouvoirs législatif et exécutif éclate au grand jour à l'occasion du débat sur l'adresse de réponse au discours du trône. Dans ce discours, la Chambre avait été invitée à soutenir résolument les administrateurs choisis par le souverain. Il devient évident que l'on se trouve en présence de deux interprétations de la Constitution qui s'excluent. Alors que le gouvernement Simons et ses partisans s'engagent pour la suprématie du pouvoir monarchique et exécutif sur le législatif, la majorité de la Chambre, formée essentiellement des libéraux progressistes, est partisane d'un pouvoir législatif fort.

Dans deux rapports adressés au roi grand-duc et au prince-lieutenant les 9 et 19 janvier 1854⁷, le gouvernement expose son plan d'action : tout d'abord, il s'agira de remplacer les élections en vue du renouvellement partiel de la Chambre prévues pour juin 1854 par des élections totales. À cette occasion, le gouvernement cherchera à orienter le choix des électeurs par le biais des candidatures officielles. Puis, la nouvelle Chambre se verra soumettre des projets de loi destinés à sonder le terrain, c'est-à-dire à vérifier si elle est prête à accepter une éventuelle modification de la Constitution. Dans le cas où elle se montrerait peu disposée à suivre le gouvernement dans cette voie, il y aura une deuxième, voire une troisième dissolution. Si la résistance de la Chambre n'est toujours pas brisée, le souverain avisera, c'est-à-dire qu'il imposera unilatéralement une révision constitutionnelle. Ce programme semble confirmer pour de bon l'exclamation de Norbert Metz pendant la discussion du projet d'adresse : « Le vent souffle à la réaction.⁸ » Il



Portrait Guillaume III (© MHVL)

faut cependant signaler qu'à la fin du rapport, le gouvernement se montre en principe peu favorable à une révision constitutionnelle « opérée par la volonté unilatérale du souverain », révision qui « ne serait encore autre chose au fond qu'un coup d'État », et signale sa préférence pour les « voies légales »⁹.

Si le gouvernement doit bénéficier à la fois de la confiance du chef d'État et de celle du Parlement, l'on constate que, selon les circonstances, l'un des deux pouvoirs peut être décisif.

En tout état de cause, le programme exposé ci-dessus est par la suite appliqué. Le 15 mai 1854, un arrêté royal grand-ducal annonce la dissolution de la Chambre et convoque les collèges électoraux pour le 14 juin. En définissant les enjeux électoraux, les deux camps font du scrutin un plébiscite soit pour la Chambre, défenseur du régime constitutionnel libéral de 1848, soit pour le gouvernement Simons, champion de la prépondérance du pouvoir exécutif et monarchique. La campagne électorale elle-même est marquée par une forte intervention du gouvernement par le biais des candidatures officielles, allant

de pair avec une politique d'intimidation et de menaces. Les résultats sont, d'une façon générale, favorables aux gouvernementaux, sauf dans les cantons de Luxembourg et de Mersch, où tous les candidats recommandés par les progressistes l'ont emporté. Néanmoins, dans le canton de Luxembourg, Norbert Metz, habitué à être élu haut la main, ne s'est classé que sixième. Dans les autres cantons, la plupart des candidats recommandés par le gouvernement se sont imposés sans trop de difficultés, tandis que les libéraux progressistes doivent essuyer des échecs douloureux. Quant aux catholiques, tout en maintenant le mot d'ordre qui a invité les électeurs à choisir les bons catholiques sur les deux listes en présence, ils ont fini par se prononcer, dans la plupart des cantons, pour les libéraux doctrinaires. La nouvelle Chambre se compose en fin de compte de 32 anciens membres et de 23 nouveaux députés. Selon les estimations du journal libéral doctrinaire, *La Quotidienne*, le gouvernement peut dès lors disposer d'une majorité de 35 voix, « au minimum », « l'opposition se trouvant réduite à environ vingt »¹⁰. En tout cas, l'ancienne majorité constitutionnelle se trouve « sérieusement affectée », comme le reconnaît le *Courrier*, principal héritier des libéraux progressistes¹¹.

Les facteurs allégués par les libéraux progressistes eux-mêmes – « système



1856 – Naissance du Conseil d'État. Exposition « Le Conseil dans tous ses États » au Musée d'histoire de la Ville de Luxembourg (© Christof Weber)

d'intimidation » du gouvernement et « coalition monstrueuse du parti clérical avec celui du gouvernement »¹² – ne suffisent pas pour expliquer le déclin du parti Metz, flagrant depuis 1853. De fait, celui-ci est aussi miné par une série de coups du sort. En avril 1853, Charles Metz décède inopinément. Puis, le 22 juin 1854, Auguste Metz meurt à son tour après une courte maladie. Suite au décès de son frère, Norbert Metz décide de se retirer de la vie politique, afin de se consacrer entièrement aux affaires familiales. En l'espace de quatorze mois, les libéraux progressistes se voient ainsi privés de leurs chefs de file qui ont donné le nom au groupe. Ces pertes, conjointement avec les échecs électoraux et les efforts intensifiés des libéraux doctrinaires, expliquent le déclin du parti Metz en 1853-1854.

Dans les mois qui suivent les élections de juin 1854, conformément au programme d'action élaboré par le gouvernement Simons, la nouvelle Chambre se voit soumettre une série de projets gouvernementaux destinés à tester sa disponibilité à suivre le cabinet dans sa voie autoritaire. Ces projets trouvant de « belles majorités », le conflit entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif semble avoir été résolu en faveur du dernier¹³.

Or, au cours des années suivantes, les libéraux progressistes réussissent à sur-

monter leur grave crise et remportent des succès aux élections complémentaires de 1855 à 1856. À ces occasions, les tenants du régime de 1848 ne manquent jamais de faire du résultat électoral un

Les succès électoraux des libéraux progressistes précipitent en fin de compte la marche vers une modification constitutionnelle.

plébiscite en faveur des libertés constitutionnelles menacées. Par conséquent, les gouvernementaux, au vu des résultats, sont confirmés dans leur aversion pour le régime parlementaire et, surtout, pour la loi électorale libérale de 1848. Les succès électoraux des libéraux progressistes précipitent en fin de compte la marche vers une modification constitutionnelle.

IV La modification constitutionnelle de 1856 : l'acte de naissance du Conseil d'État

Le 7 octobre 1856, lors de la séance d'ouverture de la session ordinaire de la Chambre des députés, le prince Henri, dans son discours du trône, annonce un projet de modification constitutionnelle

et le justifie par la nécessité de mettre la Constitution de 1848 en accord avec les statuts généraux de la Confédération germanique. Le lendemain, Simons présente, au nom du gouvernement, le projet à la Chambre. Celle-ci nomme alors une commission appelée à rédiger l'adresse de réponse au discours du trône. L'orage éclate à l'occasion du débat sur le texte proposé. Les chefs de file de l'opposition libérale progressiste se livrent à des joutes oratoires passionnées avec les représentants du gouvernement. Ils n'hésitent pas à lier la défense des libertés politiques et, par là, de la Chambre telle qu'elle a été mise en place par la Constitution de 1848, à la sauvegarde de la « nationalité » et de l'indépendance du Luxembourg¹⁴. Les « quarante-huitards » font ainsi entrer la Chambre en rivalité, ou du moins en situation de concurrence, avec la dynastie régnante que les notables orangistes présentent aussi comme garante des libertés et de l'indépendance du pays. L'opposition entre pouvoir législatif et exécutif se double donc bel et bien d'une rivalité entre principe parlementaire et principe monarchique. En fin de compte, le projet de réponse qui insiste lourdement sur l'espoir du peuple luxembourgeois de sauvegarder ses anciennes libertés est adopté par 31 voix contre 15 et 3 abstentions.

La délégation chargée de transmettre l'adresse de réponse se voit accablée de sérieux reproches par le prince Henri. Saisissant la balle au bond, l'opposition parlementaire exprime sa méfiance envers le gouvernement, accusé d'avoir « induit la Couronne en erreur sur les intentions et les sentiments monarchiques de la Chambre ». Le 28 octobre, elle vote son ajournement au 19 novembre et rejette toutes les propositions de compromis.

Le 19 novembre, l'opposition refuse de discuter avec le gouvernement auquel elle a retiré sa confiance et dépose la proposition d'un nouvel ajournement de la Chambre. Lorsque cette demande est rejetée, les partisans de l'opposition quittent la salle et ne reviennent pas non plus le lendemain. Par conséquent, ce 20 novembre, le gouvernement, constatant le refus de coopération de la Chambre, en profite pour clôturer la session ordinaire. Deux solutions s'offrent alors aux responsables : ou bien dissoudre l'assemblée législative et annoncer de nouvelles élections, ou bien ren-

voyer le Parlement sans faire suivre un appel aux électeurs et octroyer de suite la révision constitutionnelle¹⁵. C'est la dernière option qui finit par être retenue.

Ainsi, le 27 novembre 1856, le roi grand-duc signe trois documents qui lui sont soumis par le gouvernement luxembourgeois : l'ordonnance octroyant la révision constitutionnelle avec, en annexe, le texte de la Constitution révisée ainsi qu'une proclamation dénonçant le refus de coopération de la Chambre. Le coup de force du pouvoir exécutif et monarchique passant outre à l'opposition de l'assemblée législative est entériné par la publication des trois documents dans le *Mémorial* du 30 novembre.

Notons que le rôle du gouvernement Simons dans ce coup de force pose problème : a-t-il poussé le souverain à opter pour la voie autoritaire ou n'a-t-il fait qu'appliquer une solution qui aurait été inspirée au roi grand-duc par Bismarck, alors représentant de la Prusse auprès de la Diète fédérale, et par Frédéric de Scherff, plénipotentiaire du Luxembourg et du Limbourg auprès de la même Diète et père de Paul de Scherff, membre du gouvernement Simons ? Voilà une question qui n'a pas encore été tranchée de façon satisfaisante par les chercheurs. En tout cas, ce qui demeure incontestable, c'est que les obligations fédérales mises en avant pour justifier la révision constitutionnelle ne sont qu'un prétexte.

Pour ce qui est du texte constitutionnel révisé, il insiste sur les devoirs fédéraux du Luxembourg, et notamment sur la suprématie de la loi fédérale sur la législation nationale. Il en résulte que certains droits constitutionnels luxembourgeois sont supprimés au nom de ce principe, en l'occurrence la liberté de presse et la liberté d'association. Ensuite, la Constitution de 1856 met (provisoirement) fin aux ambiguïtés concernant l'origine de la souveraineté en proclamant que « la puissance souveraine réside dans la personne du Roi Grand-Duc »¹⁶ – la souveraineté de la nation n'existe même plus à l'état implicite. Le principe monarchique triomphe à ce moment-là sur le principe parlementaire.

Dans le même ordre d'idées, la Chambre des députés, qui reprend son ancienne dénomination d'Assemblée des États, perd certaines de ses attributions. Un des

changements constitutionnels majeurs concerne le régime présidant à l'élection de l'assemblée législative. C'est de cette façon que les libéraux doctrinaires tirent les leçons de leurs défaites électorales répétées depuis 1848. Alors que la Constitution révisée de 1856 prévoit une augmentation du cens électoral, c'est l'ordonnance du 7 juin 1857 qui organise en détail le nouveau régime. Elle crée deux catégories d'électeurs. D'une part, les contribuables de 10 à 125 francs élisent 16 députés au suffrage indirect

**D'une certaine manière,
si la création du Conseil d'État
reflète à merveille les enjeux
du conflit constitutionnel des
années 1850, les faits [...] des
années 1860 illustrent le
consensualisme qui anime alors
les acteurs politiques, en dépit
des luttes intenses.**

dans les cantons. D'autre part, les censitaires de plus de 125 francs, très peu nombreux, sont appelés à désigner, par élection directe, 15 autres députés dans le cadre des districts. Ce double système répond à la volonté du gouvernement de faire coexister, à l'intérieur d'une même assemblée, une Chambre haute – formée des députés nommés par les censitaires de plus de 125 francs – et une Chambre basse – comprenant les représentants élus par les contribuables de 10 à 125 francs¹⁷. Les autorités estiment en effet que les plus gros contribuables du pays fournissant les électeurs de district leur assureront une majorité parlementaire docile¹⁸.

C'est dans ce contexte de triomphe du pouvoir exécutif sur le législatif que s'inscrit la création du Conseil d'État. Outre ses attributions judiciaires, ce corps est appelé à émettre son avis sur les projets de loi et les amendements¹⁹. Dans un premier temps, ses membres sont tous nommés par le roi grand-duc²⁰. Il est indéniable que la nouvelle institution, inspirée du modèle français, est une confection sur mesure pour les partisans de la prépondérance du pouvoir exécutif et monarchique. À l'instar du nouveau système électoral, le Conseil est censé remédier aux inconvénients

du monocrémisme luxembourgeois et constituer un contrepoids au Parlement dont les libéraux doctrinaires redoutent la puissance. De fait, le texte constitutionnel associe clairement le nouvel organe au gouvernement, donc à l'exécutif²¹. De même, la procédure de nomination telle qu'elle est appliquée jusqu'en 1866 assure aux pouvoirs monarchique et exécutif le contrôle total sur ce corps. Si ses créateurs sont soucieux d'inscrire le Conseil dans la lignée de la Commission de législation mise en place en 1848, il s'agit, pour eux, d'une commission « améliorée », dans la mesure où ils ont écarté provisoirement toute interférence du Parlement. Par conséquent, il n'est guère étonnant que la nouvelle institution fasse l'objet de critiques réitérées de la part des députés progressistes. C'est notamment Norbert Metz qui, de retour sur la scène politique dès 1857, dénonce à plusieurs reprises les origines du Conseil et le mode de recrutement de ses membres²².

Néanmoins, le triomphe des libéraux doctrinaires n'est que de courte durée. Malgré le système électoral très sélectif et les efforts du gouvernement pour intervenir dans les affaires électorales, les élections de district de septembre 1857, réservant le droit de vote aux plus gros contribuables du pays, se terminent par la victoire éclatante de l'opposition libérale progressiste. Les partisans de la réaction doivent alors s'avouer qu'ils ne pourront jamais mettre entièrement la main sur les élections législatives, quel que soit le régime électoral. À partir de 1858, ils s'orientent bon gré mal gré vers la conciliation. Par le biais de concessions mutuelles, les deux camps antagonistes se rapprochent peu à peu. Désormais s'esquisse un certain consensus sur le cadre constitutionnel, consensus scellé par la Constitution de 1868.

Quant au Conseil d'État, son existence ne semble pas être vraiment remise en cause lors de la révision constitutionnelle de 1868. C'est plutôt ce corps lui-même qui plaide à cette occasion pour la création d'une première Chambre, ce qui reviendrait à accepter une restriction de ses propres attributions²³. D'une certaine manière, si la création du Conseil d'État reflète à merveille les enjeux du conflit constitutionnel des années 1850, les faits précités des années 1860 illustrent le consensualisme qui anime alors les acteurs politiques, en dépit des luttes intenses. Cette connivence

s'explique en fin de compte par les origines sociales communes des hommes politiques du XIX^e siècle : ils sont tous des notables, attachés aux mêmes valeurs et à une même conception de la vie politique.

Si le Conseil d'État, produit du conflit constitutionnel et de la victoire provisoire des tendances autoritaires au milieu des années 1850, se maintient durablement dans le dispositif étatique du Grand-Duché, il n'en est pas moins vrai qu'au niveau du discours politique et historiographique, ce sont les notions et interprétations forgées par les libéraux progressistes qui ont vite éclipsé celles des doctrinaires. Aussi la période en question est-elle qualifiée de « réaction » et non pas de « retour à l'ordre », la modification constitutionnelle de 1856 est couramment décrite comme un « coup d'État » et non comme l'« octroi d'une nouvelle constitution par le souverain ». Dans une véritable perspective téléologique, le discours historiographique et commémoratif « national » fait ainsi des événements de 1848 le coup d'envoi d'une marche continue et inéluctable vers le régime parlementaire et démocratique actuel, et réduit la période « réactionnaire » à une simple parenthèse²⁴.

Cette prédominance du discours progressiste n'illustre pas seulement le vieux dicton selon lequel « l'histoire est écrite par les vainqueurs », mais montre aussi (et surtout) à quel point il serait important d'étudier de façon approfondie les concepts utilisés dans le discours politique et historiographique. Parallèlement, il faudrait analyser la place qu'oc-

cupent le Conseil d'État et les autres institutions politiques dans l'historiographie et dans les commémorations du XX^e siècle. De cette manière, l'on pourrait situer dans un contexte plus vaste les jugements contradictoires dont ils font souvent l'objet.

¹ Pour les données qui suivent, sauf indication contraire, nous nous fondons sur : Christiane HUBERTY, Les élections législatives au Grand-Duché de Luxembourg (1848-1860), mémoire de stage pédagogique, Luxembourg, 2000, et Christiane HUBERTY, « Les élections législatives il y a 150 ans. Pour la "couronne d'or royale grand-ducale" ou pour la "couronne de fer" des Metz ? », in Luxemburger Wort, 17.6.2004, Die Warte, n° 21/2080, p.1-2.

² Cf. Frank REIMEN, Jeannot KRECKÉ, Die Abgeordnetenversammlung des Großherzogtums Luxemburg. Theorie und Praxis parlamentarischer Kontrolle, Luxembourg, 1999, p. 17, 20.

³ Cf. Henri GOEDERT, « La chute du gouvernement de la Fontaine en novembre 1848 », dans Institut Grand-Ducal, Actes des Sciences Morales et Politiques, volume VIII, Luxembourg, 2004, p. 195-218, ici p. 213-215.

⁴ Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg, 1848, chapitre IV, article 60.

⁵ Signalons qu'aux ANL, les documents contenus dans la liasse G 25 constitueraient une bonne base de départ pour une telle étude.

⁶ Cf. H. GOEDERT, « La chute du gouvernement de la Fontaine... », art. cit., ici p. 214.

⁷ Cf. ANL, G 18.

⁸ Cf. Paul WEBER, « Les constitutions du 19^e siècle », dans Le Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg. Livre jubilaire publié à l'occasion du centième anniversaire de sa création. 27 novembre 1856-27 novembre 1956, Luxembourg, 1957, p. 303-362, ici p. 331.

⁹ ANL, G 18, rapport du 19.1.1854 du Conseil des Administrateurs généraux au Roi Grand-Duc.

¹⁰ La Quotidienne luxembourgeoise, 16.6.1854, n° 138.

¹¹ Courrier du Grand-Duché de Luxembourg, 17.6.1854, n° 48.

¹² Ibid.

¹³ Cf. Joseph GOEDERT, La révision constitutionnelle de 1856, Luxembourg, 1946, p. 20-21.

¹⁴ Cf. Daniel SPIZZO, La nation luxembourgeoise. Genèse et structure d'une identité, Paris, 1995, p. 198.

¹⁵ Signalons que le terme « octroyer » ne signifie pas ici « accorder à titre de faveur ou de grâce », comme le veut la définition officielle. Au contraire, il doit être compris dans le sens du terme allemand « oktroyieren », respectivement « aufoktroyieren », signifiant « imposer par la force ».

¹⁶ Constitution révisée de 1856, chapitre III, article 32.

¹⁷ Selon les affirmations du Conseil des administrateurs généraux dans sa réponse (sans date) à une note royale grand-ducale : « C'est, pour ainsi dire, une première chambre amalgamée avec une seconde chambre. », ANL, H 9.

¹⁸ ANL, H 9, réponse (sans date) du Conseil des administrateurs généraux à une note royale grand-ducale.

¹⁹ Constitution révisée de 1856, chapitre V, article 76.

²⁰ Ordonnance royale grand-ducale du 28.6.1857. C'est la loi organique du 16.1.1866 qui accorde à l'Assemblée des États le droit de proposer des candidats pour le Comité du contentieux, la section juridique du Conseil d'État.

²¹ La création du Conseil d'État est annoncée dans le chapitre V, intitulé « Du Gouvernement du Grand-Duché » et l'article 76 stipule qu'« il y aura, à côté du Gouvernement, un conseil appelé à délibérer sur les projets de loi et les amendements » (nos italiques).

²² Cf. « Discours prononcé par M. Félix Welter, président du Conseil d'État », dans Le Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg. Livre jubilaire publié à l'occasion du centième anniversaire de sa création. 27 novembre 1856-27 novembre 1956, Luxembourg, 1957, p. 33-76, ici p. 45.

²³ Ibid., p. 46.

²⁴ Cf. à titre d'exemple les discours prononcés le 10.7.1998 lors de la célébration du 150^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la Constitution de 1848, reproduits dans : Gilbert TRAUSSCH (dir.), La Révolution de 1848 et les débuts de la vie parlementaire au Luxembourg. Études publiées par la Chambre des Députés à l'occasion du cent-cinquantième de la Constitution de 1848, Luxembourg, 1998, p. 13-25.

