L'évolution de la notion d'Etat au Grand-Duché de Luxembourg (1841-1914)

Les grandes étiquettes politico-idéologiques se révèlent parfois dangereuses à l'usage.

Mis à part certains extraits du 'Staatsrecht des Grossherzogtums Luxemburg' de Paul Eyschen, nous ne trouvons aucun discours théorique cohérent sur la notion d'Etat avant la 1ère Guerre mondiale.

L'adoption des Constitutions luxembourgeoises - d'états en 1841, libérales en 1848 et 1868, réactionnaire en 1856 - imprime une dynamique au travail de conceptualisation de ce terme. L'analyse du contenu de ces Constitutions et des discussions autour de leur adoption nous permet d'entrevoir les rôles qu'ont assignés les notables et députés luxembourgeois à l'Etat dans notre société.

Les débats autour de l'adoption d'une nouvelle loi scolaire - surtout celles de 1898 et de 1912 - constituent une autre source privilégiée pour notre propos. L'enjeu primordial de cette question force les milieux libéraux, sociaux-démocrates et cléricaux à formuler avec une plus grande précision leur conception respective de l'Etat.

A la lecture des divers documents pertinents, nous sommes tout de suite confrontés à un problème d'ordre heuristique: les grandes étiquettes politico-idéologiques - libéral, socialiste, conservateur, clérical, etc. - se révèlent parfois dangereuses à l'usage. Taxer un notable du 19è siècle de libéral est certes commode à une époque où beaucoup d'hommes politiques se disent libéraux, mais cette pratique risque d'estomper les nuances du discours politique. Un notable se réclamant de cette tendance idéologique peut très bien à l'occasion adopter une position conservatrice. De même un député de la droite peut faire siennes des idées apparemment libérales. La discussion au sujet du rôle de l'Etat reflète ce flou théorique dans les positions politiques de certains notables et députés avant la 1ère Guerre mondiale.

I. La position conservatrice

Cette attitude est celle de certains grands propriétaires et des notables-fonctionnaires orangistes . Elle exerce une influence primordiale lors de l'adoption de la Constitution d'états en 1841 et lors du coup d'Etat réactionnaire de 1856 (exemples de notables de cette tendance: de la Fontaine, Augustin, Jean Ulveling, Jurion, de Scherff, Blochausen, de Tornaco e.a.).

La position conservatrice cherche son salut dans la monarchie. En 1841, elle accepte volontairement une limitation très forte des droits des états (Stände) en échange de la défense de ses intérêts par le monarque. La Constitution de 1841 fait résider la souveraineté entièrement dans le chef de l'Etat c.à.d. le Grand-Duc. Rares sont les droits pour l'exécution desquels la participation des états est requise: c'est la monarchie absolue à peine voilée (1).

Ce 'L'Etat c'est moi' rejoint les idéaux du Congrès de Vienne - restauration, légitimité, solidarité - et désavoue les idées libérales et nationales comme dangereuses. En 1841, il s'agit donc d'un conservatisme universaliste identique avec la décision pour certaines valeurs humaines. C'est presque une question de moralité en ce sens que ces notables postulent la supériorité absolue de valeurs comme 'discipline', 'obéissance', etc.

En 1856, c'est un conservatisme défensif qui transperce dans l'attitude à l'égard de l'Etat. Les notables luxembourgeois qui s'allient à la monarchie sont des hommes se sentant menacés dans leurs intérêts vitaux et qui voient leur unique rempart dans le Grand-Duc. Ils veulent un retour à la situation de 1841, même si cela doit les ravaler au niveau de simples marionnettes sur l'échiquier politique, l'essentiel - leur richesse - étant sauf. Il s'agit donc d'une réponse à un certain défi: les libertés individuelles, jugées trop grandes, accordées en 1848. Ce conservatisme pragmatique de 1856 n'est pas à rapprocher de l'analyse conservatrice cohérente d'un Burke par exemple. Il y a même contradiction entre les théories de celui-ci et l'attitude des conservateurs de 1856. Le théoricien anglais est d'avis que l'institution de l'Etat n'est justement pas le résultat de volontés réunies dans le but de sauvegarder des intérêts privés: ce n'est donc pas un contrat - idée fondée sur l'état de nature et reprise par certains libéraux. Les notables luxembourgeois participant au coup d'Etat de 1856 semblent au contraire agir justement en fonction de cette idée égoïste de la sauvegarde de leurs intérêts et rejoindre du moins partiellement une certaine interprétation libérale de l'Etat. L'anticléricalisme est également une attitude que ces notables conservateurs partagent avec les libéraux. Contrairement à leurs homologues anglais, les conservateurs luxembourgeois de 1856 ne sont pas favorables à des réformes dans la structure politique, sociale et économique de leur pays. Ils veulent un Etat sans grands changements structurels. Les grands propriétaires fonciers anglais sont pour des réformes parce qu'ils ont été, dès le début de la Révolution industrielle, impliqués dans l'évolution capitaliste de la société anglaise (2).

Du point de vue constitutionnel, le coup d'Etat réactionnaire de 1856 est dirigé contre les principes de la souveraineté de la nation, de la séparation des pouvoirs et de la théorie du contrat (3). Toute la souveraineté se trouve de nouveau concentrée dans la personne du Grand-Duc. Les auteurs du coup d'Etat légitiment cette décision par le fait qu'une séparation des pouvoirs serait contraire aux lois de la Confédération germanique. La conception de l'Etat qui se dégage finalement de 1856 est une idéologie corporatiste fondée sur l'unité entre le souverain et le peuple. La notion de 'peuple' étant bien entendu pour les conservateurs le pays légal s'exprimant dans le cadre des états.

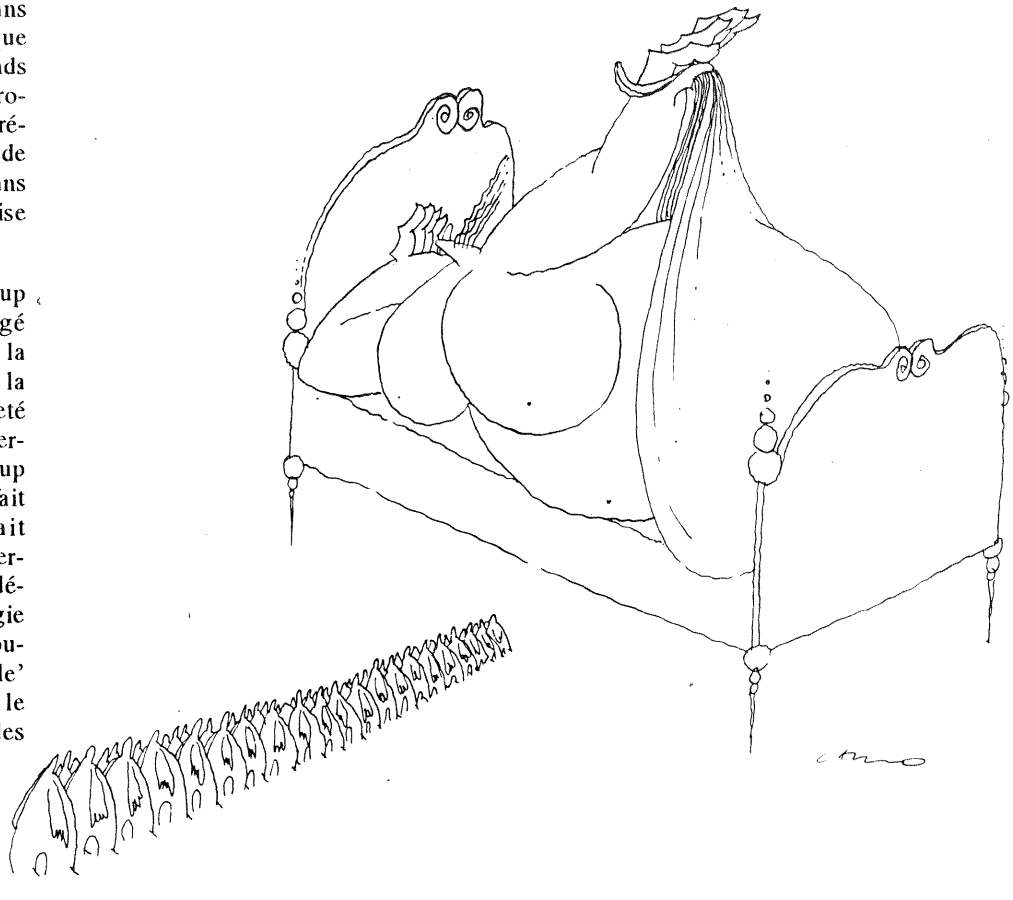
II. La position libérale

La conception libérale - il vaudrait mieux utiliser le pluriel - du rôle de l'Etat dans la société luxembourgeoise s'élabore en 1848 et en 1868, et se redéfinit en 1881, 1898 et 1912 lors des débats sur les lois scolaires.

Le crédo libéral tel qu'il est exprimé en 1848 par le milieu politique groupé autour des frères Metz - parler de parti comme le font certains historiens me semble abusif puisqu'il ne s'agit pas d'un parti constitué - met l'accent sur le principe selon lequel tous les pouvoirs émanent de la nation. Le projet de Constitution contient explicitement ce principe emprunté à la Constitution belge. Paul Eyschen note qu'il n'est finalement pas repris dans la loi même établissant la Constitution de 1848. Mais il remarque que ce principe se retrouve implicitement dans certains titres de celle-ci(4). Le principe de la séparation des pouvoirs y est présenté comme un corollaire de la théorie de la souveraineté de la nation. De même l'article 45 ne reconnait au souverain que les pouvoirs qui lui sont expressément reconnus par la Constitution et les lois y afférentes. Le seul domaine qui reste véritablement l'apanage du grand-duc est l'exécutif.

La nouvelle chambre des députés devient pour les notables libéraux un 'marché des opinions'. L'égalité devant la loi ne signifie pas pour autant un nivellement des parts de propriété. Lorsque Charles Metz déclare que 'l'Etat c'est la propriété'(5), il peut compter non seulement sur les applaudissements des libéraux mais également sur ceux des conservateurs. L'égalité des citoyens prônée par Charles Metz dans le 'Courrier' doit être compris dans son sens aristotélicien : 'A chacun le sien'. Une condition nécessaire pour le fonctionnement de l'Etat libéral ainsi conçu

Carlo Schmitz



est l'exclusion à long terme de la vie politique des couches sociales démunies. On espère ainsi sauvegarder l'homogénéité sociale des intérêts bourgeois représentés au parlement. Rares sont les notables libéraux qui prônent le 'Nachtwächterstaat'. Norbert Metz par exemple exige un engagement assez prononcé de l'Etat en matière de bienfaisance publique .Il sait qu'en matière économique, le libéralisme du laisser-faire est une fiction. S'il a besoin de l'Etat, il affiche un libéralisme utilitariste qui considère l'Etat comme étant une institution nécessaire à la sauvegarde de ses intérêts.

Dieu a confié le gouvernement des hommes à deux pouvoirs, le pouvoir ecclésiastique et le pouvoir temporel, à l'Eglise et à l'Etat.

Un des corollaires de la question scolaire au Grand-Duché de Luxembourg - soulevée en 1843, en 1881, en 1898 et en 1912 - est le débat au sujet du rôle de l'Etat dans la société. En 1912, la position libérale dans cette querelle est très intéressante à analyser. D'abord il faut noter que les libéraux ne sont pas unis dans une même conception de l'Etat. Déjà la loi scolaire de 1898 - favorable au clergé - a révélé la désunion du mouvement libéral (6). La formation de la Ligue Libérale en 1904 n'y change rien.

Les libéraux modérés (Braun, M.Pescatore, R.Brasseur) définissent l'Etat comme l'ensemble des citoyens luxembourgeois. Il est le maître à régler l'instruction. Le pouvoir de l'Etat n'est cependant pas exercé d'une manière ombrageuse ou tyrannique. En matière scolaire,ces libéraux reprennent en fait les idées directrices de la loi Kirpach de 1881 :'Nous n'avons pas voulu nous borner à considérer l'intérêt du père de famille, et nous avons dû tenir compte de la circonstance que l'enfant n'est pas en mesure de se défendre; par conséquent, nous avons pris sa défense contre la force des parents, endurcis au point de refuser aux enfants les soins que réclame leur avenir'(7).

Les libéraux radicaux reprochent à Braun de s'arrêter à mi-chemin et de faire trop de concessions aux cléricaux. La 'Neue Zeit', organe de cette tendance politique, reproche à la nouvelle loi de maintenir la mainmise des pères de famille sur l'éducation et déplore la place de choix toujours réservée à l'enseignement de la religion (8). 'Gegen seine Diener hat der Staat Kontrollen aufgerichtet, gegen die erklärten Gegner des modernen Staatsgedankens und unserer Verfassung hat er Garantien für überflüssig gehalten' (9). Selon Jacques Maas , la désillusion des libéraux radicaux est telle qu'ils sont 'prêts à sacrifier le système de l'école publique unique à condition d'obtenir la séparation de l'Eglise et de l'Etat (10). Ils rejoignent ainsi les orateurs de la Libre Pensée (Mark, Kayser, Clement et d'autres). Au début du 20è siècle ces libéraux s'éloignent encore davantage du libéralisme doctrinaire qui voit dans l'ingérence de l'Etat dans la vie politique, économique et sociale, un mal absolu.

III. La position social - démocrate

Pour les députés sociaux-démocrates groupés autour de Michel Welter, la définition du terme 'souveraineté' implique toujours une souveraineté illimitée. L'Etat moderne est souverain dans tous les domaines. Un partage de cette souveraineté correspondrait à la négation de cet Etat (11). L'Etat est à base juridique, il est même l'incarnation du droit. Selon cette définition, l'Etat a le strict devoir de donner l'enseignement.

Déjà en 1898, les sociaux-démocrates ont précisé leur conception de l'Etat à l'occasion des débats autour de la question scolaire. La discussion tourna autour du principe du suffrage universel et de l'école gratuite. Michel Welter, évoquant le droit des pères de famille dans l'éducation des enfants, était d'avis que l'Etat et la famille ne pouvaient être des entités fondamentalement opposées car l'Etat avait le droit de représenter les familles. Ainsi l'Etat jouissait des mêmes droits que la famille et il avait par conséquent le droit d'organiser l'enseignement et de le surveiller (12).

L'idée de l'Etat qui se dégage de la social-démocratie luxembourgeoise d'avant 1914 est donc la suivante: L'Etat est un 'principe moral' (emprunt à Hegel) (13). La revendication démocratique du suffrage universel est un véritable défi lancé par les sociaux-démocrates à la bourgeoisie libérale. Il faut conquérir l'Etat pour obtenir des interventions de celui-ci en faveur des travailleurs. L'Etat n'est plus une institution neutre. Il devient du moins momentanément l'expression d'un rapport de forces politiques. Notons le bien: il ne s'agit pas d'une conception marxiste de l'Etat. Pour Marx, l'Etat est condamné à disparaître. Pour les sociaux-démocrates luxembourgeois, s'inspirant ici plutôt de Lassalle, l'institution de l'Etat correspond à un progrès culturel prodigieux. La finalité est un Etat libre, populaire qui se sera affranchi de son aspect de lutte des classes. Il ne faut pas abolir l'Etat, il faut le moraliser.

IV. La position cléricale

'Pierre répondit ainsi que les apôtres: Il faut obéir à Dieu plutôt qu'aux hommes' (Actes des apôtres 5, 29)

Ultramontaine dans son essence même, l'Eglise catholique adopte les conceptions de l'Etat propagées dans les encycliques papales. La politique de séparation de l'Eglise et de l'Etat est présentée comme une idée maçonnique qu'il faut combattre par tous les moyens (14). 'Ne pas séparer, mais au contraire concilier les deux pouvoirs' - voilà le message .

Pour les députés cléricaux, l'Etat n'est pas totalement souverain. Ils reprochent aux sociaux-démocrates et aux libéraux de vouloir instituer l'Etat de Hobbes et de Hegel. L'Etat risque de devenir une divinité qui engloutit tous les droits. En 1912, Pierre Schiltz prône un Etat fort, mais non omnipotent. L'Etat moderne conçu par les adversaires de l'Eglise opprimerait les consciences : ' Der Staat muss haltmachen vor der sittlichen Ordnung, die er niemals verletzen darf: er muss stille stehen vor den unveräusserlichen Rechten des Individuums, er findet seine Schranken in den geheiligten Rechten der Familie. Neben dem Staat besteht auch die Kirche als vollkommene Gesellschaft, auf deren Rechte der Staat keinen Übergriff machen darf (15).' Emile Reuter donne la meilleure définition de cet Etat oppresseur: 'L'Etat, c'est la majorité au pouvoir'. La volonté de l'Etat est donc synonyme de la volonté de la majorité parlementaire.

Cet Etat partisan devient particulièrement dangereux pour l'Eglise si cette majorité est constituée par ses adversaires. Reuter pense que si l'éducation scolaire est au service de l'Etat, alors l'esprit de l'éducation suivra toutes les fluctuations des majorités variables qui se succèdent au gouvernail de l'Etat (16).

Déjà en 1881, le député Fallize avait mis l'accent sur le rôle des pères de famille dans l'éducation: 'Die natürlichen Beschützer des Kindes sind die Eltern (n.d.r. dans le sens de pères de famille); der Staat scheint mir nicht der Vormund des Kindes zu sein, denn sonst müsste man dieses als eine Sache des Staates ansehen (17)'.

En résumé, nous pouvons donc dire qu'avant 1914 l'Eglise catholique et les députés cléricaux interprètent le rôle de l'Etat de la manière suivante:

- Dieu a confié le gouvernement des hommes à deux pouvoirs, le pouvoir ecclésiastique et le pouvoir temporel, à l'Eglise et à l'Etat;
- L'Eglise préside aux choses divines, l'Etat aux choses profanes;
- Chacun de ces deux pouvoirs est autonome, souverain, avec la différence que l'Eglise poursuit un but plus noble que celui poursuivi par l'Etat;
- L'Etat a le pouvoir de faire les lois et règlements nécessaires à la garantie du bien-être des hommes sur terre;
- Selon Saint-Paul, les hommes doivent s'incliner devant le pouvoir religieux et le pouvoir temporel. Mais si l'Etat ordonne une chose qui est contraire aux commandements divins, alors les chrétiens sont obligés d'obéir à l'Eglise et non à l'Etat (18).

Marc Thiel

Notes:

(1) EYSCHEN Paul , Das Staatsrecht des Grossherzogtums Luxemburg, Fribourg en Br., 1890, p.79
(2) LENK Kurt , Staatsgewalt und Gesellschaftstheorie, Munich, s.d. p.87
(3) Article 32 de la Constitution, voir EYSCHEN Paul, Das Staatsrecht ..., p.79
(4) EYSCHEN Paul, Das Staatsrecht ..., p. 80
(5) voir l'analyse sur le 'Courrier' in: CALMES, Albert, La Révolution de 1848 au Luxembourg, tome V de l'Histoire contemporaine du Grand-Duché de Luxembourg , 1957
(6) MAAS, Jacques, La loi Braun de 1912. La libération de l'instituteur, Esch-Alzette, 1987, p.16
(7) Comptes rendus de la chambre des députés, 22 novembre 1881
(8) MAAS , Jacques, Die Neue Zeit (1911-1914) Journal de combat pour la laïcité et le libéralisme radical au début du XXè siècle, in: *Galerie* (9) 1991 No 2, pp. 251-286
(9) Neue Zeit No 6, 12 mai 1912, cité dans MAAS, Jacques, Die Neue Zeit... p.260
(10) MAAS, Jacques, Die Neue Zeit... p. 261
(11) Discours de Michel Welter in: C.R. de la Chambre 23 mai 1912
(12) MAAS, Jacques, La signification politique de la loi scolaire de 1898, in . *Galerie* (4) 1986 no 3, pp.355-368
(13) voir la définition de l'Etat donnée par le député Mark, C.R. de la Chambre du 23 mai 1912
(14) Renvoi à l'encyclique 'Vehementer Nos' de Pie X du 11 février 1906 in: Kirchlicher Anzeiger ,27 juin 1912
(15) C.R. de la Chambre , 23 mai 1912
(16) C.R. de la Chambre , 23 mai 1912
(17) C.R. de la Chambre , 22 novembre 1881
(18) voir l'encyclique de Léon XIII 'Immortale Dei' citée dans le 'Kirchlicher Anzeiger' du 25 septembre 1912