

DIA 2

Le 18 août 1789, la principauté épiscopale et territoriale de Liège entra en révolution. Le mécontentement de la population à l'égard des inégalités politiques et économiques, vis-à-vis du caractère jugé trop autoritaire du prince-évêque ou encore contre l'absence de répartition équitable du pouvoir entre les représentants des ordres et le prince avait mené au renversement des équilibres politiques. Toutefois, la Révolution liégeoise n'envisageait pas, dans un premier temps, de bouleverser les cadres traditionnels.

DIA 3

Les états, association des trois ordres de la principauté (clergé primaire [cathédrale], noblesse et tiers [23 bonnes villes]), n'avaient pas été renversés par les révolutionnaires, pour la plupart issus du tiers état, et continuaient d'incarner la seule représentation de la population avec le prince-évêque, maintenu dans ses fonctions.

Depuis la paix de Fexhe (1316), le système institutionnel liégeois, appelé *Sens du pays*, voulait que les lois, les impôts ou encore la ratification des traités internationaux soient soumis à l'approbation unanime des trois ordres et du prince-évêque. Un vote unanime entraînait la mise en application de la mesure moyennant le contresing du chancelier du Conseil privé, qui était systématiquement un chanoine de la cathédrale. Par ce geste, le chancelier endossait la responsabilité des actes du prince devant les tribunaux.

Toutefois, ce fonctionnement institutionnel fut mis à mal par le recours aux pouvoirs de police générale et par les conflits politiques internes entre ordres privilégiés et état tiers. Mais, au lendemain du 18 août 1789, les états projetèrent de se réunir comme ils avaient l'habitude de le faire. Le prince-évêque les convoqua selon les formes traditionnelles et annonça son souhait de prendre part aux travaux en vue de permettre la tenue d'élections libres, de rééquilibrer la charge fiscale entre les trois ordres et de réfléchir à une constitution.

DIA 4

Or, le 26 août 1789, le prince et plusieurs dignitaires, comme le chancelier, s'enfuirent vers Trêves afin d'y réclamer l'aide de l'empereur. Rapidement, l'archevêque de Cologne, Maximilien de Habsbourg, se déclara favorable à une exécution d'Empire par l'intermédiaire du cercle de Westphalie, dont il était, avec le roi de Prusse et le duc de Bavière, l'un des trois directeurs.

Cette intervention armée fut autorisée quelques jours plus tard par la Chambre impériale, juridiction suprême de l'Empire. Mais, la Prusse, dont le ministre des Affaires étrangères, Herzberg, était notoirement favorable aux idéaux des Lumières, s'interposa et envoya, en décembre 1789, un contingent militaire pour faire écran entre la Révolution et le Saint-Empire. La présence des troupes prit fin en avril 1790.

Cependant, le spectre prussien ne disparut pas avant l'intervention militaire de l'Autriche à Liège en janvier 1791. Au cours de ce laps de temps compris entre janvier 1790 et janvier 1791, les états révolutionnaires tentèrent de réformer la principauté.

DIA 5

En synthèse, la Révolution liégeoise était divisée en deux camps si on exclut la partie princière, elle-même traversée par des divisions internes. D'un côté se trouvaient les modérés attachés au droit d'Empire et aux traditions juridiques de la principauté. Ceux-ci souhaitaient réformer en respectant le mode institutionnel en vigueur, ce qui impliquait de faire appel au *Sens du pays*.

De l'autre se regroupaient les radicaux à tendances diverses. Ceux-ci espéraient transformer la principauté en ne tenant pas compte du droit d'Empire, considéré comme vieux et inadapté, voire en imitant les réformes françaises concomitantes.

L'équilibre politique, jusqu'à la fin de l'été 1790, penchait en faveur des modérés. Même après avoir réformé la Cité de Liège selon le modèle parisien au cours des mois de juin/juillet 1790, les radicaux durent composer avec les modérés issus de l'état tiers, du clergé et de la noblesse. Or, pour les satisfaire, il fallait convoquer le *Sens du pays*, compétence réservée au prince-évêque qui avait fui près d'un an auparavant.

De plus, l'état primaire s'était scindé en deux blocs à l'occasion du départ des troupes prussiennes, l'un se rendant à Aix-la-Chapelle, siège du cercle de Westphalie, et l'autre, minoritaire, demeurant à Liège pour participer aux travaux des états laïcs. Bref, le *Sens du pays* était brisé.

Aussi, en mars 1790, les états laïcs évoquèrent une alternative inédite dans l'histoire de la principauté de Liège, mais fondée sur d'anciens principes du droit liégeois : la création d'un conseil de régence révolutionnaire qui pourrait se substituer au prince-évêque, au Conseil privé et au bloc scissionnaire du chapitre cathédrale.

DIA 6

Cette solution comportait, néanmoins, plusieurs risques. Premièrement, du choix du régent allait dépendre l'avenir de la Révolution liégeoise et de ses relations avec l'Europe. Deuxièmement, au-delà de la personne désignée, il fallait s'assurer que l'institution profite d'une légitimité suffisante aux yeux du Saint-Empire afin que les réformes puissent se maintenir à long terme. Troisièmement, il était essentiel, pour conserver l'adhésion des modérés, d'éviter de remplacer le prince-évêque, qui, dans les faits comme dans le droit, n'était pas inapte à régner. Son éloignement géographique avait, certes, ouvert une période de *sede vacante*, reportant la charge du gouvernement sur le chapitre cathédrale, mais en aucun cas il n'était envisageable de substituer un tiers au prince-évêque légitimement élu avant la Révolution.

Or, le droit liégeois prévoyait qu'un mambour, donc un administrateur temporaire, soit nommé dans un tel cas. Mais, plus aucun mambour n'avait été désigné à Liège depuis le XV^e siècle et les dernières sources normatives à propos de la mambournie remontaient, au mieux, à la fin du Moyen Âge. Autrement dit, elles étaient en décalage avec les aspirations révolutionnaires de la fin du XVIII^e siècle.

Et, de fait, pour appuyer son projet, l'état tiers exhuma un diplôme de 1106 dans lequel il était précisé les règles pour désigner le mambour. Celui-ci disposait que la mambournie revenait au grand prévôt de la cathédrale et, à défaut, à l'avoué de Hesbaye, également membre du chapitre cathédral. Or, ces deux personnes avaient fui avec le prince. Dans ce cas, le diplôme stipulait que la charge devait revenir à un « gentilhomme du pays ».

Pour l'état primaire resté à Liège, les gentilhommes se réduisaient à n'importe quel chanoine resté fidèle à la Révolution. Pour l'état noble, il devait s'agir d'un noble. Pour l'état tiers, il fallait tenir une élection. Mais, un candidat manœuvrait depuis la fuite du prince-évêque en 1789 : le prince-archevêque Ferdinand de Rohan, chanoine de Saint-Lambert.

Rohan n'était pas apprécié en France, où l'affaire de son parent, le cardinal de Rohan ainsi que sa position sociale, déplaisaient à la frange radicale des révolutionnaires, ni en Autriche, où l'archevêque Maximilien de Cologne convoitait le siège de Liège. Rohan s'était donc tourné vers les Provinces-Unies et la Prusse, qui le soutinrent afin d'entraver la politique des Habsbourg.

À défaut d'être consensuel, Rohan s'était donc ménagé de puissants appuis extérieurs et faisait figure de candidat le plus sérieux. Or, la Chambre impériale, dès le projet connu, condamna la mambournie et confirma les droits du prince-évêque sur le siège de Liège. Déjà, la régence révolutionnaire subissait un revers.

DIA 7

Ceci n'empêcha pas l'archevêque de mener une véritable campagne électorale pour gagner l'adhésion populaire. Rohan pensait qu'en s'associant la population, il pourrait faire pression sur les états et se faire désigner mambour sans élection. Pour les chefs de la Révolution, à commencer par ceux qui souhaitaient rester fidèles aux droits liégeois et de l'Empire, le procédé était tout à fait inédit. Si Rohan forçait les états à le choisir, il romprait ce qui restait d'unité en leur sein et, assurément, annihilerait les reliquats de la paix de Fexhe. De plus, cette démarche contrariait les états privilégiés. Ni la noblesse ni le clergé n'entendaient être dépossédés de leurs droits par la force populaire.

Herzberg débloqua la situation en apportant publiquement son soutien à la candidature de l'archevêque. En réalité, ce dernier avait conclu un accord secret avec le roi. En l'échange du soutien de la Prusse, Rohan devait supporter toutes les mesures décidées en amont par Berlin. Si celles-ci impliquaient un retour du prince-évêque, l'archevêque, et donc la Révolution, devrait se plier aux ordres de Frédéric-Guillaume II.

Le 13 septembre 1790, Ferdinand de Rohan fut désigné régent de la nation liégeoise par les trois états et prêta le serment constitutionnel. L'archevêque y jurait « d'être fidèle à la Nation, à la loi, de maintenir les principes de la Révolution du 18 août 1789, de surveiller l'exécution des lois émanées et à émaner par le *Sens du pays* et de ne jamais me servir du pouvoir qui m'a été confié que pour l'utilité générale ».

La cérémonie se tint en l'absence de l'état primaire, de l'état noble et de la frange radicale de l'état tiers. Pour les premiers, Rohan trahissait tout ce qu'il devait incarner en tant que prélat et prince français. Pour les seconds, l'archevêque n'était qu'un autre prélat, qui, comme le prince-évêque, ferait triompher les intérêts de l'aristocratie sur ceux du peuple, ici entendu comme l'ensemble de la population des campagnes et des villes non privilégiées.

DIA 8

Par ailleurs, l'avènement de Rohan ne régla en rien la question des pouvoirs de la régence, pomme de discorde entre les états. La première ébauche de législation fut présentée par le tiers avant d'être rapidement contrée par les ordres privilégiés.

Le tiers avait suggéré que le régent soit accompagné d'un conseil de régence au sein duquel il n'exercerait aucune compétence autre que de veiller à la bonne exécution des volontés nationales exprimées par les représentants élus au sein du *Sens du pays*. En substance, le conseil de régence héritait des compétences de l'ex-Conseil privé du prince-évêque et conservait les pouvoirs de police générale uniquement pour garantir l'ordre public.

Le conseil de régence, incarnation de l'exécutif, conservait également une part importante du pouvoir judiciaire en récupérant les compétences d'arbitrage du Conseil privé ainsi qu'une partie des compétences des anciens tribunaux supérieurs de la principauté, notamment pour juger les officiers qui avaient rompu leurs serments de fidélité à la Révolution.

Quant à la composition du conseil, le tiers proposa qu'elle se partage entre le régent et douze conseillers désignés par les trois états sans clef de répartition entre les ordres. Chaque conseiller assurerait, pour un mois, la présidence du conseil. Comme le chancelier du Conseil privé, le président devait contresigner les actes du régent et s'en rendre responsable devant les états. Les mandats s'exerçaient à l'annalité sans reconduction.

Les ordres privilégiés firent une contre-proposition afin d'inscrire dans la législation le caractère provisoire de la régence, à l'instar de la mambournie. Celle-ci prendrait fin dès que le prince-évêque ou son successeur reprendrait la charge du pays.

Afin de ne pas créer un précédent institutionnel sur lequel les radicaux pourraient bâtir un discours visant à limiter les pouvoirs territoriaux du prince-évêque, le clergé et la noblesse reportèrent la majorité des compétences du conseil de régence sur le régent lui-même. Il était le seul à pouvoir veiller à l'exécution constitutionnelle des lois et à la continuité du *Sens du pays*. Il était le seul président du conseil de régence et les lois seraient promulguées en son nom et pas en celui de la Nation liégeoise. Toutefois, comme pour l'ancien Conseil privé, un chef du conseil de régence, pendant du chancelier d'Ancien Régime, serait désigné par les états pour contresigner les actes du régent.

Les compétences du conseil de régence se modelaient donc sur celles du Conseil privé du prince-évêque, tandis que le régent redevenait une sorte de mambour dépositaire des pouvoirs temporels du prince-évêque en son absence, mais pas le prince-évêque lui-même. Toutefois, le régent disposait, désormais, d'un droit de veto.

Il pouvait suspendre une loi votée par les états et forcer la tenue d'un nouveau débat. Si les états votaient à nouveau la loi, le veto du régent n'était plus applicable. Cette idée d'un veto suspensif n'était pas sans rappeler les dispositions de la Constitution française de 1791¹.

Pour rappel, l'Assemblée nationale était divisée entre les opposants au veto royal et les partisans d'un veto absolu. Les députés à la frontière entre les deux sensibilités avaient, quant à eux, proposé une solution de compromis par l'intermédiaire d'un veto suspensif. La Constituante se trouvait donc fracturée en deux blocs principaux qui s'opposaient sur la nature juridique de la sanction royale².

Dans le premier, les sensibilités s'écartelaient entre les radicaux, qui rejetaient le principe d'un veto, et les modérés qui préféraient la doctrine du veto-appel au Peuple. Dans le deuxième, le roi disposait d'un droit de veto, qui devait contrebalancer l'Assemblée nationale. Mais, pour apaiser les craintes concernant d'éventuels abus par le roi de ses pouvoirs constitutionnels, les modérés présentèrent un projet de sanction-veto pendant deux législatures avec l'obligation pour le roi de sanctionner le décret réitéré par une troisième. Elle entendait donc que l'exécutif soit libre de mettre son veto, sauf au terme d'un délai destiné en pratique à ne jamais être atteint.

À Liège, les théories constitutionnelles n'étaient pas aussi développées. L'émiettement des états et le maintien du principe d'unanimité selon un vote par ordre et non par tête ne permirent pas la création d'un espace de réflexion suffisant. Mais, force est de constater que les débats français avaient traversé la principauté.

Quant aux pouvoirs judiciaires du conseil de régence, ils étaient réduits à un strict droit de remontrance à l'encontre des officiers. La composition du conseil était réduite à six conseillers (deux par ordre).

¹ « Dans le cas où le roi refuse son consentement, ce refus n'est que suspensif. - Lorsque les deux législatures qui suivront celle qui aura présenté le décret auront successivement représenté le même décret dans les mêmes termes, le roi sera censé avoir donné la sanction ». « Constitution de 1791 », in *Conseil constitutionnel* [en ligne] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791> (consulté le 25 novembre 2025).

² Sur les débats, voy. GLENARD G., *L'exécutif et la constitution de 1791*, Paris, PUF, 2010, p. 98 et ss.

D'un point de vue général, les ordres privilégiés cherchèrent à contrebalancer les limites imposées par le tiers et à préserver les formes du droit liégeois. Le conseil de régence imitait à plusieurs égards le Conseil privé. Surtout, noblesse et clergé réaffirmaient la nature du mambour, à savoir un gestionnaire temporaire. Dès lors, le caractère constitutionnel de la régence, au sens où le tiers l'entendait, avait disparu.

DIA 9

Mais, en renforçant le caractère provisoire de l'institution, les ordres privilégiés affaiblirent sa capacité à stabiliser la Révolution. Certes, le régent avait récupéré quelques pouvoirs, dont un droit de veto, mais l'incertitude autour de sa survie politique rendait le travail de réforme caduque.

Les débats autour de la régence suscitérent, en outre, un vif émoi. Débordé par les radicaux, Rohan fut également rattrapé par la diplomatie prussienne. L'intransigeance des Électeurs ecclésiastiques ainsi que les intérêts de Frédéric-Guillaume II vis-à-vis de l'Autriche laissait croire au régent que ses fonctions s'arrêteraient rapidement.

Rohan tenta donc de rentrer en France en octobre 1790, sans succès. Il essaya alors de négocier avec le nouvel empereur du Saint-Empire, Léopold II, la coadjutorerie de Liège, ici encore en vain. La Chambre impériale rejeta immédiatement l'argumentation de l'archevêque au motif que « les exemples des anciens mambours ne sont plus applicables à la façon dont les évêchés de l'Empire, selon ses loix et sa constitution, doivent être gouvernés aujourd'hui³ ». Ainsi, ce fut un Rohan déchu qui s'enfuit en décembre 1790. Le conseil de régence ne vit jamais le jour.

Quant aux dirigés, à savoir les ordres privilégiés et le tiers, ils condamnèrent la fuite de Rohan. Son départ laissait la Révolution sans chef, alors même qu'on apprenait, en décembre, que Léopold II allait envoyer son armée à Liège. Tandis que le tiers quitta la principauté en ordre dispersé, les ordres privilégiés demeurèrent dans la Cité. Le 4 janvier 1791, les lambeaux d'états supprimèrent définitivement le conseil de régence.

³ *Lettre de Hoffmann à Rohan, Wetzlar, 21 octobre 1790, AN, T//1542, fol. 1.*