L'extrême centre est-il exportable ?

Une comparaison entre la France et les Pays-Bas, 1814-1820

*Is the notion of the "extreme centre" exportable? A comparison between France
and the Netherlands, 1814-1820*

Matthijs Lok

Traducteur : Sabine de Mezamat et Willem Frijhoff

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ahrf/10601>

DOI : 10.4000/ahrf.10601

ISSN : 1952-403X

Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

Édition imprimée

Date de publication : 1 septembre 2009

Pagination : 143-159

ISBN : 978-2-200-92559-8

ISSN : 0003-4436

Référence électronique

Matthijs Lok, « L'extrême centre est-il exportable ? », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 357 | juillet-septembre 2009, mis en ligne le 01 septembre 2012, consulté le 23 avril 2022. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/10601> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ahrf.10601>

L'EXTRÊME CENTRE EST-IL EXPORTABLE ? UNE COMPARAISON ENTRE LA FRANCE ET LES PAYS-BAS, 1814-1820

Matthijs LOK

Cet article pose la question de l'éventuelle possibilité d'exporter le concept d'« extrême centre » du champ français vers d'autres pays européens, ayant connu à partir de 1795 et sous l'Empire, l'influence ou le modèle d'une politisation ou d'une administration de type français. « L'extrême-centre » compris comme la politique de la modération couplée à un exécutif fort et à une souplesse idéologique de la part d'élites peu soucieuses de fermeté idéologique, peut être repéré dans le Royaume des Pays-Bas, après 1815. Durant la Restauration, la modération apparaît comme un projet, comme une pratique d'administration et enfin comme un langage rendant possible des perspectives de recherches comparées sur la vie politique des pays européens influencés par la France, bien après 1815.

Mots-clés : modération, extrême centre, Restauration, Royaume Uni des Pays-Bas, Étienne-Denis Pasquier, Cornelis Felix Van Maanen.

La République des girouettes

En 2005 a paru la monographie de Pierre Serna intitulée *La République des girouettes. 1789-1815 et au-delà*¹. Par bien des aspects cet ouvrage constitue une nouvelle approche de l'histoire politique française,

(1) Pierre SERNA, *La république des girouettes. 1789-1815 et au-delà. Une anomalie politique : la France de l'extrême centre*, Seyssel, Champ Vallon, 2005.

plus particulièrement de la période de la Révolution et de l'Empire. En premier lieu, c'est la conception du livre qui est notable : la monographie n'est pas conçue selon le schéma chronologique habituel mais commence au XIX^e siècle pour remonter ensuite dans le temps. Au lieu d'analyser l'histoire française révolutionnaire et post-révolutionnaire selon le schéma de la lutte des « deux France », celle de la Révolution et celle de la contre-révolution, l'auteur interprète l'expérience française en partant d'une recherche des forces du centre. À l'en croire, le moment où s'expriment le mieux les forces de « la France de l'extrême centre » correspond aux années 1814-1815, la période trouble du passage de l'Empire à la monarchie de la Restauration. L'attention toute particulière portée à cette période de transition constitue le troisième critère permettant de construire le débat autour de cet ouvrage. Les premières années de la Restauration ne sont pas conçues comme « une anomalie politique » dans l'histoire politique française ni seulement comme une période de réaction affligeante après les jours glorieux de la Révolution et de l'Empire. En revanche, les années 1814-1815 constituent le laboratoire du concept de la France de « l'extrême centre » dont la littérature sur les girouettes est l'expression. L'hypothèse repose sur l'idée que la construction d'un « extrême centre » constituait le pendant idéologique d'un autre processus, celui de la construction d'un pouvoir exécutif moderne.

Le concept d'extrême centre ainsi défini pour la France est-il exportable ?

Cet article propose, sur deux points, une modification ou plutôt un ajout au concept débattu. Tout d'abord, la France de l'extrême centre ne se termine pas en 1815. Ce sont précisément les premières années de la Restauration, jusqu'en 1820, qui furent la période par excellence de recherche d'un centre politique et fonctionnel. Par conséquent, il s'agirait de montrer comment durant les premières années de la Restauration, le problème de l'extrémisme et de la modération fut envisagé et quel rôle cette question a joué lors de la mise en place du nouveau régime. Deuxièmement il sera tenté de montrer que « La République des Girouettes » ne fut pas seulement un phénomène uniquement français mais bien un problème à l'échelle européenne. Un cas de figure particulier permettra d'établir une comparaison avec les développements français : les Pays-Bas. Non que les Pays-Bas soient uniques mais la monarchie de la Restauration néerlandaise offre un exemple accompli d'un régime post-napoléonien et se prête bien, ainsi, à une historiographie comparative. Les problèmes

qui se sont posés au cours des premières années de la monarchie de la Restauration aux Pays-Bas, étaient somme toutes assez similaires à ceux qui se sont posés en France.

L'hypothèse de travail soutenue dans ces pages est qu'une politique de l'extrême centre fut menée entre 1814 et 1820 aussi bien en France qu'aux Pays-Bas. Cette politique revêtait trois aspects indissolublement liés. Tout d'abord, la politique de l'extrême centre fut un projet institutionnel : une culture politique avec les institutions qui y correspondaient devait constituer une alternative aux systèmes de pensée dominants extrémistes, radicalement opposés, de la révolution et de la contre-révolution. Deuxièmement, la politique de l'extrême centre fut une pratique étatique. La construction d'un nouveau vocabulaire dans lequel l'extrémisme et la modération furent redéfinis et délibérément opposés, constituait un troisième phénomène. L'article se propose de revenir successivement sur ces trois manifestations de la politique de l'extrême centre.

La situation politique en 1814

La thèse en cours développe les comparaisons entre les deux pays². Il faut se contenter de constater ici que la situation politique au début de 1814 était comparable dans les deux pays. Le 15 novembre de l'année précédente, l'administration impériale des départements de la Hollande, que Napoléon avait en 1810 annexés à l'Empire, s'effondra. Une administration provisoire représentant le prince d'Orange fut mise en place sous la direction du régent orangiste Gijsbert Karel van Hogendorp. Le prince d'Orange, fils du stathouder qui en 1795 avait dû fuir devant l'invasion des armées révolutionnaires françaises, débarqua, aidé par les Anglais, le 30 novembre 1813. Après son entrée triomphale à Amsterdam le 2 décembre suivant, il fut proclamé roi sous le nom de Willem I (Guillaume I^{er}) et on lui confia le pouvoir souverain. En France également, après la capitulation de Paris, le 30 mars 1814, une administration provisoire fut instaurée par Charles-Maurice de Talleyrand, figure possible de Van Hogendorp français³. Dans les deux cas, après une absence de plusieurs

(2) Matthijs Lok, *Windvanen. Napoleontische bestuurders in de Nederlandse en Franse Restauratie, 1813-1820* [Les Girouettes. Les hauts fonctionnaires napoléoniens sous la Restauration aux Pays-Bas et en France, 1813-1820], Amsterdam, Bert Bakker, 2009. Thèse de doctorat soutenue à l'université d'Amsterdam 2009, avec un résumé français traduit du néerlandais par Annie Jourdan.

(3) Emmanuel de Waresquiel, *Talleyrand. Le prince immobile*, Paris, 2003 ; *Id.*, « Talleyrand et la légitimité : la "révolution" du 31 mars 1814 », Jean-Yves MOLLIER, Martine REID et Jean-Claude YON (eds.), *Repenser la Restauration*, Paris, Nouveau Monde Éditions, 2005.

décennies, une ancienne dynastie reprit le pouvoir, grâce à l'appui international, notamment des Anglais. Les deux nouveaux régimes avaient à faire face au même problème : comment retrouver leur stabilité et leur légitimité dans un contexte politique qui en était totalement dépourvu⁴.

En France comme aux Pays-Bas, la politique de l'extrême centre menée par la monarchie de la Restauration était fondée dans le but de retrouver une stabilité et une légitimité⁵. En France, cette quête vers le centre était menacée des deux côtés de l'échiquier politique. Le groupe des ultras et des exagérés, pour demeurer dans une rhétorique employée alors, consistait d'une part en ceux que leurs adversaires appelaient les « ultraroyalistes », et d'autre part dans un rassemblement composite de partisans de la Révolution, allant du bonapartisme à une conception étatique libérale. Ces derniers n'acceptaient aucun compromis sur les principes révolutionnaires de 1789 ou même de 1792⁶.

Au cours des premières années de la Restauration, les ultraroyalistes refusant toute concession furent les principaux adversaires d'une politique de modération : ils souhaitaient faire table rase de l'héritage révolutionnaire et rétablir ce qui, à leurs yeux, était la structure de l'Ancien Régime prérévolutionnaire⁷. Bien entendu, la lutte entre les « deux France », celle de la Révolution et celle de la contre-révolution, remontait déjà à 1789 ou même encore avant. Comme l'explique Pierre Serna, Thermidor et le régime napoléonien peuvent déjà être considérés comme des moments de modération de façade, cachant une politique de répression visant à mettre fin à la Révolution. La politique de l'extrême centre du gouvernement de la Restauration à ses débuts était, à bien des égards, la poursuite de la politique menée de façon différente depuis Thermidor, puis avec des objectifs différents mais avec des moyens similaires sous Napoléon.

(4) Yves-Marie BERCÉ (dir.), *La fin de l'Europe napoléonienne 1814. La vacance du pouvoir*, Actes du colloque de Reims, 1989, Paris, H. Veyrier, 1990.

(5) Emmanuel de WARESQUIEL, *L'histoire à rebrousse-poil. Les élites, la Restauration, la révolution*, Paris, Fayard, 2005, p. 43-45.

(6) Laurent NAGY, *Le romantisme en action*, thèse de doctorat soutenue à l'université de Paris VIII-Saint Denis en 2006.

(7) « Il aurait fallu oser dire que les troubles pouvaient tirer leur origine de côtés différents, que même depuis deux mois, si des cris séditieux, si des actes répréhensibles pouvaient être reprochés aux hommes de la Révolution, aux partisans de la République ou de l'Empire, les violences exercées avec le plus d'audace et de la manière la plus coupable émanaient presque toutes du parti royaliste », Étienne Denis PASQUIER, *Histoire de mon temps. Mémoires du Chancelier Pasquier*, publiés par M. le duc d'Audiffret-Pasquier, IV, Paris, 1893-1894, p. 8.

En 1814, la société néerlandaise se partageait elle aussi en deux camps, bien que la lutte y fût moins douloureuse et s'y accompagnât de moins de violence que dans la Grande Nation. D'un côté, on trouvait le parti des « véritables amis de la Patrie et des Orange » qui prônait un retour franc ou partiel au régime de l'ancienne république et le rétablissement du protestantisme comme religion dominante. À l'opposé se situaient les patriotes qui étaient arrivés au pouvoir à la suite de la Révolution batave et dont beaucoup avaient occupé de hautes fonctions sous le royaume de Hollande de Louis-Napoléon et à l'époque de l'annexion par l'Empire. Ces « patriotes » voulaient maintenir coûte que coûte l'héritage principal de la Révolution batave, à savoir l'État centralisé et l'égalité des droits face aux différentes confessions religieuses⁸. Comparé au cas français, la lutte des partis revêtait aux Pays-Bas un caractère moins idéologique. En 1813 et 1814, c'était avant tout une lutte pour l'acquisition des postes de pouvoir dans le nouveau régime de la Restauration qui motivait les tensions dans l'espace public. Les partis étaient l'émanation de réseaux sociaux, étroitement liés entre eux par toutes sortes de liens amicaux et familiaux⁹. C'est pourquoi la lutte des partis aux Pays-Bas offre l'impression d'une confrontation plutôt terne. Pourtant les contemporains considéraient l'existence des différents partis comme le problème politique et social majeur. Aux Pays-Bas aussi, des tentatives avaient été faites dès 1801 pour associer les anciens régentes orangistes au nouveau régime et là encore, pour mener à bien sa politique de réconciliation, le régime de la Restauration dut poursuivre la politique inaugurée par les régimes précédents¹⁰.

La modération : projet institutionnel

L'emploi de la modération devait présenter une alternative à la lutte des partis dépeinte ci-dessus et offrir la légitimité à un régime qui en avait bien besoin. Cette modération fut d'abord mise en place comme projet idéologique et institutionnel. Dans les deux pays, on reconnaît des éléments similaires dans ce projet : la constitution, la représentation de la

(8) Annie JOURDAN, *La Révolution batave entre la France et l'Amérique (1795-1806)*, Rennes, PUR, 2008.

(9) Matthijs LOK, *Windvanen [...]*, op. cit., chapitres III et IV.

(10) Annie JOURDAN [et Martijn J. van der BURG], « Napoléon et les élites patriotes bataves : un même combat ? », dans Thierry LENTZ (éd.), *Napoléon et l'Europe. Regards sur une politique*, Paris, Fayard, 2005, p. 226-257.

monarchie, l'oubli, et le rôle central du pouvoir exécutif doivent incarner et mettre en action ce principe.

Les deux régimes de Restauration reposaient juridiquement sur la Charte constitutionnelle. Celle-ci devait aussi apparaître comme un instrument important de la réconciliation nationale. Pour atteindre cet objectif, les textes fondateurs fonctionnaient de deux façons : en établissant une corrélation entre les acquis révolutionnaires et les fondements prérévolutionnaires, elle se voulait en soi un symbole de réconciliation. En outre, ces chartes proposaient de réguler les règles du jeu politique en un cadre apparemment neutre dans lequel la lutte des partis pouvait s'exprimer sans violence. Le fait que les Bourbons donnèrent leur consentement à une nouvelle Charte était en soi significatif : ils n'entendaient pas renouer avec la situation prérévolutionnaire. Des passages importants de la Charte du 4 juin 1814 sont issus de l'héritage révolutionnaire, surtout l'égalité de chacun devant la loi. Pourtant la forme du texte, une charte octroyée, laissait entendre que la constitution ne reposait pas sur un contrat entre le roi et la nation souveraine, mais qu'elle était un don du roi à la nation. Emmanuel de Waresquiel peut conclure que la Charte était caractérisée par une « ambiguïté d'interprétation »¹¹.

On retrouve cette même ambiguïté dans la constitution néerlandaise approuvée le 29 mars 1814 par une assemblée d'environ six cents notables élus. D'une part on reprit, parmi les thèmes principaux issus de l'héritage révolutionnaire, l'égalité devant la loi et l'État centralisé. D'autre part, on masqua les innovations révolutionnaires sous un vocabulaire républicain prérévolutionnaire ancien, parfois même inventé. Ainsi l'Assemblée nationale néerlandaise prit le nom prérévolutionnaire républicain de « Staten-Generaal » (États-généraux), encore utilisé de nos jours. De même, la position du roi pouvait être comprise de différentes manières selon les constitutions de ces deux pays¹². Cette ambiguïté des textes constitutionnels de la Restauration ne conduit-elle pas à une question plus large : l'ambiguïté, sous la forme de l'imprécision des statuts précis des textes, n'est-elle pas une condition nécessaire à la modération ? Grâce à une formulation ambiguë, en effet, les différents partis peuvent lire

(11) Emmanuel de WARESQUIEL et Benoît YVERT, *Histoire de la Restauration 1814-1830. Naissance de la France moderne*, Paris, Perrin, 2002, p. 60. Cf. Pierre ROSANVALLON, *La monarchie impossible. Les chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard, 1994.

(12) Niek C.F. van SAS et Henk te VELDE (éds.), *De eeuw van de grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917*, Deventer, 1998 ; P. van VELZEN, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid, theorie en praktijk*, Nijmegen, Wolf legal publishers, 2005.

comme ils l'entendent les instruments de modération et de pacification que sont la Charte française et la Constitution hollandaise. Ils peuvent accepter plus facilement qu'elle serve de cadre neutre pour les règles du jeu politique.

La représentation de la monarchie constituait un autre élément de la politique de la Restauration de l'extrême centre à ses débuts. L'image de la monarchie de la Restauration provient en grande partie de l'empreinte réactionnaire donnée au pouvoir en France par Charles X après 1824 et par la monarchie autoritaire exercée par Guillaume I^{er} vers la fin de son règne. La monarchie présentait pourtant une toute autre image lors de la mise en place du nouveau régime. Bien que les styles de gouvernement de Louis et de Guillaume fussent très différents – Guillaume s'occupait dans les moindres détails de la politique du gouvernement tandis que Louis déléguaient l'exécution pratique à ses premiers ministres – la représentation de leur royauté montrait de nombreuses similitudes. Lors des proclamations faites à leurs pays respectifs, ils se présentaient de prime abord comme porteurs de paix et d'union. L'union succédait aux déchirements de la décennie révolutionnaire et la paix suivait les guerres napoléoniennes qui avaient ruiné l'économie des deux pays. Initialement, ce message d'union, de paix et de prospérité pesait davantage dans la représentation de la royauté qu'une légitimité traditionnelle fondée sur des droits dynastiques anciens et sur des principes religieux.

À cette image de Guillaume et de Louis, princes de la paix, venait s'ajouter la métaphore traditionnelle du père¹³. Dans l'image qu'on se faisait de la monarchie, l'autorité des deux souverains revêtait un caractère paternel, ferme et doux à la fois. Les nations française et néerlandaise étaient représentées comme une famille déchue après la longue absence de l'autorité paternelle et se retrouvaient de nouveau réunies autour du chef de famille. Les deux souverains puisaient aussi dans l'histoire pour donner forme à leur royauté. Louis prenait exemple sur Henri IV qui symbolisait aussi bien la réconciliation entre protestants et catholiques – comprenons révolutionnaires et anti-révolutionnaires – qu'un pouvoir commençant déjà à être fortement centralisé.

(13) Natalie SCHOLZ, *Die imaginierte Restauration. Repräsentationen der Monarchie im Frankreich Ludwigs XVIII*, Darmstadt, WBG, 2006 ; Remieg AERTS, « Een staat in verbouwing. Van Republiek naar constitutioneel koninkrijk, 1780-1848 », dans Remieg AERTS e.a., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990*, Nijmegen/Amsterdam, 1999, p. 68-70.

Guillaume fit lui aussi appel à ses prédécesseurs du XVI^e siècle et notamment au habsbourgeois Charles V qui, régnant avec panache sur ses Provinces Néerlandaises encore unies, devint la personnification historique de l'unité nationale et servit de modèle au roi Guillaume.

Un troisième élément similaire de la politique de la Restauration, lié au culte et aux pratiques mythifiées de Henri IV, fut l'oubli du passé récent. La façon dont s'appliquait cette politique de l'oubli dans les deux royaumes montrait cependant de grandes différences. Dans son discours du 14 avril devant le Sénat, Monsieur fit comprendre qu'« il ne peut plus y avoir parmi nous qu'un sentiment, il ne faut plus se rappeler le passé : nous ne devons plus former qu'un peuple de frères ». Sur le plan constitutionnel, cette opinion fut traduite dans l'article 11 de la Charte. Dans cet article figurait l'interdiction d'enquêter sur le passé des fonctionnaires et l'oubli était une obligation qui s'appliquait aussi bien aux citoyens qu'aux tribunaux. En France, par conséquent, le concept de l'oubli était publiquement exprimé et traduit sur le plan constitutionnel et juridique¹⁴. Aux Pays-Bas on fit l'impasse sur l'oubli. Dans son discours d'ouverture du parlement, Guillaume I^{er} ne consacra pour ainsi dire aucune attention aux dix-huit années de révolution et d'annexion qui venaient de s'écouler. Son discours porta sur le processus pratique de reconstruction et sur le redressement de la prospérité nationale. Il existait une sorte d'accord tacite entre les membres de l'élite néerlandaise pour ne plus évoquer le passé récent, ni en termes positifs ni en termes négatifs¹⁵. Grâce à la réprobation écrasante de l'opinion publique et aux actions rapides de la police et de la justice, on réduisit au silence les auteurs de libelles qui exigeaient qu'on fit justice aux hauts fonctionnaires en place sous le régime d'annexion¹⁶.

Un bon nombre d'historiens, parmi lesquels Jean Tulard et S. Kroen, sont d'avis que les événements liés aux Cent-Jours ont causé une fracture

(14) Sur l'oubli français : Sheryl KROEN, *Politics and theater. The crisis of legitimacy in Restoration France 1815-1830*, Berkeley and Los Angeles, 2000 ; Bettina FREDERICKING, « "Il ne faut pas être le roi de deux peuples" : strategies of national reconciliation in Restoration France », *French History*, décembre 2008, p. 446-468 ; Emmanuel FUREIX, « Le deuil de la révolution dans le Paris de la Restauration (1814-1816) », dans *Repenser la Restauration [...] op. cit.*, p. 17-29.

(15) Sur l'influence de la légende noire de Napoléon sur l'oubli néerlandais : Matthijs LOK, « Un simulacre de roi. Les représentations néerlandaises du roi Louis sous la Restauration », dans Annie JOURDAN (ed.), *Louis Bonaparte, roi de Hollande*, Nouveau monde Éditions (à paraître).

(16) Sur l'oubli néerlandais : Niek C.F. van SAS, *De Metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit 1750-1900*, Amsterdam, AUP, 2004, p. 345 ; Jeroen C. van ZANTEN, *Schielijk, Winzucht, Zwaarhoofd en Bedaard. Politieke discussie en oppositievorming 1813-1840*, Amsterdam, Wereldbibliotheek, 2004 ; Matthijs LOK, *Windvanen [...] op.cit.*, chapitre IV.

dans l'évolution du régime de la Restauration. Après les Cent-Jours, la Restauration serait passée d'un régime de réconciliation à un système réactionnaire et répressif¹⁷. Bien que l'on ne puisse nier que le retour de Napoléon ait eu un grand impact sur la Restauration française, la fuite de l'Aigle ne signifiait pas pour autant la fin de la politique de l'oubli. Après les premières déclarations courroucées, les discours de Louis étaient à nouveau teintés d'une volonté de réconciliation. Dans le sud, la terreur blanche succédant à Waterloo fut réprimée autant que possible par le pouvoir central bien que, initialement, cela ne produisit guère l'effet escompté. La proposition faite par les ultraroyalistes à l'automne 1815 d'une loi d'amnistie draconienne qui, une bonne fois pour toutes, visait à régler les comptes avec tous les révolutionnaires et bonapartistes fut rejetée par le gouvernement. Dans la loi d'amnistie finalement adoptée, une petite fraction seulement de ceux qui, selon les ultraroyalistes comme La Bourdonnaye méritaient à tout le moins d'être bannis, fut exclue de l'amnistie générale pour participation aux Cent-Jours. Même après les Cent-Jours, le gouvernement de la Restauration et une partie des parlementaires restèrent favorables à la modération et à la réconciliation. Le député Siméon s'exprima ainsi au cours d'un débat à la Chambre ayant la loi d'amnistie à l'ordre du jour : « On ne fait pas succéder un débordement de supplices au déluge des maux qu'entraînent les troubles civils. Il ne peut être terminé que par l'apparition, sur l'horizon politique, d'un signe de paix et de réconciliation, c'est l'amnistie »¹⁸.

La vision que le régime politique de la Restauration eut du pouvoir exécutif en tant qu'instrument de modération forme le quatrième et dernier élément de la politique de l'extrême centre. Sous le régime napoléonien le pouvoir exécutif avait déjà œuvré à l'apaisement¹⁹. Dans les institutions comme celle du Conseil d'État, des royalistes et des hommes connus pour leur engagement jacobin travaillaient ensemble dans un but commun : administrer cet immense empire. Le caractère apparemment non idéologique et technocratique de la bureaucratie napoléonienne parvint temporairement à pacifier les oppositions politiques. En dépit de grandes diversités parmi les personnels antécédents et les styles de gou-

(17) Par exemple : Jean TULARD, « Les épurations en 1814 et 1815 », *Le Souvenir Napoléonien*, 396, juillet-août 2004, p. 4-21.

(18) *Opinion de M. Siméon, député du Var, sur le projet de loi d'amnistie*, p. 13.

(19) Sur l'héritage napoléonien dans la Restauration néerlandaise : Martijn J. van der BURG et Matthijs LOK, « The Netherlands under Napoleonic rule : a new regime or a revived order ? », dans Michael BROERS, Agustín GUIMERA et Peter HICKS (éds.), *El imperio napoleónico y la nueva cultura política europea* (à paraître).

vernement, on peut donc constater une continuité dans la politique des premiers ministres, de l'abbé de Montesquiou, en passant par le « prince immobile » Talleyrand, l'aristocrate émigré Richelieu jusqu'à Decazes, courtisan et favori du roi. À l'exemple de Napoléon, ils soulignaient l'importance de la prérogative royale et par imitation la puissance du pouvoir exécutif central. La bureaucratie centrale devait servir telle une technocratie neutre, de façon autonome ou en remplacement de la lutte idéologique entre les « deux France »²⁰.

Le régime de Guillaume I^{er}, dans lequel le rôle du parlement était moins élaboré qu'en France, fut caractérisé par la prédominance du pouvoir exécutif. Le roi-président néerlandais se voyait de prime abord comme un administrateur qui s'immisçait par le menu dans la politique du gouvernement²¹. À en croire l'élite de 1814, le débat libre tenu à l'Assemblée nationale pendant la Révolution batave n'avait fait que mener à l'anarchie, au despotisme et à l'impuissance. Des pouvoirs publics renforcés et un débat politique bien conduit étaient nécessaires pour maîtriser les problèmes des Pays-Bas à l'époque post-napoléonienne. « Le plus grand obstacle que je rencontre pour ramener les esprits et les diriger vers le centre, qui devrait être commun à tous, est dans notre système d'administration », affirme en 1819 le gouverneur de la Flandre-Orientale dans une lettre adressée au ministre Van Maanen, faisant allusion au caractère insuffisamment centralisé et autoritaire de la gestion de l'État²². Cette remarque est bien la preuve que la relation constatée entre la prédominance du pouvoir exécutif et la politique du centre était aussi établie par les dirigeants néerlandais.

En France comme aux Pays-Bas, le concept de politique de l'extrême centre ne reposait point sur un fondement large et idéologiquement structuré. Tant du côté de la droite que de la gauche, les critiques « extrémistes » du régime de la Restauration étaient bien mieux soutenus en France par des écrivains tels Chateaubriand, Fiévée ou de Bonald, aux

(20) Benoît YVERT, « Decazes et la politique du juste milieu. Royaliser la nation, nationaliser la royauté (1815-1820) » ; Roger DUFRAISSE, *Revolution und Gegenrevolution 1789-1830*, München, R. Oldenbourg, 1991, p. 193-210 ; Pierre SERNA, *La République des Girouettes...*, op. cit. ; Id., « Barère, penseur et acteur d'un premier opportunisme républicain face au Directoire exécutif », *AHRF* 2003 – 2, p. 101-128 ; Rudolf von THADDEN, *Restauration und Napoleonisches Erbe : die Verwaltungszentralismus als Politisches Problem in Frankreich (1814-1830)*, Wiesbaden, 1972, Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte in Mainz 63, p. 199.

(21) Niek C.F. Van SAS, « Het politiek bestel onder koning Willem I », dans Niek Van SAS, *Metamorfose*, p. 416-418.

(22) Herman Theodor COLENBRANDER (ed.), *Gedenkstukken der Algemeene Geschiedenis van Nederland*, VIII (1815-1825), p. 412.

Pays-Bas par Bilderdijk et plus tard par Van Hogendorp d'un côté et Constant de l'autre. L'idéologie sous-jacente de la modération doit être déduite des principes de base du régime, énumérés auparavant, à savoir : la constitution, la représentation de la monarchie, la politique de l'oubli et la primauté du pouvoir exécutif. Cette absence de fondement explicite et idéologiquement réfléchi ne sera sans doute pas pour nous étonner. C'est peut-être justement l'absence d'une pensée théorique des fins politiques qui caractérise la modération. « L'extrémisme » et l'idéologie, qu'ils revêtent un caractère politique ou religieux, se trouvent en système de « liaisons naturelles ». Cela n'implique pas pour autant que l'on puisse caractériser la politique de la Restauration, comme l'a fait l'historien néerlandais Frank Ankersmit, d'« absence de principe par principe »²³. La politique du centre avait pour but de remplacer les positions idéologiques trop marquées par une culture politique dénuée de dogmatisme, au service de l'union, de la paix, de la prospérité et du droit, qui devait donner une légitimité à l'existence des régimes de Restauration des Bourbons et Oranges.

La modération : pratique de l'État

En France comme aux Pays-Bas, la politique de l'extrême centre était non seulement un projet institutionnel mais aussi une pratique de l'État. La modération de la Restauration en tant que pratique de l'État formait la continuation de la politique napoléonienne de « fusion » ou « ralliement ». Aussi bien dans le régime de Restauration néerlandais que dans son homologue français, l'élite dirigeante était composée d'un ensemble de fonctionnaires issus de l'ancien Empire et de personnes qui, au cours de la Révolution et de l'Empire, n'avaient rempli aucune fonction publique. De très nombreux hauts dignitaires nommés du temps de Napoléon, comme Talleyrand, Fouché, Molé et Pasquier, reprirent leurs postes à la tête de l'État après 1814. Aux Pays-Bas, leurs homologues sont Mollerus, Van Maanen, Appelius et Elout. Là aussi le personnel politique de la monarchie subissait le soupçon d'endosser le rôle de girouettes.

Le personnel du Conseil d'État illustre parfaitement la continuité des institutions administratives. Un tiers des conseillers d'État de Guillaume I^{er} avait siégé sous l'autorité de son prédécesseur de l'époque napoléonienne, le roi Louis-Napoléon. Moins d'un tiers seulement des

(23) Frank R. ANKERSMIT, « Tweeslachtigheid als deugd », *Id.*, *De Spiegel van het verleden. Exploraties I, geschiedtheorie*, Kampen, 1996, p. 146-147.

conseillers d'État provenant des Pays-Bas septentrionaux sous le régime de la Restauration n'avait occupé aucun poste à l'époque de Napoléon²⁴. Une constatation similaire s'impose pour la France : treize des vingt-cinq conseillers d'État de l'époque de la Première Restauration avaient servi sous l'Empire. Dix parmi les dix-huit vice-présidents des différentes commissions du Conseil d'État de la Seconde Restauration et vingt-deux parmi les soixante-et-onze conseillers d'État en service ordinaire avaient fait partie du Conseil napoléonien²⁵. Du point de vue des effectifs, l'on ne saurait parler après 1814 d'une réelle Restauration de l'Ancien Régime.

C'est surtout Cornelis Felix Van Maanen (1769-1846), le « *perpetuum stabile* » ou « grand justicier » qui incarne la continuité néerlandaise, passant de la Révolution batave par l'Empire à la monarchie de la Restauration²⁶. Il incarna la politique de ralliement de Guillaume I^{er}. Van Maanen était procureur à l'époque de la République batave. C'est en cette qualité qu'il poursuivit et exigea même la peine capitale à l'encontre de royalistes qui pendant la Restauration deviendraient ses collègues ministres. Il fut ministre de la Justice et conseiller d'État sous le règne de Louis-Napoléon. Pendant la période d'annexion, il occupa la fonction de président du tribunal impérial de La Haye en tant que loyal sujet de Napoléon qu'il admirait beaucoup. De décembre 1813 jusqu'en 1842 il devait devenir le très influent ministre de la Justice du roi Guillaume I^{er} et de son successeur Guillaume II, et celui sur qui toute l'administration du régime de la Restauration reposait. Van Maanen incarnait une figure possible de la girouette néerlandaise²⁷.

On pourrait considérer Étienne-Denis Pasquier (1767-1862) comme le pendant français de Van Maanen²⁸. Bien que pendant la Révolution il n'appartînt pas, comme ce dernier, au groupe des « poursuivants » mais à celui des « poursuivis », il fit rapidement carrière sous l'Empire comme conseiller d'État et préfet de police. Après les Cent-Jours il devint, en tant que ministre de la Justice et ministre intérimaire de l'Intérieur, le premier responsable de la reconstruction interne de la France. Bien

(24) *Raad van State 450 jaar*, Uitgegeven door, Hugo C.C. de SCHEPPER e.a. (éd.), Den Haag, 1981 ; *Raad van State 450 jaar : repertorium*, Samengesteld door ; Th. J. M. LINDNER, Den Haag, 1983.

(25) *Le Conseil d'État. Son histoire à travers les documents d'époque 1799-1974*, Paris, 1974 ; Michel CHABIN, *Le Conseil d'État sous la Restauration*, thèse de doctorat soutenue à l'École des Chartes, 1972.

(26) Marie Élisabeth KLUIT, *Mr. Cornelis Felix van Maanen tot het herstel van de onafhankelijkheid. 9 september 1769-6 december 1813*, Groningen en Jakarta, 1954.

(27) « Girouette » en néerlandais est « windvaan ». Sur le discours politique néerlandais de « windvaan » en 1813-1815 : Matthijs LOK, *Windvanen [...], op. cit.*, chapitre V.

(28) James K. KIESWETTER, « Étienne-Denis Pasquier. The last chancellor of France », *Transactions of the American Philosophical Society*, 67, Philadelphia, 1977, p. 5-180.

qu'apparemment il ne fût pas, comme Van Maanen, éternellement aux affaires, il redevint si souvent ministre que Guizot l'affubla du surnom de « ministre presque inévitable »²⁹. Van Maanen et Pasquier luttèrent contre les tentatives réactionnaires voulant rétablir l'Ancien Régime et donnèrent leur accord à de nombreux projets révolutionnaires nouveaux, considérés comme nécessaires. Tous les deux avaient cependant la Révolution en horreur. Ils prônaient un État fort, que l'on pourrait qualifier d'autoritaire, opérant néanmoins selon des principes de droit bien établis. Au début de la Restauration, ces deux ministres mirent effectivement en pratique cette conception de « l'État autoritaire ». Pasquier décrit la conception de son travail au ministère en 1815 comme suit : « Il avait pour mission de rétablir l'autorité royale en France, de la faire triompher des préventions qui s'étaient élevées contre elle, de faire entendre à tous les paroles de paix et de réconciliation. Obligés de souscrire à des mesures de sévérité que commandaient les circonstances, plus encore les passions dont il était environné, il s'appliqua à les renfermer dans les bornes nécessitées »³⁰.

Au cours de la Première Restauration, on ne connut ni en France ni aux Pays-Bas une politique systématique d'épuration. En revanche, en France, après les Cent-Jours, on pratiqua bien une épuration à grande échelle. D'après Guillaume Bertier de Sauvigny, un quart à un tiers de la totalité des fonctionnaires fut concerné³¹. Ces épurations n'étaient pas en rupture totale avec la politique de l'extrême centre. Après les Cent-Jours, les hauts dignitaires ayant servi l'Empire, comme Pasquier, ont pu se maintenir à des postes importants sous le régime de la Restauration. De plus, ces épurations draconiennes furent souvent décidées par les autorités locales. Le pouvoir central s'efforça plutôt de limiter le plus possible les épurations car on estimait qu'elles mettaient la stabilité du royaume en danger. La politique du gouvernement à l'égard de l'épuration peut être elle aussi considérée comme un élément de la politique du centre. Comme l'écrit Pasquier, ministre de l'Intérieur, le 17 juillet 1815 aux préfets responsables des épurations dans leurs départements : « Sa Majesté vous impose l'obligation de remettre l'ordre et le calme dans le département qui vous est confié, d'y ramener un régime de justice et de liberté, d'y réparer les maux qui sont encore réparables. [...] Votre administration doit porter un caractère de raison, de calme et de fermeté. C'est en ne

(29) François GUIZOT, *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*, Paris et Berlin, 1988, p. 60-61.

(30) Étienne Denis PASQUIER, *Mémoires* III, *op. cit.*, p. 340.

(31) Guillaume de BERTIER de SAUVIGNY, *La Restauration*, Paris, Flammarion, 1974, p. 136.

vous écartant jamais de la ligne constitutionnelle que suit le gouvernement du roi [...]. L'appui et les avantages individuels que chaque citoyen recevra d'un régime de liberté et d'une administration régulière, sont le meilleur et même le seul moyen de conciliation entre tous les partis »³².

Le langage de la modération

Quelques mots peuvent enfin être consacrés au langage de la modération en tant que troisième aspect de la politique de l'extrême centre entre 1814 et 1820. L'on sait que le langage utilisé par les contemporains pour se désigner eux-mêmes ou pour désigner leurs adversaires politiques n'est pas le reflet neutre d'une réalité objective. Ces désignations sont déjà porteuses de charge politique. Elles constituent un instrument au service du combat politique. La lutte des partisans de la politique de modération contre les « extrémistes » de gauche comme de droite dans les années de la reconstruction post-napoléonienne, ne fit pas exception en cela. Ainsi Joseph Fiévée (1767-1839) se défendit avec véhémence contre l'étiquette d'« ultraroyaliste » apposée à ses points de vue car le terme en tant que tel était trop associé aux positions exagérées³³. Ceux qu'on appelait les ultraroyalistes se désignaient plutôt comme les « vrais royalistes ». Mais le fait que les « vrais royalistes » soient entrés dans l'histoire sous la dénomination d'« ultraroyalistes » est en soi l'indication même qu'ils ne sont pas sortis vainqueurs de la joute verbale. Aux Pays-Bas également, ceux qui souhaitaient le rétablissement de l'ancien ordre prérévolutionnaire se désignaient comme « les véritables amis de la Patrie et des Orange »³⁴. Leurs adversaires politiques ne les qualifièrent cependant pas, par exemple, d'« ultra-orangistes ». Par quel langage la Première Restauration et les partisans de la politique de l'extrême centre combattaient-ils les extrémistes ? En quels termes définissaient-ils leurs adversaires et eux-mêmes ? À cet égard encore, entre les cas français et néerlandais, il est possible de remarquer davantage de similitudes que de différences. En France comme aux Pays-Bas, on peut distinguer trois discours porteurs de la politique de l'extrême centre.

(32) Archives Nationales, F 1a 3, Circulaire du ministre de l'Intérieur, 17 juillet 1815.

(33) Joseph FIÉVÉE, *Correspondance politique et administrative*, II, Paris, 1815-1816, Avertissement, p. 9.

(34) Par exemple, Pieter van HOOGSTATEN, *De Waare vrienden van Vaderland en Oranje* [Les véritables amis de la Patrie et des Orange], Den Haag, 1817.

Pour commencer, il faut remarquer la prégnance du discours de l'union, déjà évoqué. Les partisans de la modération, Pasquier et Van Maanen, prônaient le compromis comme mesure indispensable pour maintenir l'union et défendre l'intérêt national. On accusait les adversaires de cette modération d'être partisans, ce que redoutait par-dessus tout la société néerlandaise. Les partisans de la modération ne visaient pas un intérêt spécifique mais désiraient œuvrer plus largement dans l'intérêt général. Comme les « Politiques » du XVI^e siècle, ils estimaient que la stabilité de l'État et de la société était le but final, plus important que la pureté idéologique, qu'elle fût d'essence religieuse ou politique.

Le deuxième discours que l'on peut retracer dans les lettres et les mémoires des modérés est celui qui oppose le calme et le contrôle de soi, au cours effréné des passions. « Le gouvernement était fondé à demander les pouvoirs nécessaires pour assurer le bon ordre et pour réprimer les passions déchaînées », écrit Pasquier dans ses mémoires³⁵. La lutte contre les passions n'était pas un thème spécifique du discours de la Restauration mais existait en tant que concept depuis bien longtemps déjà dans l'histoire intellectuelle de l'Europe³⁶. Les modérés accusaient leurs adversaires de ne pouvoir maîtriser leurs passions. « Calmer les têtes », Pasquier décrit ainsi sa tâche en tant que ministre de la Justice et de l'Intérieur sous la Seconde Restauration³⁷. Ceux qui préconisaient la modération étaient connus comme partisans du contrôle de soi. La distinction suprême pour un membre de l'élite néerlandaise était d'être « posé » (« bedaard »). À travers ce discours, on peut également discerner une allusion manifeste au rang social. De toute évidence, il ressort des mémoires de Pasquier que, pour lui, dominer ses passions était un trait distinctif des classes supérieures. Les autorités néerlandaises étaient elles aussi d'avis que c'étaient surtout les classes laborieuses qui ne savaient pas se maîtriser et représentaient de ce fait le plus grand danger pour la stabilité. De par son origine, son aisance, son éducation et son instruction, tout membre appartenant à l'élite sociale aurait dû corriger une telle conduite. La politique de l'extrême centre prônait la modération politique mais pas l'apaisement social, en revendiquant pour les dominants la puissance exclusive du politique.

Dans l'opposition entre la raison et le fanatisme réside la troisième paire de contrastes du langage de la modération. Cette opposition qui

(35) Étienne Denis PASQUIER, *Mémoires*, op. cit., IV, p. 8.

(36) Mark GREENGRASS, *Governing passions. Peace and reform in the French kingdom, 1576-1585*, Oxford, 2007.

(37) Étienne Denis PASQUIER, *Mémoires*, op. cit., III, p. 327.

remonte aux Lumières se retrouve dans la situation politique des débuts de la Restauration. Les partisans de la modération se définissent eux-mêmes comme enfants de la raison. On désignait aussi bien les ultraroyalistes que les révolutionnaires par le terme de « fanatiques », d'inspiration religieuse. Les modérés critiquaient vivement leur « fanatisme » et leurs « outrances »³⁸. Le discours de la modération ne faisait pas beaucoup de différence entre les ultraroyalistes et les révolutionnaires : tous deux n'appartenaient-ils pas au même groupe de personnes qui n'écoutaient pas la raison et qui dans leur pensée n'avaient plus le sens des réalités ?

La fin de la « politique de l'extrême centre »

Vers 1820, aussi bien aux Pays-Bas qu'en France, on mit fin à la politique de l'extrême centre. L'historien allemand R. von Thadden évoque dans ce contexte la « sclérose » (« verstarrung ») de la Restauration³⁹. L'attaque des ultraroyalistes contre la politique modérée du gouvernement ne fit qu'augmenter après les Cent-Jours. L'assassinat du duc de Berry en 1820 offrit l'occasion aux ultraroyalistes de reprendre le pouvoir. À partir de 1821, sous le gouvernement de Villèle, de nombreux hauts fonctionnaires de l'ancien Empire, d'opinion modérée, comme Pasquier, furent démis des charges les plus importantes du gouvernement⁴⁰. L'avènement de Charles X, après 1824, fit prendre au régime de la Restauration une orientation de plus en plus réactionnaire qui sapa la légitimité du pouvoir de telle façon que lors de la Révolution de 1830, le gouvernement s'effondra rapidement. Après 1818, la monarchie de la Restauration néerlandaise prit une tournure de plus en plus autoritaire et perdit en cela de sa popularité. Le Royaume-Uni des Pays-Bas ne survit pas non plus aux révolutions de 1830.

Cette sclérose tardive et cette fin sans gloire de la Restauration ont marqué de leur empreinte l'image de ces régimes. Ils n'ont pas brillé par leur popularité ni dans l'histoire de France ni dans celle des Pays-Bas. Aux Pays-Bas, le régime de Guillaume I^{er} est entré dans l'histoire surtout comme un régime autoritaire contre lequel s'insurgea Thorbecke et sa constitution libérale de 1848, considérée généralement comme l'avène-

(38) *Ibid.*, III, p. 55-60.

(39) Rudolf von THADDEN, *Restauration und Napoleontisches Erbe*, p. 205.

(40) La Chambre des Pairs était un pouvoir modérateur en 1819-1827 : Emmanuel de WARESQUIEL, *Un groupe d'hommes considérables. Les Pairs de France et la Chambre des pairs héréditaire de la Restauration*, Paris, Fayard, 2006.

ment de la politique néerlandaise moderne⁴¹. Bien que ces stéréotypes ne soient pas faux pour la période de la Restauration tardive, il a été tenté de montrer que la Restauration à ses débuts, jusqu'en 1820, avait été d'une autre nature, point seulement comme un régime d'aristocrates nostalgiques et d'émigrés rancuniers mais comme faisant partie de la tradition complexe de l'Extrême centre.

La Première Restauration, serait, aux Pays-Bas comme en France, avant tout un régime à la recherche de stabilité et de légitimité dans une société polarisée, marquée par un passé récent traumatisant. Pour parvenir à ses fins, le régime choisit la combinaison d'une stratégie de modération et d'un pouvoir exécutif royal et fort, avec un personnel déjà rompu aux pratiques des ralliements successifs. Ce projet de modération était fondé sur le caractère volontairement ambigu de la constitution, sur la représentation de la monarchie, la politique de l'oubli, la position centrale du pouvoir exécutif allant de pair avec la nomination de dignitaires aux antécédents politiques différents et enfin sur une terminologie particulière pour déterminer les partisans et les adversaires. Bien que cette tentative n'ait pas été couronnée de succès dans les deux pays étudiés, elle n'en est pas moins intéressante en tant que sujet d'étude. En ce sens, la Restauration ne mérite ni défense ni critique mais seulement analyse et interprétation. Une histoire comparée de l'Europe à certaines périodes, et surtout après l'épisode napoléonien, s'impose. Les pays de ce continent ont trouvé des solutions différentes aux problèmes posés, après 1815, mais ont souvent dû affronter les mêmes problèmes. En Europe, les historiens sont tentés de se concentrer surtout sur histoire nationale afin d'en souligner l'originalité. Une histoire des Restaurations liée à une nouvelle histoire des concepts politiques issus de l'expérience révolutionnaire peut donner des clés pour aborder différemment une histoire comparée du continent⁴².

Matthijs Lok⁴³

European Studies Department
Université d'Amsterdam
Spuistraat 134 1012 VB Amsterdam
m.m.lok@uva.nl

(41) Jan DRENTJE, *Thorbecke. Een filosoof in de politiek*, Amsterdam, Boom, 2004.

(42) Un exemple à suivre est : David LAVEN et Lucy RIAL (eds.), *Napoleon's legacy. Problems of government in Restoration Europe*, Oxford/New York, 2000. Hélas, les Pays-Bas manquent dans ce livre.

(43) Texte traduit du néerlandais par Sabine de Mezamat et Willem Frijhoff.