



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Windvanen : Napoleontische bestuurders in de Nederlandse en Franse restauratie (1813-1820)

Lok, M.M.

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Lok, M. M. (2009). Windvanen : Napoleontische bestuurders in de Nederlandse en Franse restauratie (1813-1820) Amsterdam: Bert Bakker

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Résumé

Les Girouettes. Les hauts fonctionnaires napoléoniens sous la Restauration aux Pays-Bas et en France (1813-1820)

L'époque des restaurations européennes (1814-1830) est décrite dans l'historiographie traditionnelle comme une tentative (manquée) de restauration des systèmes d'Ancien Régime. Cette étude comparative centrée sur les Pays-Bas et la France après la chute de l'empire napoléonien, et plus précisément sur les années 1813-1820, adopte une perspective quelque peu différente, en focalisant non pas sur les souverains de retour et les émigrés de la noblesse, mais sur les administrateurs napoléoniens, notamment Cornelis van Maanen et Etienne-Denis Pasquier. Dans les pamphlets critiques qui ont vu le jour après 1814, ces hauts fonctionnaires du régime impérial ont été surnommés des 'girouettes', parce qu'ils tournaient à tous les vents politiques. Les nombreuses recherches effectuées par l'auteur en archives et dans les bibliothèques françaises et néerlandaises dévoilent avant tout le rôle de premier plan joué par l'élite bureaucratique napoléonienne dans la (re)construction des monarchies de la restauration. Dans cette étude des changements de régime de 1813-1815, Matthijs Lok entremêle recherches prosopographiques et institutionnelles et études de pamphlets, mémoires et écrits politiques.

L'approche comparative permet de déceler l'originalité des transitions dans les deux pays mieux que ce ne serait le cas dans une historiographie nationale et nationaliste. Une comparaison entre les Pays-Bas et la France n'est peut-être pas évidente pour ce qui est des débuts de la restauration. Car la France avait été durant les années révolutionnaires et impériales une grande puissance qui dominait le continent européen, alors que les Pays-Bas au cours du XVIII^e siècle avaient en grande partie perdu leur pouvoir économique et politique et étaient devenus grandement dépendants des puissances étrangères. D'autre part, la France connaissait une longue tradition monarchique de centralisation étatique, alors que la république des Provinces-Unies avait été surtout marquée par le particularisme. Dans le chapitre 11, il apparaîtra évident qu'il y avait aussi des parallèles entre les deux pays. Ainsi les Pays-Bas, comme la France, avaient vécu une révolution dans les années précédentes. Et même si la révolution batave avait été moins violente et radicale que celle de la France, elle avait laissé des traces dans l'esprit des contemporains.

Outre leur passé révolutionnaire, la situation en France et aux Pays-Bas présente des affinités lorsque s'effondre l'autorité impériale, puisque dans les deux pays il est question d'une vacance du pouvoir. Dans les deux pays, cette vacance permet à deux hommes opiniâtres, Charles-Maurice de Talleyrand en France et Gijsbert Karel van Hogendorp en Hollande, de créer de leur propre initiative un régime provisoire. En France, ce gouvernement provisoire est dominé par l'élite napoléonienne qui veut s'assurer du maintien de son pouvoir et de ses biens dans le régime à venir. Aux Pays-Bas, le régime provisoire se composait à l'origine d'anciens régents de l'époque prérévolutionnaire, 'un noyau de purs'. Et c'est seulement quand il s'avéra que les anciens patriciens n'étaient pas en mesure de gouverner que s'accrut l'influence des fonctionnaires napoléoniens, qui eux étaient expérimentés. Dans la commission de constitution, des fonctionnaires napoléoniens comme Van Maanen surent s'imposer et marquer la constitution du nouveau royaume néerlandais au sceau du centralisme hérité de la période révolutionnaire et impériale.

Le chapitre III, 'le lit de Napoléon', traite la question de savoir dans quelle mesure Louis XVIII et Guillaume Ier sont partis de l'héritage administratif napoléonien pour reconstruire leur Etat respectif. Grâce à une étude de détail du Conseil d'Etat français et du Conseil d'Etat néerlandais, de même que de la secrétairerie d'Etat dans les deux pays, on peut conclure que Louis XVIII n'a pas emprunté les institutions impériales aveuglément et que Fouché avait donc tort d'affirmer le contraire. Inversement, Guillaume Ier n'a pas tout créé à partir de zéro, comme l'affirme l'historiographie traditionnelle, mais a puisé pour une grande part dans ce que lui avait légué l'administration napoléonienne. Une analyse prosopographique des conseillers d'Etat et des ministres français et néerlandais, de même que les antécédents politiques des élites de la Restauration tendent à confirmer ces conclusions, car il s'y décèle dans les deux pays une grande continuité. Aux Pays-Bas, deux tiers des conseillers d'Etat ont rempli une fonction officielle durant le Royaume de Hollande de Louis Napoléon (1806-1810) et la moitié a rempli une fonction durant l'incorporation à l'Empire (1810-1813). En France, dix des dix-huit présidents des différentes sections du Conseil d'Etat étaient membres du Conseil sous Napoléon. Mais, en France, le pourcentage de fonctionnaires napoléoniens dans l'administration intérieure était plus instable qu'aux Pays-Bas, en raison de la conjoncture politique.

Dans le chapitre IV, la légitimité de la continuité administrative est décrite comme étant motivée par 'une politique de l'oubli'. Une grande divergence réside dans le fait qu'en France, l'oubli reçoit une base constitutionnelle, alors qu'aux Pays-Bas, cette politique officielle de l'oubli est implicite et non articulée. A la chute de l'Empire, l'opinion publique néerlandaise a créé une légende anti-napoléonienne, qui s'inspirait des 'tyrannies françaises' du XVIIIe

siècle, textes polémiques gallophobes, dont Annie Jourdan a plusieurs fois noté la résurgence. Cette légende noire avait pour but d'extirper la période napoléonienne de l'histoire néerlandaise. Les abus et les traumatismes de l'incorporation furent exclusivement attribués aux fonctionnaires français ou belges, tandis qu'était tue ou minorée la contribution importante des Néerlandais au régime. En France, la création de la légende noire a mené à des dissensions intestines et freiné au contraire la politique de l'oubli. Les Cent Jours n'ont fait qu'exacerber ces dissensions, surtout parce qu'après Waterloo, les ultras l'ont remise en cause. A partir de l'été 1815, s'affrontaient au sujet de l'oubli la politique modérée de Louis XVIII et de ministres comme Etienne-Denis Pasquier et la politique ultra, qui voulait exorciser des mémoires tout ce qui avait précédé. Chez eux, l'oubli était contraint et forcé. Aux Pays-Bas, il n'y eut pas non plus d'épurations systématiques, même si tous les fonctionnaires napoléoniens n'ont pas retrouvé leur place lors de la restauration. Mais aux Pays-Bas, les Cent Jours ont eu pour avantage de stimuler l'unité et de faciliter l'oubli. Ce qui n'a donc pas été le cas en France, ainsi que l'a démontré récemment Emmanuel de Waresquiel (*Cent Jours. La tentation de l'impossible*, Fayard, 2008).

Dans son livre *La République des Girouettes* (Champ Vallon, 2005), l'historien français Pierre Serna étudie la formation du discours politique de la girouette sous la Révolution et la Restauration. Les historiens néerlandais ont longtemps partagé l'idée qu'un tel phénomène n'avait pas existé dans leur pays et qu'après 1813, le passé avait fait l'objet d'une politique 'du pardon et de l'oubli'. Le chapitre v sur 'la création de la girouette' démontre que c'est là une vision plutôt simpliste. Lors des conflits, il y a bien eu une réactualisation du passé des fonctionnaires et de leur comportement. De plus, dans l'opinion publique et parallèlement à la politique de Guillaume I^{er}, il y avait un courant pamphlétaire qui plaidait en faveur d'un règlement de comptes et qui voulait que soient jugés les actes commis sous les régimes précédents. Aux Pays-Bas aussi, les fonctionnaires napoléoniens étaient traités de girouettes, de caméléons et de 'Judas' par nombre de pamphlétaires anonymes, qui leur reprochaient d'avoir manqué de patriotisme durant l'époque napoléonienne. Le fait que bien des anciens bonapartistes, qui se voyant diffamés, se sentirent obligés de publier leur apologie afin de rendre compte de leur passé, montre qu'ici non plus le passé n'était pas si facilement oublié.

Dans les études sur l'héritage napoléonien, il est rarement question des rituels. Le chapitre vi de ce livre s'attache à relever leur importance. Les girouettes effectuaient en effet un rite de passage qui se composait de trois phases. La première consiste en une adhésion. Cette adhésion est un acte effectué par le fonctionnaire, quand est encore incertain où se trouve l'autorité légitime. Aussi le timing et la formulation de cette adhésion avaient-ils une importance

extrême dans le succès de l'entreprise. Avec cette adhésion, le fonctionnaire napoléonien se créait une identité nouvelle et un passé personnel: les liens historiques avec les anciennes maisons royales y étaient soudain accentués; les souffrances durant la Révolution y étaient amplifiées tandis que la collaboration avec Napoléon était expliquée en termes de nécessité financière. Les adhésions néerlandaises étaient toutefois moins idéologiques que celles des Français et consistaient le plus souvent en demandes de charges ou d'emplois. Le serment était la deuxième phase de ces rites de passage. Dans le serment, le nouveau lien entre le fonctionnaire et le régime était formalisé. Enfin, dans la dernière phase, le nouveau régime tentait de lier à soi l'ancienne administration par le biais de titres de noblesse ou d'ordres de chevalerie. L'intérêt porté à ces rites dévoile le rôle que jouaient encore les individus dans les transitions de régime du début du xix^e siècle, de même que le prix porté à l'honneur. Rites qui confirment les analyses de Waresquiel dans *L'histoire à rebrousse-poil. Les élites, la Restauration, la Révolution* (Fayard, 2005).

Le chapitre VII tente de mieux comprendre le phénomène de la girouette à partir d'une microanalyse de personnages clés: Etienne-Denis Pasquier (1767-1862) et Cornelis Felix van Maanen (1769-1846) étaient tous deux ministres de la Justice sous la Restauration. Van Maanen, président de la Cour impériale de La Haye sous Napoléon, survécut à la Restauration en continuant placidement de fonctionner et en entretenant des contacts aussi bien à Paris qu'avec les résistants Orangistes. Pasquier sut changer à temps d'alliance, même si, dans ses *Mémoires*, il remplit bien des pages à prouver qu'il a agi en homme d'honneur. La mentalité de ces deux hommes est marquée par une dualité, caractéristique d'un Etat de droit autoritaire: à savoir d'une part le goût de l'ordre et de l'autorité; d'autre part, le souci de fonder le régime sur des bases juridiques. Ces deux hommes croyaient donc dans le maintien d'un ordre capable d'apaiser les passions révolutionnaires. Mais, en tant que juristes, ils pensaient que cet ordre devait être établi sur des bases juridiques précises. Le droit constituait à leurs yeux un fondement important pour la restauration de l'autorité royale. Ce juridisme leur permettait d'invoquer contre les diffamations relatives à leur prétendu comportement de girouette le fait qu'ils n'avaient fait que défendre les intérêts de leur patrie: 'Le véritable patriotisme ne commandait-il pas, au risque de tous les dangers personnels, de prendre le seul parti qui fut capable d'amener le salut du pays?', telle est en vérité l'argumentation de Pasquier dans ses *Mémoires*.

Le chapitre VIII qui sert de conclusion fait le point sur l'image qui émerge des restaurations française et néerlandaise, à partir d'une étude qui prend la girouette pour thème central. La naissance du discours de la girouette durant les années 1813-1815 est appréhendée tout d'abord à partir de la montée progressive d'une bureaucratie moderne autonome et ensuite à partir des mé-

canismes séculaires de transition politique. C'est justement quand s'effondre l'appareil politique que la bureaucratie se donne pour la protectrice des intérêts du peuple ou de la patrie. Le livre se clôt sur un parallèle entre 1813 et 1945 pour noter l'originalité de la première période par rapport à notre époque.

(Vertaling: Annie Jourdan)